



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Dinis António Sá Fernandes Pereira

**Racionalidades e Práticas de Gestão do
Pessoal Administrativo num Agrupamento
de Escolas**
**Um estudo sobre a transferência de
competências do Agrupamento para a
Autarquia ao nível do Pessoal Não Docente**



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Dinis António Sá Fernandes Pereira

**Racionalidades e Práticas de Gestão do
Pessoal Administrativo num Agrupamento
de Escolas**
**Um estudo sobre a transferência de
competências do Agrupamento para a
Autarquia ao nível do Pessoal Não Docente**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Ciências da Educação
Área de Especialização em Administração Educacional

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva

Outubro de 2010

Declaração

Dinis António Sá Fernandes Pereira

Endereço electrónico: dynysfernandes@hotmail.com

Telefone: 251781311 / 914709606

Número do Bilhete de Identidade: 10314990

Título da dissertação: Racionalidades e Práticas de Gestão do Pessoal Administrativo num Agrupamento de Escolas

Orientador: Prof. Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva

Ano de conclusão: 2010

Mestrado em Ciências da Educação, Área de Especialização em Administração Educacional

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, 18 de Outubro de 2010

Assinatura: _____

AGRADECIMENTO

Nestas breves e simples palavras manifesto um agradecimento a toda a Comunidade Educativa, em especial a todos aqueles que se dispuseram a partilhar as suas opiniões comigo quer em conversas informais quer em entrevistas.

Agradeço de uma forma especial ao meu orientador, Professor Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva, que sempre acreditou em mim e me incentivou mesmo nos momentos de maior dificuldade, com o seu pragmatismo, paciência e dedicação.

Aos meus colegas de mestrado e doutoramento pelo espírito de camaradagem e partilha de saberes importantes para a construção deste trabalho.

Também agradeço aos meus pais e sogros, sempre presentes no meu pensamento, pelo apoio manifestado em todos os momentos.

Por fim, uma dedicatória especial à Paula, minha mulher, ao Tiago e à Sara, meus filhos, que tantas vezes se viram privados do meu apoio e companhia, na esperança de que isto lhes sirva de incentivo para fazerem sempre mais e melhor.

RESUMO

Este trabalho resulta da análise compreensiva das implicações decorrentes da assinatura do processo de Transferências de Competências, derivadas da aplicação do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, em matéria de educação do Governo/Ministério da Educação para as Autarquias. Para tal, recorremos ao modelo burocrático para estudar a dimensão racional-burocrática deste processo onde destacamos a hierarquia, a autoridade, a estabilidade, a uniformidade; e ao modelo político para estudar as dimensões da negociação, do poder, dos conflitos e dos interesses decorrentes neste processo. A intersecção destes dois modelos permitiu interpretar as relações complexas dos diferentes actores, no palco de acção de um Agrupamento Vertical de Escolas.

Assim, realizou-se um estudo de caso onde se aplicaram entrevistas semi-estruturadas ao Senhor Director Regional de Educação, à Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal, à Senhora Directora do Agrupamento Vertical de Escolas Caminho Novo e aos membros do Pessoal Administrativo, seleccionados segundo critérios específicos. Esta estratégia de investigação englobou ainda análise documental e de conteúdo.

Obtivemos um conjunto de informações que, analisadas segundo as dimensões dos modelos burocrático e político, permitiu conhecer e descrever os primeiros efeitos práticos da descentralização de Competências em matéria de Educação do Governo/Ministério da Educação para as Autarquias, com especial incidência sobre a gestão do Pessoal Administrativo de um Agrupamento Vertical de Escolas. Apurámos, neste período de transição, uma gestão bipartilhada e bidependente do Pessoal Não Docente, a partir dos dirigentes máximos da Autarquia e do Agrupamento, e simultaneamente o papel “híbrido” desempenhado pelo Pessoal Não Docente, que tenta responder às exigências da Autarquia, o seu novo “patrão”, e às exigências do Ministério da Educação/Agrupamento de Escolas, o seu antigo “patrão”.

ABSTRACT

This work is the result of a comprehensive analysis of the consequences of the Competence Transfer Process (Law Decree nº 144/2008, dated 28th of July), in educational matters, from the Government/Ministry of Education to municipalities. To achieve this, we used the bureaucratic model to study the rational-bureaucratic dimension of this process where we can highlight hierarchy, authority, stability, uniformity; and the political model to study the dimensions of negotiation, power, conflicts and interest ensued in this process. The intersection of these two models allowed an interpretation of the complex relationships of the different actors, in the midst of a group of schools.

Therefore, a case study was accomplished whereby semi-structured interviews were conducted with the Regional Director of Education, the School Support Team Coordinator, the Mayor, the Caminho Novo School Director, and with some Administrative Staff, selected according to specific criteria. This investigative strategy also encompassed documental and content analysis.

We have obtained data that, when analysed according to the dimensions of the bureaucratic and political models, allowed us to acquire and describe the first practical effects of competence decentralising in educational terms, from the Government/Ministry of Education to municipalities, with special regard to administrative staff management of a group of schools. We've perceived, in this transitional period, a co-shared and co-dependent management of non-teaching staff, rooted in the heads of the municipality and the school, and, simultaneously, the "hybrid" role of the aforementioned staff who now try to comply with the demands of the municipality, the new "boss", as well as the demands of the Ministry of Education/School, the old "boss".

RÉSUMÉ

Ce travail est le résultat d'une analyse compréhensive des implications qui adviennent de la signature du procédé de Transferts de Compétences, dérivées de l'application de la Loi n. 144/2008, du 28 Juillet, en matière d'éducation du Gouvernement/Ministère de l'Éducation pour les Communes. Pour cela, nous avons eu recours au modèle bureaucratique pour étudier la dimension rationnel-bureaucratique de ce processus où nous avons mis en relief la hiérarchie, l'autorité, la stabilité, l'uniformité; et au modèle politique pour étudier les dimensions de négociation, du pouvoir, des conflits et des intérêts de ce processus. L'intersection de ces deux modèles nous a permis l'interprétation des relations complexes des différents acteurs, dans le plateau d'action d'un Établissement Scolaire.

Ceci dit, nous avons réalisé une étude de cas où nous avons appliqué des interviews semi-structurées à Monsieur le Directeur Régional de L'Éducation, à Madame la Coordinatrice de l'Équipe d'Appui aux Écoles, à Monsieur le Maire, à Madame la Directrice de l'Établissement Scolaire *Caminho Novo* et aux membres du Personnel Administratif, sélectionnés selon des critères spécifiques. Cette stratégie d'investigation a aussi englobé l'analyse documentaire et de contenu.

On a obtenu un ensemble d'information qui, analysées selon les dimensions des modèles bureaucratiques et politiques, nous a permis de connaître et de décrire les premiers effets pratiques de la décentralisation de Compétences en matière d'Éducation du Gouvernement/Ministère de l'Éducation pour les Communes, avec une incidence spéciale sur la gestion du Personnel Administratif d'un Établissement Scolaire. Nous avons constaté, en cette période de transition, une gestion bi partagé et bi dépendante du Personnel Administratif, Technique et de Service, à partir des hauts dirigeants de la Commune et de l'Établissement Scolaire, et simultanément le rôle «hybride» exercé par le Personnel Administratif, Technique et de Service qui essaye de répondre aux exigences de la Mairie, son nouveau «patron», et aux exigences du Ministère de l'Éducation/Établissement Scolaire, son ancien «patron».

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTO	III
RESUMO	V
ABSTRACT	VII
RÉSUMÉ	IX
ÍNDICE GERAL	XI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - ORGANIZAÇÃO DO PESSOAL NÃO DOCENTE NO CONTEXTO ACTUAL DO SISTEMA ESCOLAR	5
1.1. A PROBLEMÁTICA TEÓRICA	5
1.2. CARACTERIZAÇÃO DO PESSOAL ADMINISTRATIVO	10
CAPÍTULO II - GESTÃO DO PESSOAL ADMINISTRATIVO À LUZ DOS MODELOS TEÓRICOS ..	13
2.1. MODELOS TEÓRICOS	13
2.2. MODELO BUROCRÁTICO E GESTÃO DO PESSOAL ADMINISTRATIVO	17
2.2.1. Modelo Burocrático	17
2.2.2. Organização e gestão do Pessoal Administrativo segundo o Modelo Burocrático	23
2.3. MODELO POLÍTICO E GESTÃO DO PESSOAL ADMINISTRATIVO	25
2.3.1. Modelo Político	25
2.3.1.1. Interesses	32
2.3.1.2. Conflitos	33
2.3.1.3. Poder	35
2.3.1.4. Negociação	38
2.3.2. A organização e gestão do Pessoal Administrativo na perspectiva do Modelo Político	40
2.4. A INTERACÇÃO ENTRE O BUROCRÁTICO E O POLÍTICO	42
CAPÍTULO III - METODOLOGIA E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO	47
3.1. ORIGEM DA INVESTIGAÇÃO	47
3.2. METODOLOGIA DE NATUREZA QUALITATIVA	48
3.2.1. Estudo de caso	49
3.2.2. Método e técnicas	51
3.2.2.1. Análise documental	52
3.2.2.2. Inquérito por entrevista	54
3.2.2.3. Análise de conteúdo	57

CAPÍTULO IV - INVESTIGAÇÃO NO TERRENO, APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS RECOLHIDOS	61
4.1. PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS AO NÍVEL DO PESSOAL NÃO DOCENTE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PARA AS AUTARQUIAS	61
4.1.1. Razões para a Transferência de Competências	61
4.1.2. Intervenientes no Processo da Transferência de Competências	65
4.1.3. Implementação do Processo de Transferência de Competências	67
4.1.4. A gestão do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo – do Agrupamento Caminho Novo ... 71	
4.1.4.1. Diferenças verificadas antes e após a Transferência de Competências	71
4.1.4.2. Alterações verificadas na prática do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo	78
4.1.4.3. Vantagens com o Processo de Transferência	80
4.1.4.3.1. Mudança do papel das Equipas de Apoio às Escolas	80
4.1.4.3.2. Proximidade, Rapidez, Capacidade de manutenção de edifícios	81
4.1.4.3.3. Pessoal não Docente	83
4.1.4.4. Desvantagens com o Processo de Transferência	86
4.1.4.4.1. Fundo Social Municipal	86
4.1.4.4.2. Contratação do Pessoal Não Docente	88
4.1.4.4.3. Parque Escolar	88
4.1.4.4.4. Poder Político dos Municípios	90
4.1.4.5. Reflexos na autonomia	90
4.1.4.6. O que distingue o Pessoal Não Docente (Pessoal Administrativo) antes e após o Processo de Transferência	94
4.2. CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	95
4.3. BALANÇO DAS ALTERAÇÕES DECORRENTES DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA	99
CONCLUSÃO	105
BIBLIOGRAFIA	109
DOCUMENTOS LEGISLATIVOS	119
ANEXOS	XIII

INTRODUÇÃO

Durante o século XX os diferentes Governos criaram um sistema de governação concentracionário do ensino português, onde a escola funcionava segundo características da sociedade do século XVII à semelhança do modelo empresarial de linha de montagem da primeira revolução industrial. Este ensino estruturado segundo um modelo único e estandardizado, visava “impor na Escola Portuguesa as regras de pensamento e de comportamento da sua doutrina social” (Carvalho, 2008: 725). O tipo de sociedade existente no início do século XX também permitiu a construção de uma escola meritocrática, selectiva e exclusiva, contribuindo para a reprodução social que o sistema exigia. Este ensino vigente entre 1928 e 1974 tinha como principal objectivo a constituição de vastas elites da burguesia, onde perpetuavam os seus privilégios e simultaneamente as elites poderiam controlar o povo. Este ideal de ensino em Portugal foi expresso por Salazar, numa entrevista a António Ferro¹ em 1933, onde afirma:

“Considero [...] mais urgente a constituição de vastas elites do que ensinar o povo a ler. É que os grandes problemas nacionais têm de ser resolvidos, não pelo povo, mas pelas elites enquadrando as massas” (Citado por Mónica, 1978: 116)

Assim, os políticos do Governo Central, por um lado, chamavam a si a responsabilidade da definição das políticas educativas ao nível nacional num sistema racional e burocrático, por outro, a sociedade foi educada a considerar a escola portuguesa como uma responsabilidade do Governo Central que deveria exercer a sua autoridade, como entidade superior e externa à sociedade.

Após o 25 de Abril de 1974, a escola sofreu alterações profundas de gestão onde se destaca a passagem de um modelo escolar exclusivamente racional e burocrático, onde tudo era planificado e centralizado, para um modelo racional e burocrático com lugar ao debate de ideias, ou seja, o surgimento de uma escola configurada de modo diferente onde há lugar para o conflito, onde se discutem velhas e novas teorias, experimentam-se modelos ambíguos ou opostos, gerando “logaritmos” de difícil solução. Desta forma e ao longo destes anos, toda a sociedade (poder local, empresas, entidades religiosas, associações culturais, etc.) é chamada a participar na construção do ensino e na gestão da educação em Portugal. Assiste-se a uma

¹ Escritor, jornalista e político português entre 1895 e 1956. Foi responsável pelo Secretariado da Propaganda Nacional desde a sua criação por Salazar em 1933 até 1949.

progressiva passagem de competências, em matéria de educação e não só, do Governo Central para a responsabilidade das entidades políticas locais, ou seja, para as Autarquias. Assim, as Autarquias, como entidade máxima gestora nos concelhos e conhecedora profunda da realidade local, assumem cada vez mais responsabilidades educativas, como podemos constatar desde da década de 80 com a publicação de diversa legislação onde se estabelece um conjunto de competências a transferir do Governo Central para as Autarquias ao nível do Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico. Embora se tenha publicado alguma legislação nesta área, os diferentes legislativos não produziram efeitos práticos significativos, pelo que só em 28 de Julho de 2008 o XVII Governo Constitucional publica o Decreto-Lei nº 144, onde estabelece uma profunda descentralização em matéria educativa, com efeitos práticos visíveis, do Governo/Ministério da Educação para as Autarquias.

O objectivo desta investigação consiste em analisar como se concretiza no quotidiano esta medida legislativa de descentralização de competências em matéria de educação do Governo Central para as Autarquias, pelo que, construímos um trabalho com base no Decreto-Lei nº 144, debruçando-nos sobre o impacto da Transferência de Competências ao nível do Pessoal Não Docente de um Agrupamento Vertical de Escolas para a respectiva Autarquia e, mais concretamente, sobre as representações dos actores envolvidos neste processo, com incidência sobre a gestão do Pessoal Administrativo.

É com o enquadramento legislativo acima referido que nos propomos: conhecer, do ponto de vista organizacional, as racionalidades e práticas de gestão do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo decorrentes da dupla tutela a que estão sujeitos por parte da autarquia e do órgão de gestão da escola; analisar o impacto das decisões tomadas pelo Coordenador Técnico no plano da gestão do Pessoal Administrativo; conhecer as representações dos actores do Agrupamento Vertical Caminho Novo sobre a organização e funcionamento do Pessoal Não Docente - Pessoal Administrativo; caracterizar as relações institucionais ao nível da gestão do Pessoal Não Docente entre Autarquia, Órgão de Gestão da Escola, Equipa de Apoio às Escolas da Área do Agrupamento Vertical Caminho Novo e também a Direcção Regional de Educação; e caracterizar a identidade do Pessoal Administrativo e os processos de (re)construção identitária.

Esta investigação divide-se em quatro capítulos, para além da introdução e conclusão. Os primeiros dois capítulos são dedicados ao enquadramento teórico desta dissertação, e os dois últimos ao trabalho empírico que realizámos.

No Capítulo I procurámos esboçar uma breve resenha histórica sobre a diversa legislação publicada desde o 25 de Abril de 1974 até 2010, relativa às transferências de competências do Governo para os municípios em matéria de Educação e definimos também a problemática teórica que pretendemos investigar. Aproveitámos este capítulo para caracterizar os actores (Pessoal Administrativo) como principal objecto de estudo.

Tendo sido feita uma caracterização generalista do palco de acção a investigar, passámos para o Capítulo II, onde fizemos uma caracterização dos dois modelos teóricos de análise aplicáveis à organização escola, sendo eles o modelo burocrático e o modelo político. Após este trabalho teórico, visámos antecipar as características da organização e gestão do Pessoal Administrativo segundo cada modelo que nos permitiria descortinar.

No Capítulo III esboçámos considerações metodológicas sobre o estudo que realizámos, nomeadamente sobre a natureza da nossa investigação e sobre a decisão de procedermos a um estudo de caso e, conseqüentemente, de recorrermos à análise documental, à realização de entrevistas e de procedermos à análise de conteúdo do material recolhido. Neste capítulo é ainda apresentado o itinerário de investigação, os objectivos que presidiram à elaboração dos guiões das entrevistas e as dimensões que procurámos mapear com a análise de conteúdo.

No Capítulo IV, apoiados nas redes de análise burocrática e política que esboçámos no Capítulo II, apresentamos, em 1º lugar, pela voz dos actores, o processo de decisão de transferência de competências ao nível do Pessoal Não Docente do Ministério da Educação para as Autarquias e, em 2º lugar, procurámos fazer uma abordagem aos Conselhos Municipais de Educação procurando saber qual a importância atribuída pelo Pessoal Não Docente e saber como faz chegar as suas opiniões a este órgão de decisão. Por fim fazemos um balanço das alterações decorrentes do Processo de Transferências, onde descrevemos, através da voz dos actores, aspectos positivos e negativos, dificuldades, constrangimentos em todo este processo.

CAPÍTULO I - ORGANIZAÇÃO DO PESSOAL NÃO DOCENTE NO CONTEXTO ACTUAL DO SISTEMA ESCOLAR

1.1. A Problemática Teórica

A Presidência do Conselho de Ministros e o Ministério da Administração Interna publicam em 8 de Março de 1984 o Decreto-Lei n.º 77/84, onde se “estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos”. Em 5 de Setembro de 1984, a Presidência do Conselho de Ministros e os Ministérios da Administração Interna, das Finanças e do Plano, da Educação e do Equipamento Social, publicam o Decreto-Lei n.º 299/84, onde se regulamenta “a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 47.º da Lei n.º 42/83, de 31 de Dezembro, e no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março”. Numa acção, aparentemente descentralizadora do governo, a Presidência do Conselho de Ministros e os Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Justiça, das Finanças e do Plano e da Educação, publicam o Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro, onde estabelecem “normas relativas à transferência para os municípios das novas competências em matéria de acção social escolar em diversos domínios”. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, aprova-se o “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos respectivos Agrupamentos”.

Em 14 de Setembro de 1999, é publicada a Lei n.º 159/99 onde, no artigo 19.º, se estabeleceu um quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, tais como a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do ensino básico; a elaboração da carta escolar a integrar nos planos directores municipais; a criação dos conselhos locais de educação; o assegurar os transportes escolares; o assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; o garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; a comparticipação no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar; o apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; a participação no apoio à educação extra-escolar e a gestão do Pessoal Não

Docente de Educação Pré-escolar e do 1º ciclo do Ensino Básico. Só mais tarde é que estas transferências foram concretizadas com a publicação específica da Lei nº. 30-C/2000, de 29 de Dezembro, artigo 13º e da Lei nº. 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

Quando se publica o Decreto-Lei nº. 7/2003, de 15 de Janeiro, é assumido pelo XVII governo que a Lei nº. 159/99 se tratou “de uma intervenção meramente formal, que em termos reais, nada acrescentou a estatuições anteriores constantes dos Decretos-Leis nº. 77/84, de 8 de Março, 299/84, de 5 de Setembro, 399-A/84, de 28 de Dezembro, e 115-A/98, de 4 de Maio” (Decreto-Lei nº. 7/2003, de 15 de Janeiro). Assim, o governo assume adoptar uma particular relevância na

“concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade, tendo o presente diploma por objecto a transferência de competências na área da educação e do ensino não superior” (Decreto-Lei nº. 7/2003, de 15 de Janeiro).

Fica claro a procura de uma mudança profunda em matéria de participação da autarquia na educação. O legislativo assume que há dimensões do sistema educativo que serão mais fáceis de gerir ao nível local do que ao nível nacional, como se o local, por si só, fosse sinónimo de melhor solução ou consenso.

O diploma estabelece “competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa [...]” (Decreto-Lei nº. 7/2003, de 15 de Janeiro) e regulamenta “[...]competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do Pessoal Não Docente dos estabelecimentos de educação e ensino.” (Decreto-Lei nº. 7/2003, de 15 de Janeiro).

É neste enquadramento legislativo, traçado em linhas gerais, que surge o Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, e a conseqüente possibilidade de transferência do Pessoal Não Docente dos Agrupamentos para as Autarquias.

Neste trabalho, não pretendemos fazer um estudo centrado no percurso histórico do Pessoal Não Docente, em particular do Pessoal Administrativo de um Agrupamento de Escolas, mas este enfoque será importante para permitir caracterizar (caso haja) diferenças entre as racionalidades e práticas de gestão dos actores dos Serviços Administrativos antes e depois da

entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, fruto da dualidade destes actores responderem ao órgão executivo dos Agrupamentos e da Autarquia.

Assim, o nosso estudo debruçar-se-á sobre a transferência de competências ao nível do Pessoal Não Docente de um Agrupamento Vertical de Escolas para a respectiva Autarquia, e mais concretamente sobre as representações dos actores envolvidos neste processo, com incidência sobre a gestão do Pessoal Administrativo. Ou seja, por outras palavras, pretendemos centrar o objecto de estudo no impacto da transferência de competências da Escola para a Autarquia. Analisaremos, **em primeiro lugar**, a transição do estatuto dos funcionários de funcionários do Ministério da Educação para funcionários da Autarquia. Se estes funcionários são providos pela Autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não? Sabendo à partida que funcionários públicos e municipais não são a mesma coisa, será que os seus estatutos foram ou não foram alterados? **Em segundo lugar**, há problemas/condicionantes/constrangimentos a estudar sobre estes profissionais como membros da Autarquia ou como profissionais dirigidos pelos Órgãos de Gestão das Escolas ou sobre as implicações de uma direcção partilhada Escola/Autarquia? Sendo providos pela Autarquia, são funcionários municipais, mas quem faz a sua formação? Quem faz a sua avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar? Como é que os funcionários percebem a escola? E a hierarquia da Escola? Como percebem o organigrama da Escola (organigrama percebido)? Como percebem as relações institucionais entre Escola e Autarquia? Que tensões surgem do facto de estarem providos numa instituição e trabalham quotidianamente noutra? Como é que estas pessoas vivem esta situação de ambivalência ou de dupla tutela? Será que se questionam sobre se seria melhor pertencer ao quadro do Ministério da Educação ou da Autarquia? Qual o benefício e posicionamento, no dia-a-dia, destes actores face às vantagens que vão tirando e face aos constrangimentos que vão sentindo, nesta nova posição de dupla dependência? Em que é que isto pode favorecer o desempenho destes profissionais nesta dupla dependência orgânica e hierárquica? Qual o significado entre pertencer a um quadro que está estruturado no Ministério da Educação e a um quadro que está estruturado na Autarquia, para estes profissionais? Será que ganharam ou perderam estatuto, face a outros profissionais? Estas e outras questões serão objecto de estudo num contexto de micropolítica.

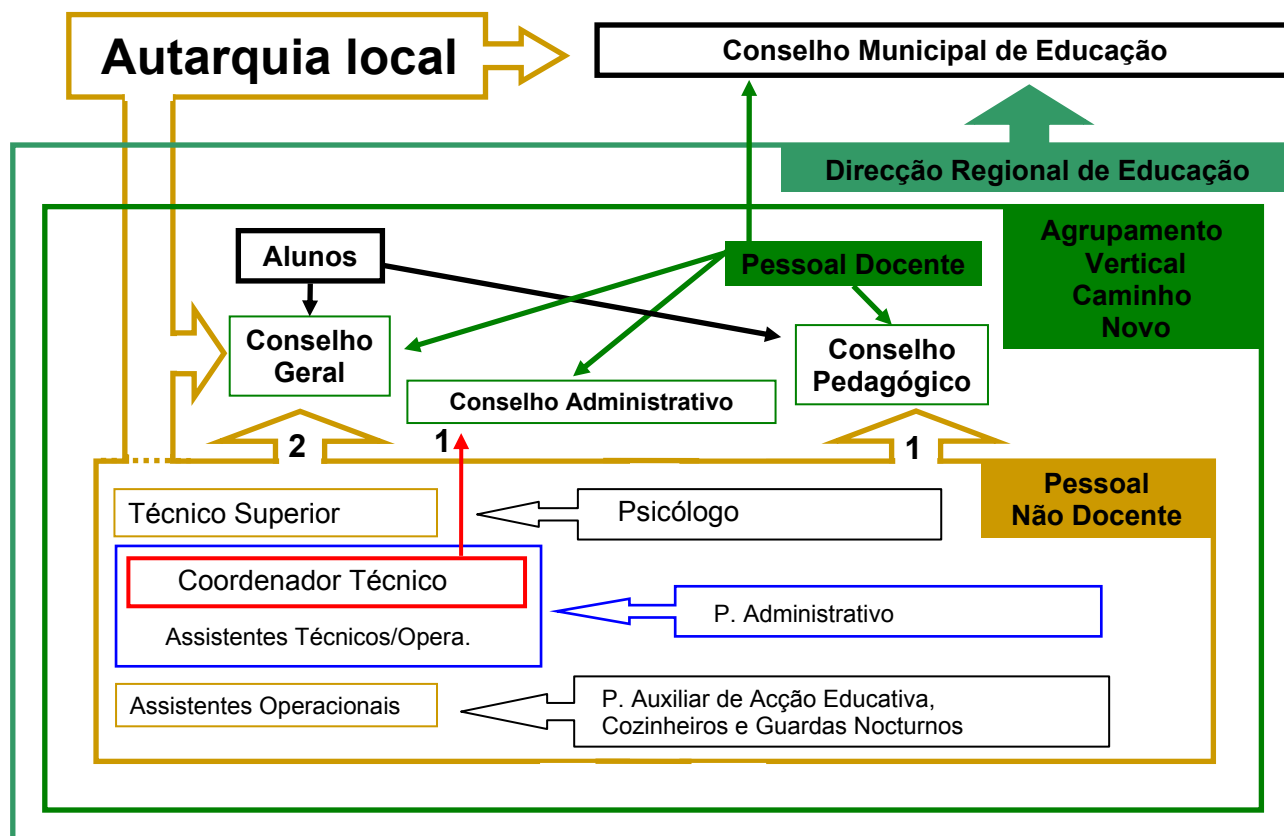
O contexto a ser investigado reporta-se aos Serviços de Administração Escolar de um Agrupamento Vertical de Escolas, que passamos a designar por Agrupamento Vertical Caminho

Novo, compostos por um Coordenador Técnico, quatro Assistentes Técnicos e um Assistente Operacional, que processam a informação burocrático-legal de todo o Agrupamento Vertical que ministra desde a Educação Pré-Escolar à Educação e Formação de Adultos. O Agrupamento Vertical Caminho Novo é composto por cinco Jardins de Infância, uma Escola do Primeiro Ciclo com Jardim de Infância e uma Escola E.B. 2,3/S. Os serviços de Administração Escolar localizam-se na escola E.B. 2,3/S, Escola sede do Agrupamento Vertical Caminho Novo, situada na periferia de uma vila do Alto Minho.

No Agrupamento Vertical Caminho Novo convivem 943 alunos, dos quais 105 são da Educação Pré-Escolar, 317 do 1º Ciclo, 158 do 2º Ciclo, 241 do 3º Ciclo, 102 do Ensino Secundário e 20 da Educação e formação de Adultos; 140 Docentes e 48 elementos do Pessoal Não Docente. Em cada um dos 5 Jardins de Infância trabalham 1 Educadora e 1 Assistente Operacional; na Escola E. B. 1 com Jardim de Infância trabalham 12 Assistentes Operacionais e 26 Docentes; e na Escola E. B. 2,3/S trabalham 1 Coordenador Técnico, 4 Assistentes Técnicos, 26 Assistentes Operacionais e 109 Docentes.

Enquadra-se de seguida o palco de acção a investigar e faz-se uma breve resenha histórica do percurso do Pessoal Administrativo, até à actualidade.

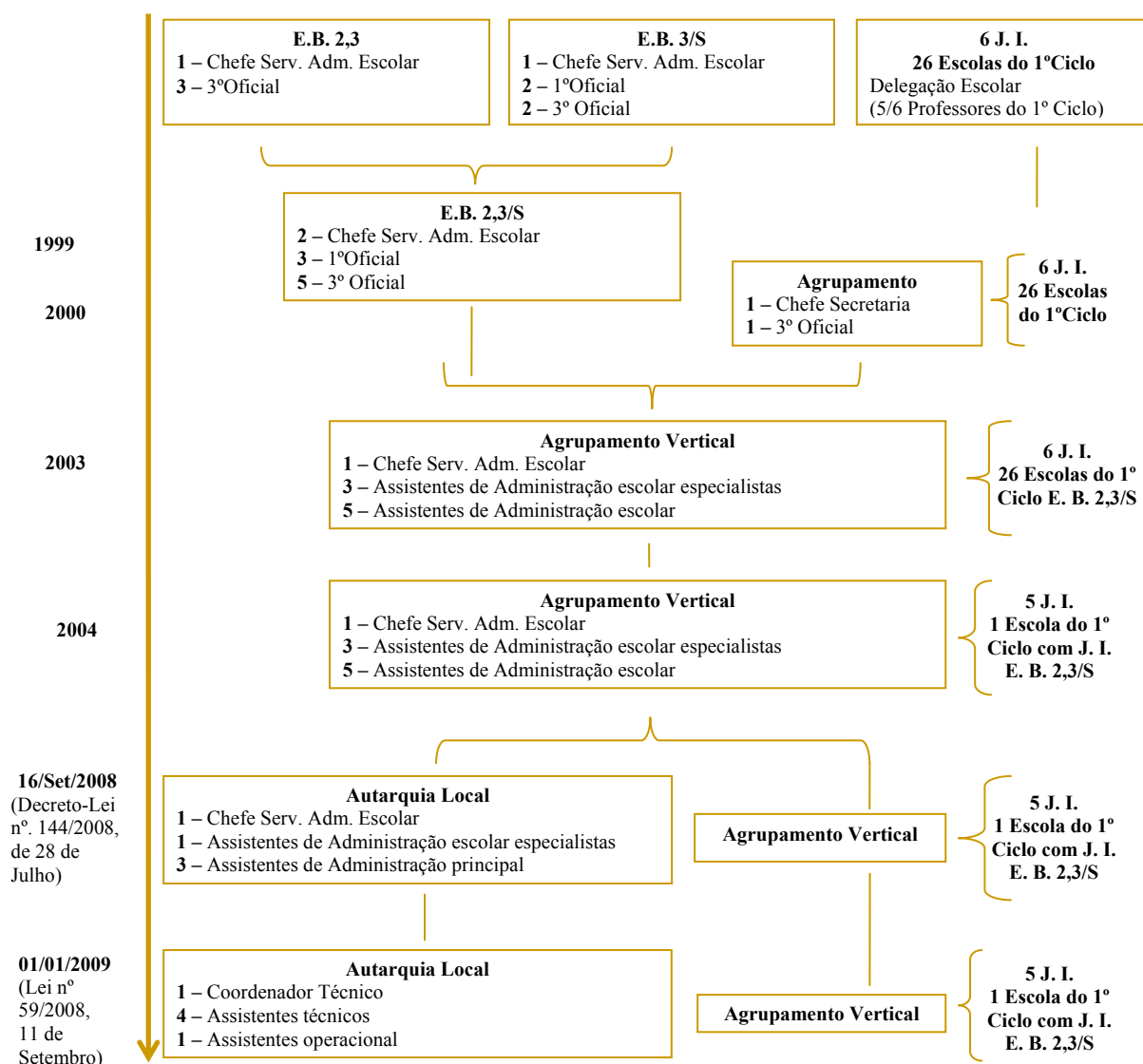
A representação do Pessoal Não Docente no Concelho Pedagógico do Agrupamento Vertical Caminho Novo, de acordo com o seu Regulamento Interno é feita por um dos seus membros, eleito de entre os seus pares. No ano Lectivo em estudo esta representação é feita por 1 Assistente Operacional que trabalha na Escola E.B. 2,3/S. A Representação do Pessoal Não Docente deste Agrupamento no Conselho Geral é assegurada por dois dos seus elementos. Os funcionários eleitos desempenham as funções de Assistentes Técnicos e que foram eleitos por todo o Pessoal Não Docente do Agrupamento. A Coordenadora Técnica dos Serviços Administrativos, por inerência do cargo, é membro do Conselho Administrativo do Agrupamento, do qual também fazem parte a Directora e a Sub-Directora do Agrupamento. A não representação do Pessoal Não Docente no respectivo Conselho Municipal de Educação decorre da aplicação da lei que não prevê esta representação neste Conselho.



Procuraremos confrontar os objectivos do Projecto Educativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo e as práticas respectivas, com o conhecimento, interpretação e prática que os actores têm do seu papel no seio do Agrupamento Vertical, considerando “[...] dois planos distintos, de um ponto de vista analítico – aquilo que passaremos a designar por plano das orientações para a acção organizacional (e mesmo que não será por nós perspectivado como um todo integrado e coerente), e por plano da acção organizacional.” (Lima, 1998: 160).

Com a assinatura do Contrato de Transferências de Competências a 16 de Setembro de 2008, decorrente da aplicação do Decreto-Lei nº 144, de 28 de Julho, o Pessoal Não Docente do Agrupamento, passou a pertencer à Autarquia Local, quebrando o enquadramento tradicional de tutela deste pessoal unicamente ao Agrupamento (sob tutela do Ministério da Educação), como se assinala no Diagrama Histórico-Administrativo que se apresenta abaixo.

Diagrama Histórico – Administrativo



1.2. Caracterização do Pessoal Administrativo

Os Serviços Administrativos do Agrupamento Vertical Caminho Novo situam-se na Escola sede do Agrupamento, a Escola E.B. 2,3/S.. Estes Serviços são assegurados por 6 pessoas, dos quais 1 é Coordenador Técnico, 4 são Assistentes Técnicos e 1 é Assistente Operacional, sendo todos do quadro de nomeação definitiva à excepção da Assistente Operacional. Os membros dos Serviços Administrativos têm todos como habilitação literária o 12º ano de escolaridade com excepção de 1 membro que tem como habilitação literárias o 3º Ciclo. A média de tempo de

serviço dos membros dos Serviços Administrativos é de 23 anos e a média do tempo de serviço prestado na Escola E.B. 2,3/S é de 18,8 anos, sendo maioritariamente do sexo feminino, tendo 3 mais de 40 anos e os restantes 3 mais de 50 anos. A caracterização pormenorizada do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo está expressa no quadro que se segue.

Caracterização do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo 2009/2010															
Categoria/Áreas de Funcionamento	Habilitações Académicas		Situação Profissional		Tempo Serviço	Tempo Serviço na Escola	Faixa Etária								
	3ºC	SEC	Quadro	Contratado			Menos 30		Entre 30 e 39		Entre 40 a 49		50 anos ou mais		
							M	F	M	F	M	F	M	F	
Coordenador Técnico		X	X		36	36									X
Assistente Técnico – 01	X		X		32	24								X	
Assistente Técnico – 02		X	X		24	11					X				
Assistente Técnico – 03		X	X		24	24							X		
Assistente Técnico – 04		X	X		21	17					X				
Assistente Operacional		X		X	1	1					X				
Sub – Total	1	5	5	1							3	2	1		

CAPITULO II - GESTÃO DO PESSOAL ADMINISTRATIVO À LUZ DOS MODELOS TEÓRICOS

2.1. Modelos Teóricos

Sempre que se relata algum acontecimento histórico, por mais antigo que seja, este envolve grupos de duas ou mais pessoas entre as quais existem relações de cooperação, competição, coordenação, realização de metas, diferenciação de funções, hierarquias e fronteiras de diferentes aspectos sociais. Falamos, pois, de organizações. A palavra deriva do grego “*órganon*”², significando utensílio, instrumento. As organizações são “as unidades sociais dominantes das sociedades complexas, quer sejam industriais ou da informação” (Bilhim, 1997: 22). Edgar Schein definiu organização como sendo a

“coordenação racional de actividades de um certo número de indivíduos, tendo em vista a realização de um objectivo ou intenção explícita e comum, através de uma divisão do trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e responsabilidade” (1968: 29).

A organização, aqui analisada formalmente, na literatura pode apresentar dois significados:

“Por um lado, designa unidades e entidades sociais, conjuntos práticos, como, por exemplo, as fábricas, os bancos e a Administração Pública. Por outro, designa certas condutas e processos sociais: o acto de organizar tais actividades, a disposição dos meios relativamente aos fins e a integração dos diversos membros numa unidade coerente” (Bilhim, 2001: 23)

Como o nosso estudo se centra na gestão da estrutura organizacional, mais concretamente na gestão do Pessoal Administrativo inserido na organização autárquica e educativa, esta estrutura organizacional constitui “um conjunto de variáveis complexas, sobre as quais os administradores e gestores fazem escolhas e tomam decisões” (Bilhim, 2001: 23). Nesta linha de ideias, questionamo-nos sobre quais serão as imagens de que nos servimos para descrever a estrutura organizacional. Esta imagem, interpretativa escrita, pode ser gerada com base em modelos teóricos e organizacionais que são definidos por Goetz & LeCompte (1988:60) como “conjuntos de supuestos, conceptos y proposiciones interrelacionados de forma laxa que configuran una visión del mundo”. Assim, consideramos os modelos como sendo as nossas lentes que afectam os raciocínios, as direcções da investigação, os métodos e que concebem

² Dicionário da Porto Editora, 1992

uma estrutura representacional abstracta que capta as propriedades gerais dos objectos ou fenómenos. Na escolha de um modelo teórico, não podemos dizer que este descreve toda a estrutura organizacional, mas que os diferentes modelos, com as suas metáforas, se complementam na descrição das imagens construídas pelo actor homem.

Esta necessidade de adoptar lentes que permitem interpretar a realidade para saber como é que os actores, neste caso, que integram o quadro do Pessoal Administrativo, se articulam no contexto da máquina burocrática e com toda a engrenagem da escola, leva a questionar em que medida o Pessoal Administrativo, está sujeito às lógicas da acção, sejam burocráticas, políticas ou outras! Assim, interessa-nos:

“considerar modelos teóricos para o estudo da escola como organização, possibilitando a sua descrição enquanto tal mas, sobretudo, permitindo a sua compreensão e explicação. Sem termos a pretensão de isolar completamente os elementos de carácter normativo” (Lima, 1998: 65)

A administração do sistema educativo português, no seu quotidiano, é objecto de uma intensa centralização e de uma constante normatização pelo Estado. Como refere Natércio Afonso,

“todos os aspectos das actividades escolares diárias são o foco de alguma norma ou regra, definida em diferentes documentos, a um nível superior da burocracia do sistema educativo.” (1994: 18).

Acresce a este forte quadro legal as

“diferenças entre o discurso produzido, em geral laudatório das virtudes da autonomia e da participação comunitária, e as práticas administrativas adoptadas, em geral mais centradas no controlo, na inspecção ou na dependência técnica que na criação de condições para um exercício responsável de descentralização de poderes e competências, de autonomia e de participação nas decisões” (Teodoro, 2006: 71).

Aqueles que se movem nos meandros da escola de forma mais atenta facilmente se apercebem desta realidade. Basta enunciar, por exemplo, o correio institucional, uma marca *tayloriana* para *fornecer* ao director ordens, informações e orientações do poder central ou, então, dos apêndices desconcentrados do mesmo poder, que tentam dissipar todas as “zonas de incerteza” (parafraseando Crozier e Friedberg, 1977). Estas mensagens digitais com deliberações concisas, precisas, instantâneas e simultâneas, fazem todas as escolas do país actuarem de forma análoga, indiferentes ao contexto sociopolítico das escolas. É também

exemplo desta excessiva preocupação dos serviços de administração central com os procedimentos, as orientações sobre os procedimentos a desenvolver pelos professores na vigilância de exames, que descrevem pormenorizadamente todos os passos do docente, inclusive a interacção dos vigilantes com os alunos. As orientações de aplicação das provas de aferição que são fornecidas aos docentes referem o que cada docente deve dizer ou ler na sala de realização da prova, inclusive colocando na prova do aluno um intransponível STOP que os alunos não podem ultrapassar, se realizarem a primeira parte da prova antes dos 45m que lhe estão atribuídos. As escolas são profícuas neste tipo de exemplos.

Se, por um lado temos uma tutela preocupada com a uniformização e o controlo, definindo centralmente programas e currículos e produzindo normativos de execução obrigatória, por outro lado, a mesma tutela busca legitimação através de um discurso descentralizador que não tem reflexos na prática, numa espécie de tensão, entre:

“centralização e descentralização, entre orientações, decisões e acções, entre discursos autonómicos e contextos organizacionais heterónomos, entre escolas governantes e escolas governadas, e ainda por múltiplas e subtis intersecções, por dispositivos híbridos e por formas compósitas que transcendem as antinomias mais óbvias” (Lima, 2007a: 19).

A crise do Estado-providência e, sobretudo, o aumento da complexidade na administração e gestão do sistema educativo fez com que o Estado “preparasse a sua retirada” (Formosinho, 2000: 78). Na última década assistiu-se à passagem de um “Estado-educador” a um “Estado-regulador”, como referem Formosinho (2000) e Teodoro (2006), “apelando à responsabilidade da sociedade civil” (Formosinho, 2000: 78) para a *partilha* da resolução desses problemas. Dizemos *partilha* porque o Estado, directa ou indirectamente, continua presente, “empenhado na mobilização e responsabilização dos actores locais, não no sentido da cidadania participativa, mas no sentido da ‘participação-colaboração’” (Formosinho, 2000: 78). Licínio Lima refere que se trata

“predominantemente, de uma participação na execução, de tipo cooptativo e instrumental, sobre a qual se abate um extenso *corpus* de orientações superiores e de regras heterónomas que devem ser observadas e que são objecto da acção inspectiva” (Lima, 2007b: 52).

O Estado procura “assegurar uma adesão consensual às ideias de eficácia e eficiência, de competitividade e produtividade” (Formosinho, 2000: 78). Baseando-se “num raciocínio do tipo *one best way*” (2000: 80) procura, sobretudo, legitimar as práticas burocráticas do aparelho administrativo. Burocracia esta, já não tanto num princípio weberiano (conceito que abordaremos

mais à frente neste trabalho) de imposição autoritária mas, agora, mais num “registo apelativo baseado na afectividade e sentimento” (2000: 80), numa “retórica cooperativa-participativa-democrática” (2000: 81) suficientemente sedutora.

O Estado apresenta a norma ou lei como se ela fosse “natural”, “verdadeira” e a “única opção possível”, procurando transparecer a ideia que uma determinada regra não resultou de uma opção política, num nível superior de decisão, escondendo o processo através do qual a referida regra foi estabelecida e quais os seus intervenientes.

Mas para Lima, a força da normatividade das regras esbarra com o plano de acção dos actores, uma vez que:

“mesmo no contexto de uma administração fortemente centralizada, e por mais autoritária que seja, a força da imposição normativa nem sempre é obedecida, traduzida em poder e em acções orientadas em conformidade, seja nos terrenos próprios da administração central, seja nos universos escolares concretos” (Lima, 1996a: 284)

Tendo por referência o enquadramento que esboçamos acima, se, por um lado, não podemos deixar de olhar para a organização escola através das lentes do modelo burocrático, dada a centralização do sistema educativo português, também não podemos menosprezar a existência da discrepância entre as *orientações para a acção organizacional* e a *acção organizacional* em si mesma, presente na escola portuguesa. É neste ponto de reflexão que recorreremos, também, ao modelo político procurando, com estas lentes, conhecer a escola em acção, e não a escola dos decretos, numa busca das singularidades e particularidades das acções dos actores e das suas motivações.

Vamos, portanto, cruzar duas dimensões organizacionais, objectivos e processos, pelo que escolhemos dois modelos de análise: o burocrático e o político.

O modelo burocrático, com a teoria da burocracia de Max Weber, onde a uniformização de procedimentos, a hierarquização de cargos e funções, a antecipação de decisões, o planeamento e a avaliação de actividades são contempladas, é aquele que mais se ajusta à compreensão do processo jurídico-legal da gestão do Pessoal Administrativo, fazendo sobressair, as hierarquias, os circuitos das instâncias das autoridades e as relações de autoridade, de dependência e de tutela. Porque, cremos, alguns procedimentos, algumas situações e ocorrências desta gestão não são completamente explicáveis à luz do modelo burocrático – por exemplo os interesses dos intervenientes, as estratégias, os jogos de influência e de poder que os actores exercem no sentido de satisfazerem às suas necessidades – analisá-los-emos

recorrendo às considerações do modelo político. Esta articulação permitirá melhorar o campo de visão e de compreensão dos processos que vamos estudar, a gestão do Pessoal Administrativo cuja explicação e compreensão não se esgotam no modelo burocrático mas, ao invés, enriquecem-se com a metáfora da arena política, que permitirá interpretar os diferentes movimentos entre os actores, as lógicas resultantes da heterogeneidade de indivíduos e grupos, produtores de diálogo e acções. Os contextos de decisão política são contextos ambíguos, incertos.

Nesta investigação seremos confrontados com o Agrupamento Vertical Caminho Novo, a Autarquia e o Ministério da Educação. Cruzam-se, portanto, neste palco, instâncias de poder, níveis de autoridade e de influência diferentes. Assim sendo, está criada a tal ambiguidade no terreno escolar que a metáfora burocrática não explica.

2.2. Modelo Burocrático e gestão do Pessoal Administrativo

2.2.1. Modelo Burocrático

O termo foi referenciado há alguns séculos e, mesmo antes do termo, já havia organizações que se regiam por princípios burocráticos. Na sociologia das organizações, Max Weber foi um dos primeiros teorizadores da burocracia, sendo, desde então, uma referência obrigatória nos estudos que se seguiram. Para Weber, “burocracia significava não um tipo de governo, mas um sistema de administração executado numa base de continuidade por profissionais treinados de acordo com regras prescritas” (Beetham, 1987: 14).

O processo de decisão na organização burocrática é descrito por Lima do seguinte modo:

“É precisamente uma certa clareza e um certo grau de consensualidade em torno dos objectivos (e também a existência de uma tecnologia relativamente certa e estável) que possibilitam a existência de um sistema de preferências completo e consciente, a partir do qual é possível conhecer virtualmente todas as alternativas ou escolhas possíveis e prever as suas consequências, isto é, decidir racionalmente – decidir intencionalmente de modo a alcançar certas finalidades, através de meios técnicos e de conhecimentos” (1998:72)

Numa organização deste tipo, para Weber, os procedimentos burocráticos regulam as relações entre os indivíduos, levando-o a afirmar que “La burocratización es el procedimiento de

transformar una acción comunitária en una acción societária racionalmente ordenada” (1944:116).

Para Weber, a burocracia tem as seguintes características:

1. Carácter legal das normas e regulamentos – a burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos exaustivos, estabelecidos previamente por escrito;
2. Carácter formal das comunicações – as regras, decisões e acções administrativas são formuladas e registadas por escrito;
3. Carácter racional e divisão do trabalho – cada participante tem um cargo específico, funções específicas e uma esfera de competência e responsabilidade;
4. Impessoalidade nas relações – a distribuição das actividades é feita em termos de cargos e funções;
5. Hierarquia da autoridade – todos os cargos estão dispostos em uma estrutura hierárquica que encerra privilégios e obrigações, definidos por regras específicas;
6. Rotinas e procedimentos padronizados – as regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas actividades são executadas de acordo com as rotinas e procedimentos;
7. Competência técnica e meritocracia – a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais;
8. Especialização da administração – separação entre a propriedade e a administração;
9. Profissionalização dos participantes – cada funcionário é um profissional, nomeadamente porque é um especialista, assalariado, tem como única actividade o cargo que ocupa e é recompensado por uma sistemática progressão na carreira que possui na organização;
10. Completa previsibilidade do funcionamento – todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização.

A teorização destas *dimensões* foi, com certeza, influenciada por outros estudos, mas, sobretudo, por uma época e seu contexto específico, nomeadamente pela forma como era considerada a organização.

“No modelo clássico, [...] a organização é vista como um todo unificado e coerente, totalmente estruturado por fins pré-determinados e fixados a título definitivo, ao serviço dos quais ele se encontra e em relação aos quais é de algum modo inteiramente transparente. É uma máquina cujos mecanismos estão perfeitamente ajustados uns em relação aos outros e obedecendo todos a uma racionalidade única. Numa visão puramente instrumental, a sua integração é

considerada como garantida pelos seus fins, que encarnam a legitimidade e a racionalidade e por isso obtêm sem dificuldade a submissão de todos” (Friedberg, 1995: 58).

Também Lima refere que:

“ao acentuar a hierarquia, a existência de competências rigorosamente fixadas, o rigor da disciplina e das formas de controlo, entre outros, Weber consubstancia um modelo teoricamente centralizado, impessoal, alheio a influências e a sentimentos (*sine ira et studio*), que partilha, sem dúvida, critérios assumidos pela Escola Clássica” (1998: 125).

Das características da burocracia, podemos verificar que os princípios da administração científica, nomeadamente de Taylor e Fayol, nas suas acepções de racionalidade (divisão do trabalho, selecção científica e treino do operário, hierarquia e controlo, remuneração e estabilidade do pessoal), estão presentes na burocracia de Weber. Porém, a teoria da burocracia “não se situa exactamente no mesmo plano ou, pelo menos, no mesmo tipo de registo teórico e disciplinar” (Lima, 1998: 124) que os trabalhos desses autores. Embora presente nos dois modelos, a racionalidade de Weber tem um carácter mais sociológico, a de Taylor concentra-se na eficácia e eficiência da produtividade.

A relação da racionalidade com a burocracia é defendida por Bush da seguinte forma: “bureaucracy, then, describes a formal organization which seeks maximum efficiency through rational approaches to management”. (2003: 43)

Embora a racionalidade não seja exclusiva da burocracia, como acabámos de verificar, o modelo racional é frequentemente designado, por exemplo, por Licínio Lima (1998: 69), por modelo burocrático ou mesmo racional-burocrático. O foco do modelo racional, apresentado por Lima, ilustra a *partilha* de muitas características com a burocracia:

“o modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes” (1998:69).

Aliás, como refere Bush (2003: 46), apesar do realce dado aos processos pelo modelo racional, este partilha muitas características com outras teorias formais, nomeadamente objectivos organizacionais consensuais e a estrutura organizacional burocrática, e acrescenta, “the decision-making process thus takes place within a recognized structure and in pursuit of accepted goals”. Neste contexto:

“trabalhar significava estar organizado racionalmente, obedecer às prescrições, emitidas do topo para a base, e satisfazer as exigências funcionais de um sistema determinado por normas objectivas e calculáveis, tendo em vista um desempenho óptimo” (Clegg, 1998: 38).

Weber distingue dois tipos de racionalidade: a racionalidade formal, *preocupada* com o rigor dos meios, “quaisquer que fossem os fins servidos, estes podiam ser alcançados através de meios racionais calculáveis” (Clegg, 1998: 42) e a racionalidade real, atenta aos fins em que “os meios calculáveis estão relacionados com os fins estabelecidos” (*ibid.*: 42).

Na organização burocrática de Weber está presente um líder e um corpo administrativo, dispostos numa estrutura hierárquica, que orienta a actividade na organização, definido pelo mesmo como a “ordem da organização”. A autoridade na burocracia, segundo Weber, assenta em três tipos: “carisma do líder, domínio da tradição e domínio de preceitos racionais e legais” (Clegg, 1998: 39). A primeira forma de autoridade revelava o problema constante da sucessão. Nos outros dois casos isso não se verificava. Na questão da tradição, a sucessão do líder é baseada, por exemplo, em noções de linhagem e primogenitura, tal como se verifica nas organizações monárquicas. A dominação baseada em preceitos racionais e legais, a mais poderosa segundo Weber, corresponde a uma situação de rotinização instituída em mecanismos de regulação das relações sociais e, por isso, independente da pessoa que ocupa o lugar *de controlo*. Todavia, apesar de ser considerada por Weber como a forma mais poderosa de dominação, está mais sujeita a pressões externas e pode desencadear maior recusa em legitimar as regras, sabendo que “a capacidade para aceitar ordens e regras como legítimas exige um nível de renúncia que é difícil de se manter. As organizações burocráticas apresentam uma tendência a desfazerem-se, seja na direcção *carismática*, seja na *tradicional*, onde as relações disciplinares são mais ‘naturais’ e ‘afectuosas’ e menos separadas das outras” (Chiavenato, 2000: 317).

Acrescenta, ainda, o mesmo autor:

“Os chefes [não burocráticos] da organização desempenham o papel de estimular a ligação emocional e mesmo irracional dos participantes com a racionalidade, pois a identificação com uma pessoa, um líder ou um chefe da organização influi psicologicamente, reforçando o compromisso abstrato com as regras da organização” (2000: 317).

A burocracia de Weber é considerada uma construção teórica, abstracta, um conceito de “tipo ideal”, ou seja, como refere Costa, “(uma) construção conceptual, despida de intenções prescritivas e servindo de medida à realidade” (1996: 42), como uma forma de melhor compreender as organizações e não de afirmar como elas deveriam ser. Aliás, Weber era céptico quanto aos méritos da burocracia. Apesar do seu cepticismo e das finalidades do padrão de burocracia por ele definido, “Weber acreditava que as características definidoras de burocracia

(os critérios que determinam o que pode ser considerado burocracia e o que não pode) eram *também* condições necessárias à eficácia administrativa e organizacional; que, na verdade, o seu padrão definicional servia também como padrão normativo” (Beetham, 1987: 27-28).

Ainda na esteira do mesmo autor, as principais características que apontámos para o padrão burocrático de Weber permitem verificar como elas propendem para satisfazer critérios de eficiência. São exemplo disso, a divisão/redução das tarefas tornando-as elementares e repetitivas, a impessoalidade que elimina o favoritismo, a subordinação que facilita a generalização e as alterações das regras e a especialização da administração que liberta esta das *tramas* familiares.

Contudo, “a crítica académica tem, a este propósito, retomado e aprofundado o sentido das críticas dirigidas pelos cidadãos contra um modelo de organização que, tomando a eficiência como divisa, não tem na maioria dos casos atingido os padrões de excelência de que se reclamava” (Lima, 1998: 126) e as “organizações burocráticas tendem a funcionar mais eficazmente em ambientes que são estáveis ou, de alguma forma, protegidos” (Morgan, 1996: 43).

As disfunções burocráticas

As fragilidades da burocracia despontam quando os investigadores se debruçam sobre a estrutura do seu modelo teórico e analisam as pressões constantes das *forças exteriores* à organização que parecem causar um enfraquecimento gradual do compromisso dos subordinados com as regras burocráticas. Em seguida, constata-se que “os princípios da organização burocrática [...] são mais ambíguos do que Weber imaginava, produzindo significativos efeitos ‘disfuncionais’, que se tornam mais acentuados quanto mais rigorosamente os princípios são aplicados” (Beetham, 1987: 30). Como refere Clegg:

“quando os investigadores começaram a fazer estudo empírico das organizações, recorrendo ao tipo ideal weberiano de burocracia como guia, rapidamente concluíram que no mundo real da modernidade, e não na teorização de Weber, as tendências burocráticas nem sempre apareciam em conjunto num pacote racional-legal completo” (1998:46).

Em diferentes estudos encontram-se diversas “manifestações patológicas”, como por exemplo: “a adesão às regras pode transformar-se em inflexibilidade e em automatismo[;] a impessoalidade produz indiferença burocrática e insensibilidade[;] a hierarquia desencoraja a

responsabilidade e a iniciativa individuais[;] o oficialismo promove, em geral, a ‘oficiosidade’ e outras patologias semelhantes” (Beetham, 1987: 30).

Crozier & Friedberg salientam que “a teoria das disfunções burocráticas é contemporânea da descoberta do factor humano e da difusão das ‘relações humanas’ na indústria. [...] parece existir uma ligação lógica entre o modo de raciocínio sobre o qual se apoiam as diferentes teorias das ‘relações humanas’ e o que está subentendido na teoria das disfunções burocráticas” (1977: 262).

Para Weber, a burocracia era, supostamente, altamente disciplinadora e os subordinados, conseqüentemente, altamente disciplinados. Merton, no entanto, assinala que:

“La disciplina sólo puede ser eficaz si las normas ideales son reforzadas por sentimientos vigorosos que impongan al individuo la devoción a sus deberes, un agudo sentido de la limitación de su autoridad y competencia, y la ejecución metódica de actividades rutinarias [...] la eficacia de la estructura social depende en definitiva de infundir en los participantes del grupo actitudes y sentimientos apropiados” (1995: 278-279).

Para Bush, numa estrutura burocrática, (como a que se *estabelece* com o nosso sistema de ensino), o profissionalismo dos professores e o conseqüente entusiasmo e emancipação no processo de ensino-aprendizagem seriam fortemente prejudicados, senão mesmo aniquilados:

“The bureaucratic model has certain advantages for education but there are difficulties in applying it too enthusiastically to schools and colleges because of the professional role of teacher. If teachers do not ‘own’ innovations but are simply required to implement externally imposed changes, they are likely to do so without enthusiasm, leading a possible failure” (2003: 46).

Para Beetham “não existe ‘um caminho melhor’ [...], nenhuns princípios universalmente aplicáveis de eficiência organizacional” (1987: 35-36) e, “os critérios para um comportamento eficaz variarão sistematicamente com os objectivos, com a tecnologia e com o meio ambiente da organização” (1987: 36). Para Clegg “a organização racionalizada, burocratizada, não é necessariamente a mais eficiente, [...] parece que ainda existe uma grande margem de manobra para a criatividade e para a imaginação” (1998: 56).

Lima constata que:

“ao falhar no seu *próprio terreno*, a burocracia tende a permanecer e a ser reproduzida, tornando-se desta forma claro que não se trata apenas de um sistema técnico, e menos ainda de uma entidade sem rosto, mas sim de uma forma de dominação que mesmo sendo aparentemente *disfuncional* naquele terreno, não deixará de ser *funcional* em outros mais directamente ligados às estruturas de poder” (1998: 127).

Crozier & Friedberg apontam que “existe cálculo racional em todos os níveis dos sentimentos humanos, e existe limitação e constrangimento de ordem afectiva em todas as decisões, mesmo nas mais técnicas” (1977: 220). Partilhando este mesmo ângulo de análise, Friedberg refere que “o encontro entre estes dois mundos, o dos sentimentos e da afectividade de um lado e o do cálculo e da eficácia do outro, não é assim tão evidente e produz o mais das vezes resultados não desejados e ‘disfuncionais’, ou seja, contrários à eficácia procurada e suposta” (Friedberg, 1995: 60).

Friedberg assinala, assim, o fim da percepção da organização como um todo unificado e coerente veiculada pela escola Clássica, e apresenta-a:

“vista agora como um conjunto no qual se opõe e se confronta uma multiplicidade de racionalidades cuja convergência não tem nada de espontâneo, mas é o resultado da construção de uma ordem. A organização, nesta perspectiva, não se tornou nada mais que uma arena política ou um mercado no qual se trocam comportamentos e se perseguem estratégias de poder especiais, e cujas características (fins, estruturas, regras de jogo, ‘cultura’) são, por sua vez, o simples produto dessas trocas e desses confrontos” (1995: 58).

2.2.2. Organização e gestão do Pessoal Administrativo segundo o Modelo Burocrático

Como já assumimos anteriormente, concebemos a escola pública como sendo regulada centralmente pelo estado. As práticas dos órgãos de gestão da escola estão, não somente mas, sobretudo, condicionadas por normativos e regulamentos superiormente definidos; no interior da escola as práticas dos diversos actores estão, de forma semelhante, reguladas por vastíssima legislação e ainda por “ordens de serviço”; a acção organizacional da escola é determinada por decisões claramente identificadas, assente numa estrutura hierárquica de autoridade; essa mesma acção é apoiada por imensos documentos escritos, inclusive na comunicação dentro da hierarquia; as tarefas estruturam-se em função da especialização; esta mesma especialização contribui para a divisão de tarefas e estas funcionam, ao contrário do que seria esperado, isoladamente; a maioria, senão todas, das actividades dos actores escolares caracterizam-se pela rotina e procedimentos padronizados. Face ao que acabámos de descrever, as características burocráticas estão presentes no sistema educativo português, quer na dimensão especificamente organizacional, quer na dimensão pedagógica, (uma vez que a segunda é indissociável da primeira), nomeadamente nos conteúdos leccionados, no processo de

ensino/aprendizagem através da estrutura hierárquica criada no interior da sala de aula pelos alunos e pelo professor, na uniformização curricular e na homogeneização metodológica.

A presença dos princípios burocráticos no sistema educativo não é uma *modernice*, nem uma exclusividade do sistema português, “durante o século XX, o modo de regulação escolar mais difundido em muitos países foi o que assentou no modelo hierárquico ou burocrático, dependente da autoridade da acção do Estado e das suas prioridades” (Estêvão, 2004: 48). O estudo de Sousa Fernandes sobre a centralização burocrática do ensino secundário “Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano” (1836-1926), *atizado* pelo paradoxo de Tocqueville³ e fundamentado na análise sociológica weberiana, comprova as influências burocráticas existentes nesse período no sistema educativo português:

Assim, a perspectiva da burocracia weberiana será adequada para analisar a organização escolar, permitindo estudar muitos dos aspectos que caracterizam essa organização, como vimos e como refere Lima:

“o modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *preditivo* das acções organizacionais.” (1998: 73)

Ao assinalar a centralização política e administrativa da educação escolar, Lima caracteriza a direcção das escolas portuguesas como exterior à própria escola, uma vez que:

“uma direcção escolar atópica, isto é, deslocada, ou fora do lugar, revela-se mais congruente com uma administração para o controlo, mais do que para o desenvolvimento, com um poder político de tipo demiúrgico que tudo parece poder criar e regular, e perante o qual uma autonomia mitigada, funcional em termos técnico-instrumentais, dócil em termos de aquiescência face às orientações e regras centralmente produzidas, representa a opção mais consistente.” (Lima, 2007a: 65)

Enfatiza-se aqui um determinado modo de agir - age-se porque está pré-determinado - desvalorizando a participação activa dos actores nas tarefas. Enfatiza-se, pois, a acção “muda”, uniforme, desprovida de questionamentos, empunhando a bandeira “se é para todos é bom!”, confundindo igualdade com equidade. Advoga-se a execução escrupulosa dos procedimentos, condicionando a inovação na realização das tarefas e desvirtua-se o sentido emancipatório da reflexão sobre as acções.

³ Paradoxo de Tocqueville - a ampla democratização torna banal a participação dos cidadãos e desinteressante a democracia

No Agrupamento Vertical Caminho Novo que será objecto do nosso estudo, à luz das lentes do modelo burocrático, procuraremos em primeiro lugar conhecer o organigrama formal desta estrutura e, em particular, o organigrama dos Serviços de Administração Escolar. Deixando de ser considerados funcionários destes Serviços, com a transferência de competências ao nível do Pessoal Não Docente da Autarquia, assumindo a categoria de funcionários camarários, procuraremos caracterizar também a sua inclusão no organigrama desta estrutura. Pretende-se aqui conhecer o protocolo de transferência do Pessoal Não Docente para a Autarquia. Após delinear a estrutura hierárquica em que se insere o Pessoal Administrativo, à luz do modelo burocrático, procuremos compreender o desempenho e comportamento destes actores, nomeadamente:

- quais as suas categorias e esferas de acção;
- quais as suas rotinas;
- que tarefas desempenham;
- que documentos escritos regulam as suas acções;
- como ocorre a articulação destes funcionários com a gestão (autarquia e escola);
- como está delineado o percurso informacional;
- como estão definidas as relações hierárquicas;
- como se inserem na orgânica escolar, sendo “funcionários camarários”;
- a quem respondem hierarquicamente;

Procuraremos também conhecer os documentos oficiais reguladores da vida do Agrupamento Vertical Caminho Novo, (Projecto Educativo, Projecto Curricular de Agrupamento, Regulamento Interno, Manual de Procedimentos, Protocolo de transferência de competências ao nível do Pessoal Não Docente ...) de modo a caracterizar o quotidiano desta organização.

2.3. Modelo Político e gestão do Pessoal Administrativo

2.3.1. Modelo Político

O Modelo Político pretende descrever a organização como uma instância de competição entre grupos com objectivos e pontos de vista divergentes, onde os actores se movimentam de uma forma intencional, dentro do seu perímetro de manobra, com delineamentos programados que podem conduzir à mudança. Quando não ocorre a mudança, assiste-se a movimentações

que servem para os diferentes actores marcarem posição e as coligações afirmarem-se na organização. Neste contexto, assume-se a mudança como algo de positivo ou mais-valia, privilegiando-se aspectos como o poder, o conflito, os interesses e os constrangimentos que são as zonas de incerteza, de conforto e as cedências. Estes aspectos, focados pelo modelo político, são considerados como disfunções pelo modelo abordado anteriormente. A este respeito, Baldrige entende que não se trata de substituir a abordagem burocrática pela abordagem política da organização mas, que na análise de organizações, neste caso educativa, os modelos políticos oferecem perspectivas complementares uma vez que podem dar uma imagem mais realista.

“This political model is not a substitute for the bureaucratic or collegial models of academic decision making. In a very real sense each of those addresses a separate set of problems and they often provide complementary interpretations. The political model also has many strengths, however, and we offer it as a strong contender for interpreting academic governance” (1987: 43).

Deste modo, este modelo assume-se como um modelo alternativo ao tradicional racional burocrático, pois aborda alguns conceitos e questões que anteriormente eram negligenciadas e que são importantes para a explicação da acção organizacional (Morgan, 1996).

Na mesma linha de ideias, Licínio Lima refere que

“o modelo político realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política” (1998: 66).

Esta racionalidade política, também é abordada por Eugénio Silva, na análise da universidade como organização à luz do modelo político, considerando que este modelo

“privilegia as estratégias políticas dos actores e a sua luta pelo controlo do poder partindo do pressuposto de que os objectivos que vigoram na organização são frequentemente questionados pelos diferentes grupos que tentam fazer prevalecer os seus interesses, confrontando-se com vista ao domínio de um certo poder de decisão” (2004: 95).

Ao reconhecer outras formas de poder dentro das organizações, para além da autoridade formal, o modelo político vai permitir compreender, por um lado, as organizações na sua perspectiva mais macro, ou seja, analisando em abstracto os órgãos e estruturas de gestão; os processos de decisão, de poder e de comunicação e, por outro lado, o modelo político também vão permitir abordar as organizações encaradas como “entidades políticas complexas”

(Bacharach, 1988: 281), sendo também compreendidas como “sistemas políticos em miniatura” (Baldrige, 1978:34 e March, 1991:17) “onde existem grupos de interesse dinâmicos e conflitos similares aos da sociedade mais geral ou aos do Estado” (Silva, 2004: 86).

Assim, como é que se estrutura o processo político nestes sistemas? Estando as organizações constituídas por grupos de interesses, estes formam coligações de diferentes grupos “solidários”, empresariais ou individuais, com exigências e interesses distintos, assumindo estratégias que exercem um certo controlo potencial sobre o sistema. Neste confronto/disputa constante pelo controlo de recursos escassos, tais como prestígio, estatuto, etc, surge a eclosão de conflitos, cuja solução carece de processos negociais. Nestas negociações, os actores mobilizam estratégias para a maximização dos seus interesses de que resultarão as decisões. As decisões são o resultado de um exercício de poder no contexto dos conflitos emergentes e das negociações estabelecidas.

Na análise da organização escola sob consideração do modelo político, focalizaremos, simultaneamente, o nosso objecto numa perspectiva macropolítica e numa perspectiva micropolítica.

Na perspectiva macropolítica privilegia-se a estrutura, os processos de poder, de decisão e de comunicação. Quando nos referimos à estrutura, falamos de estruturas organizacionais, isto é, de “distribuições, em diversos sentidos, das pessoas entre posições sociais que influenciam as relações de papel entre as pessoas” (Blau, 1974: 12). Esta definição implica a abordagem de dois conceitos: divisão de trabalho, “que consiste em atribuir às pessoas tarefas ou trabalhos diferentes dentro da organização” (Hall, 1984: 37), e as categorias/hierarquias que se traduzem em: “as posições que as pessoas ocupam possuem normas e regulamentos que especificam, em que variáveis, como seus ocupantes devem comportar-se nessas posições” (Hall, 1984: 37).

Segundo Hall, a estrutura organizacional atende a três funções. Em primeiro, realizar produtos e atingir metas organizacionais. Em segundo, minimizar ou, pelo menos, regulamentar a influência das variações individuais. Em terceiro, são os contextos onde o poder é exercido, onde as decisões são tomadas e onde são executadas as actividades das organizações. Aqui estabelecem-se hierarquias de poder dentro da organização (Hall, 1984: 37).

Como uma função das estruturas da organização consiste em regulamentar a influência das variações individuais (sexo, idade e posição do indivíduo), sobre as organizações, esta regulamentação pode ser rigorosa ou mal compreendida, o que conduz a diferentes graus de

satisfação do indivíduo com o trabalho, relacionando-o com a estrutura organizacional. Isto é, a satisfação de alguns trabalhadores enquadra-se mais com um tipo de estrutura organizacional, enquanto que outros preferem outro tipo de estrutura. Um trabalhador com o espírito crítico/interventivo apurado terá dificuldade em se sentir integrado numa organização fortemente regulamentada, onde as tarefas estão pré-descritas, pré-tipificadas e pré-operacionalizadas. Neste tipo de organização uma atitude emancipadora e crítica no trabalho é encarada com desconfiança, uma vez que a norma é encarada como algo “natural”, inquestionável. Quanto mais relevante for a normatividade na organização maior será a capacidade da administração de controlar os participantes. Se, ao invés, for mais relevante o factor humano, maior será a zona de incerteza e, conseqüentemente, o poder dos subordinados.

Traçou-se assim o confronto entre as estruturas formais da organização, com normas e hierarquias segundo as quais se busca a estabilidade da organização, e as estruturas informais, dependentes das acções dos actores e das conseqüências destas, como decisivas na eficácia das organizações. Assim, as características estruturais e as características individuais interagem sobre a organização e, como estas têm de ir de encontro aos objectivos da organização dá-se uma “luta surda”, mais ou menos negociada, mais ou menos consciente, em que os actores individuais procuram fazer prevalecer os seus interesses. Neste enquadramento

“as metas institucionais resultantes da solução do conflito de interesses são expressão dos interesses e propósitos grupais que dominam num determinado momento do cenário político” (Silva, 2006: 94).

Para atingir esses objectivos, tem de haver alguém que oriente ou crie esse rumo, ou seja, é necessária uma liderança.

Mas o que é a liderança? De uma forma muito simples, é uma forma especial de **poder**, pois envolve

“a capacidade, baseada nas qualidades pessoais do líder, de despertar a anuência voluntaria dos seguidores numa ampla faixa de assuntos. A liderança distingue-se do conceito de poder na medida em que implica influência, isto é, mudança de preferências, ao passo que o poder implica apenas que as preferências dos sujeitos são mantidas em suspenso” (Etzioni, 1965: 690).

A procura de líderes na organização traduz-se, muitas vezes, como uma solução fácil para a resolução de determinados problemas que afectam a organização ou, noutras

circunstâncias, pode eventualmente traduzir-se numa forma subtil de servir para esconder determinados problemas, por falta de solução para a sua resolução.

Nesta perspectiva, os líderes de uma organização, tornam-se o exemplo a seguir, de tal modo que “os seus seguidores realmente alteram as suas preferências para que coincidam com as do líder [...], concordem com os desejos do líder” e, por sua vez, para que o líder seja uma “influência sobre o que os membros do grupo fazem e pensam” (Hall, 1982: 114). Estamos perante uma espécie de crença que serve para solucionar qualquer problema.

A liderança pode ocorrer em qualquer grupo ou nível dentro da organização e o seu impacto varia de acordo com o nível em que a liderança é exercida. De uma forma geral, a liderança num nível superior, na organização, terá sempre mais impacto e uma liderança de um determinado nível pode não fazer sentido noutra nível. Desta forma, a liderança estará entregue a um grupo de pessoas da organização.

Quando falamos de liderança, entendemos que os líderes vão fazer mais do que as funções a que estão destinados. Mas será que existem traços comuns nos líderes? Segundo Hall (1982: 115) não é possível identificar traços comuns de liderança e depende muito da situação pois, num dado contexto, poder surgir um determinado líder, noutra, pode surgir outro líder. Nesta abordagem adopta-se a postura de que o conjunto de condições de um dado momento conduz ao surgimento do líder.

A forma como o líder gere a organização varia consoante o estilo de liderança. No estudo em causa centramo-nos em quatro tipos possíveis de liderança. Liderança **autocrática**, onde o líder exerce um nível elevado de poder sobre os diferentes actores da organização e não tendo estes muitas oportunidades para apresentar sugestões; **carismática**, onde o líder é muito participativo e introduz grandes doses de entusiasmo nos elementos da organização para, desta forma, os motivar; **participativa**, nesta situação assiste-se a um líder democrático ou participativo a tomar a decisão final, mas incentivando os restantes membros a contribuir no processo de decisão, o que provoca um sentimento, nos elementos da organização, de um certo controlo da organização sentindo-se motivados para trabalhar com mais tenacidade por algo mais do que uma compensação financeira; e, por fim, a **Liberal**, também designada por *laissez-faire*, onde o líder deixa os restantes membros prosseguir com o que fazem, podendo ser eficaz se o líder controlar o que é alcançado e partilhar regularmente com a organização esse conhecimento.

Nestas questões de liderança, espera-se um empenho dos líderes de topo ou intermédios no processo de decisão, pois estas são as pessoas a quem toda a organização confiou as decisões da organização. Assim as tomadas de decisões tornam-se um campo complexo, pois o líder tem que analisar a dimensão do problema, procurar alternativas e prever as consequências mediante cada alternativa para, no final, optar pela melhor solução. Nem sempre as decisões recaem na melhor solução para a organização, algumas são de alto risco o que pode por em causa a posição do líder, levando a uma mudança na organização. Assim o líder tem que fazer escolhas entre decisões de alto risco que envolvem sistemas mais complexos de rotas ou trajectórias, antes da decisão definitiva, ou optar por decisões de baixo risco que são mais tácticas e mais seguras.

As graduações nas organizações servem para distribuir as pessoas em categorias. É uma realidade que confronta todos os actores da organização, pois estes precisam de lidar com as graduações para que haja interacção na organização. Assim, entendemos que “a estrutura pode servir não apenas para disfarçar certas consequências não reconhecidas mas também para lidar directamente com a sua presença” (Hall, 1984: 38).

Um factor crítico nas tomadas de decisões, centra-se no volume e tipo de informação pois, quanto maior e seguro for o conhecimento, este será determinante no processo da tomada de decisões. As informações nem sempre circulam de uma forma livre, o que pode limitar o acesso à informação, por parte dos líderes. Mas independentemente do rumo da organização, esta estará sempre sujeita às percepções e interpretações dos responsáveis pelas decisões. Assim, assiste-se com alguma regularidade a uma mudança na forma como a organização funciona, para que a informação possa circular de acordo com a vontade do líder.

Para que a informação possa circular é necessário que a organização seja detentora de uma boa comunicação organizacional e tecnológica. Assim as **comunicações** assumem um papel fundamental pois o poder, a liderança e as tomadas de decisões dependem do processo de comunicação, já que estes processos não teriam sentido na ausência de informações. Na análise organizacional, a comunicação varia de importância conforme o nível e o tipo. Se o nível de proveniência e o tipo de informação for considerado importante, a informação será tratada pelos respectivos receptores, neste caso poderiam ser os líderes, de uma forma privilegiada.

No processo de comunicação assiste-se a um sistema relacional entre os elementos emissor e receptor que provocam efeitos recíprocos um no outro à medida que se comunicam. Neste acto comunicacional, por exemplo, as

“diferenças de status, os diferentes modelos perceptivos, a atracção sexual e assim por diante podem ingressar no quadro e levar a distorções daquilo que está sendo enviado e recebido” (Hall, 1982: 133).

Como podemos concluir, a transmissão de uma simples mensagem pode chegar completamente distorcida se as comunicações nas organizações não fornecerem informações precisas e no tom emocional apropriado, para todos os membros que necessitam do conteúdo dessas comunicações. Assim, a comunicação nas organizações é complicada pois os seres humanos têm as suas idiosincrasias, tendências e capacidades que são agravadas muitas vezes pelas características organizacionais como, por exemplo, as hierarquias. Mas mesmo assim, as comunicações nas organizações, como já foi referido, são fundamentais para os processos do poder, liderança e tomadas de decisão, que provocam remodelações em toda a organização.

Concluindo esta abordagem à macropolítica onde focámos o nosso olhar sobre a organização em geral, passaremos para outro tipo de abordagem.

A organização é constituída por pessoas e só compreendemos bem a organização se nos concentrarmos nas pessoas (Gray, 1984: 109) porque, numa perspectiva micropolítica da organização escola, investigaremos os actores e os seus motivos, os jogos de influência, poder e estratégias (Hoyle, 1988: 257) pois estes:

“apresentam alguns contributos importantes para a compreensão da escola como organização e ajudam-nos a reconhecer que as metas, a estrutura, as técnicas, as funções, os estilos de liderança e os processos de decisão, bem como outros aspectos formais da organização escolar, têm uma dimensão de poder” (Gomes, 1993: 75).

Dá-se, portanto, destaque ao indivíduo da organização enquanto “Homem Político”, isto é, como sendo capaz de influenciar os acontecimentos, deixando de ser um mero instrumento de acção e passando-se a equacionar o seu poder de intervenção nela. Assim, num contexto micropolítico há um conjunto de conceitos, como interesses, conflitos, poder e negociação, que envolvem os diferentes actores no quotidiano da organização e que interessa abordar para melhor compreender o nosso objecto de estudo.

2.3.1.1. Interesses

Numa perspectiva micropolítica e centrando o olhar nos actores, os indivíduos não são elementos mecânicos, nem sujeitos passivos, mas detêm interesses de ordem diversa, pessoais, profissionais e políticos que procuram realizar através das organizações (Hoyle, 1988: 257), (Costa, 1996: 81). Também Morgan, nesta linha de ideias, dava relevo em primeiro plano a “um conjunto complexo de predisposições, que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas, e outras orientações e inclinações, que levam os indivíduos a agir numa e não noutra direcção” (1996: 153), ou seja,

“a organização é encarada como um espaço de confrontação, de competição onde cada actor ou grupo, dotado de interesses próprios, utiliza estrategicamente a sua margem de liberdade explorando em seu proveito as ‘zonas de incerteza’ visando a concretização dos seus objectivos” (Silva, 2004: 87).

Segundo Crozier & Friedberg,

“Le pouvoir d'un individu ou d'un group, bref, d'un acteur social, est bien ainsi fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires” (1977 : 72).

Assim, na organização destaca-se um jogo implícito de interesses, onde se valorizam as dinâmicas dos processos de tomada de decisão que condicionam o funcionamento da organização, podendo estes interesses manifestar-se a nível individual ou de grupo.

Quando a convergência de conjuntos de interesses assume níveis mais fortes e duradouros na política organizacional, criam-se grupos de actores que defendem os mesmos interesses para atingirem os seus objectivos. Os objectivos, de acordo com este modelo organizacional, não são delineados antecipadamente na supra-estrutura da organização, mas estão sujeitos à constante instabilidade, ambiguidade e contestação (Bush, 1986: 70).

Esta união de grupos, designadas por coligações (Bacharach, 1988: 284) ou por coalizões, são pactos entre dois ou mais grupos, com ideias comuns, para dirigir a organização. Estas coligações, surgem quando os actores de um grupo não têm controlo sobre a organização, o que conduz à partilha de contrapartidas aquando do controlo da organização.

Se as coligações de sujeitos desenvolvem um empenho activo e forte na consecução dos seus interesses, estas, “tendem a transformar-se em *lobbies*, exercendo uma influência

permanente e sistemática sobre os que tomam as decisões na organização” (Afonso, 1994: 53) para, desta forma, atingem mais facilmente os seus objectivos.

Os actores, ao se coligarem, adquirem mais poder, influência e capacidade de negociação, permitindo que os interesses dos grupos dominem a tomada de decisões nas organizações, inclusive organizações escolares. O tempo das alianças pode ser mais ou menos duradouro, consoante a multiplicidade e a durabilidade dos interesses dos actores ou dos grupos, pois leva à

“consideração de que os *outputs* organizacionais resultam da interacção de conjuntos diferentes de interesses, os quais são coligações pouco conexas de actores individuais ou grupos com interesses comuns, no contexto organizacional e num dado momento” (Afonso, 1994: 53).

A existência de interesses individuais ou de grupo torna possível a delineação de estratégias adequadas à luta pela participação na tomada de decisão.

2.3.1.2. Conflitos

A movimentação dos actores de acordo com os seus interesses divergentes e na luta pelo alcance de recursos limitados no palco da organização, como poder, status ou promoções na carreira, conduz à produção de conflitos. Muitos dos conflitos resultam de situações, tais como ciúme, religiosidade, mau-estar, ataque pessoal ou colectivo, entre os membros; normas e regulamentos impostos na organização; precariedade do trabalho, quando entendido pelo indivíduo “como penoso ou desinteressante, mal remunerado e pouco reconhecido na empresa” (Pinto, 2007: 130); a integração incerta, ou seja, “satisfação no trabalho com insegurança de emprego” (Pinto, 2007: 131); a integração desqualificante, quando há “insatisfação no trabalho associada à precariedade de emprego” (Pinto, 2007: 131); etc.

Mas que importância têm os conflitos para a análise micropolítica da organização escolar? Podemos responder a esta questão recorrendo à definição que Ball apresenta das escolas como “campos de luta”:

“Considero as escolas, do mesmo modo que praticamente todas as outras organizações sociais, campos de luta divididas por conflitos em curso ou potenciais entre os seus membros, francamente coordenadas e ideologicamente diversas. Julgo essencial, se queremos compreender a natureza das escolas como organizações, conseguir uma compreensão de tais conflitos” (1989: 25).

Na compreensão de tais conflitos leva-nos à contextualização do tipo do conflito. Gronn (1986: 45-55) distingue três tipos de conflito:

a) o conflito manifesto, desenvolve-se nas instâncias formais⁴ do interior da organização e está associado aos interesses de indivíduos ou grupos em geral;

b) o conflito encoberto, desenvolve-se em palcos informais⁵ e está associado à luta entre interesses instalados e interesses de outros grupos;

c) o conflito latente associado a indivíduos que têm ideias indecisas ou ainda não têm consciência dos seus interesses relativamente a certas questões. É de referir que este tipo de conflitos tanto pode manter-se de forma latente na actividade política como progredir para situações de conflito encoberto ou manifesto.

Embora os conflitos surjam nas mais diversas formas de interesses e com estratégias planeadas pelos diferentes actores, é de referir que a

“sua origem não se situa exclusivamente no interior da organização, mas, estando esta numa situação de vulnerabilidade relativamente ao seu ambiente, os condicionalismos externos deverão ser também considerados como fonte de conflito intra-organizacional. Trata-se, neste sentido, da presença das perspectivas sistémicas nos modelos políticos e por isso de uma concepção da escola enquanto sistema político”(Costa, 1996: 82).

O conflito tem sido estudado por diferentes investigadores, por exemplo, Marx analisou os conflitos centrados na industrialização inglesa enquanto que outros, Ralf Dahrendorf (1959) e Lewis Coser (1956), investigaram o conflito na sociedade moderna (Baldrige, 1971: 15). Para Baldrige (1971: 15), os conflitos estudados na sociedade em geral podem ser aplicados nos pequenos sistemas sociais de uma organização. No entanto, Baldrige também refere que não se trata de uma abordagem consensual, por vários factores:

“First, conflict theorists emphasize the fragmentation of social system into interest groups, each with its own particular goals. Second, conflict theorists study the interaction of these different interest groups and especially the conflict processes by which one group tries to gain advantages over another. Third, interest groups cluster around divergent values, and the study of the conflicting interest is a key part of the analysis. Finally, the study of change is a central feature of the conflict approach, for change is to be expected if the social system is fragmented by divergent values and conflicting interest groups” (1971: 15-16).

⁴ O conceito de instância formal, remete-nos para a definição de organização formal, ou seja, organizações que foram formalmente estabelecidas com regras e com o propósito explícito de conseguir certas finalidades. Estas regras a que “os membros da organização devem obedecer e a estrutura de posição que define as relações entre eles (esquema organizacional) não surgiram espontaneamente, mas foram designadas conscientemente, a priori, para antecipar e guiar a interacção e as actividades” (Blau & Scott, 1977: 17)

⁵ Veja-se que dentro da organização os actores, como seres humanos, podem construir os seus próprios “hábitos, valores, normas e relações sociais, conforme os seus membros vão vivendo e trabalhando juntos” (Blau & Scott, 1977: 18).

Mas como são percebidos os conflitos pelos actores?

De uma forma geral, nestas situações, os actores da organização vêem o conflito como uma acção disfuncional derivado de factores que ocorrerem laboralmente. Este fenómeno é considerado pelos actores como transitório e que pode ser evitado através de uma acção de gestão apropriada.

Mas serão os conflitos negativos para a organização? Os conflitos não devem ser entendidos como negativos, desde que mantidos entre certos limites, uma vez que o conflito favorece a discussão de ideias, a criatividade e a mudança na organização (Baldrige, 1983: 52). Este autor considera que “conflict is often necessary and beneficial, for it constantly provokes the social system into self-examination and change” (Baldrige, 1971: 202) ao que acrescenta: “in fact, conflict is a significant factor in promoting healthy organisational change” (Baldrige *et al.*, 1988: 70).

Mas, Baldrige também nos alerta que um excesso pode levar ao perigo “that conflict may tear the organization apart” (1971: 202), tornando-se difícil, muitas vezes, “to determine the fine line that separates a revitalizing reformation from a self-destructive revolt” (1971: 202). Já a não existência de conflitos pode conduzir a uma organização apática e incapaz de evoluir, de inovar ou mudar, ou seja, um “stagnant system” (1971: 202)

2.3.1.3. Poder

Se, por um lado, toda a organização é um palco de actividade política em que cada indivíduo ou grupos cooperam e competem pelo poder (Pugh, 1971: 5), por outro, é através do poder que os interesses individuais ou dos grupos se desenvolvem, se afirmam e determinam os vencedores ou os melhores resultados nos processos de negociação de uma situação conflitual. É neste quadro que o poder assume um lugar central na concepção organizacional, surgindo como

“um dos factores determinantes das estratégias e objectivos dos indivíduos e grupos que integram as organizações derivando daqui a concepção do ‘homem político’ enquanto actor capaz de influenciar o curso dos acontecimentos que deixam de ser vistos apenas como fruto de uma racionalidade externa apoiada na relação entre meios e fins” (Silva, 2004: 87).

Mas, como podemos definir o poder? Crozier define o poder de uma pessoa A sobre uma pessoa B como a

“capacidade de A para conseguir que B faça alguma coisa que B não teria feito sem a intervenção de A [...] e que o poder A sobre B depende da previsibilidade do comportamento de B para A, e da incerteza em que B se encontra no tocante ao comportamento de A” (1963: 231-234).

Denota-se nesta definição uma relação de poder, que pode ser excluída num sistema racional, e uma margem de manobra. Já Weber entende que o poder é sempre relacional e assimétrico, referindo que “A possui recursos superiores a B”.

Esta ideia de poder foi aprofundada por Weber quando trabalhou a distinção entre poder e autoridade, considerando que o poder envolve a força ou a coerção enquanto que a autoridade é uma forma de poder que não necessita do uso da força, mas antes implica uma submissão voluntária a orientações ou ordens.

Já Friedberg, na definição de poder, aborda os conceitos de exploração de constrangimentos, oportunidades e troca negociada. Assim considera que o poder é a

“capacidade de um actor estruturar processos de troca mais ou menos duráveis a seu favor, explorando constrangimentos e oportunidades da situação para impor os termos da troca favoráveis aos seus interesses. É uma troca negociada de comportamentos estruturada de tal sorte que todos os participantes dela retirem alguma coisa, permitindo ao mesmo tempo que algum (ou alguns) dela retirem mais que os outros” (1995: 121).

Após um enquadramento e compreensão do conceito de poder e assumindo o poder como dimensão central nesta perspectiva das organizações, convém, contudo, distinguir os tipos de **poder de autoridade** e **de influência** (Bacharach, 1988: 283) O **poder de autoridade** associado ao poder formal, da estrutura hierárquica da organização, ou seja, dependente de processos de legitimação legal e o **poder de influência** que se encontra associado ao poder informal suportado por diversas proveniências tais como o carisma, o conhecimento, a experiência pessoal ou o controlo de recursos.

Em contexto escolar, Bush (1986) identifica, a partir de French & Raven (1959), as principais fontes de poder, a saber: o **poder de posição**, poder legal e legítimo que é detido em geral pelo director ou presidente; o **poder do especialista**, aquele que é detentor de um certo saber específico em geral como os docentes; o **poder pessoal**, detido por pessoas com carisma e capacidade de influenciar as decisões ou os comportamentos dos outros; o **poder de**

controlo das recompensas associado a determinados grupos privilegiados ou com o poder de influenciar; o poder coercivo, relacionado com a capacidade de forçar a conformidade, obediência e submissão, através da intimidação, ameaça ou aplicação de sanções.

O uso do poder formal e informal tem como intenção o alcance de objectivos dentro da organização onde “qualquer medida dos actos políticos resulta das diferenças percebidas entre indivíduos e grupos, associadas à motivação para utilizarem o poder como objectivo de influenciar e ou proteger” (Blase, 1991: 11).

Assim, a diversidade de valores, objectivos, formação, etc, dos diferentes intervenientes na organização conduzem ao surgimento de decisões concertadas que permitem o funcionamento da estrutura, resultando estes do poder que cada actor possui, e das negociações realizadas entre as forças envolvidas. Estes jogos de poder têm a ver com o facto de, neste processo, os actores não se abrirem totalmente, reservando para si uma margem de ambiguidade que cria uma incerteza, fazendo com que o adversário tenha que repensar a sua estratégia e, simultaneamente, prever as estratégias do(s) outro(s) actore(s).

Neste jogo de poder, o actor socorre-se da burocracia com regularidade, principalmente na vida partidária, pois os líderes políticos para exercerem o seu poder,

“tem de socorrer-se de um corpo administrativo de confiança como instrumento de autoridade. Tal implica uma burocracia. Enquanto os membros desta burocracia têm de se afirmar pela actuação imparcial, a liderança política consagra-se na competição pelos votos durante as eleições, e em actuações heróicas ao longo da legislatura. Destas actuações, resultam os fins últimos e as políticas mais amplas que o burocrata tem de servir na definição dos meios calculáveis para a consecução dos fins politicamente sancionados. Assim, em termos ideais, a organização burocrática, na sua totalidade, é um mero instrumento nas mãos dos líderes políticos” (Clegg, 1998: 43).

Ciente da margem de manobra de que cada actor dispõe, Silva reconhece que:

“o poder pode ser manipulado, quer pela administração para controlar o comportamento dos subordinados e garantir uma margem de previsibilidade das suas acções, quer por parte destes para aumentar o grau de imprevisibilidade dos seus comportamentos o que cria uma zona de incerteza⁶” (2004: 91).

Neste clima de conflito permanente, concebe-se uma configuração da organização baseado “nos confrontos entre grupos que visam adquirir poder e influência, o que impõe a necessidade da negociação como factor de resolução” (Silva, 2004: 91), já que é neste palco

⁶ Sobre as “zonas de incerteza” cf. Friedberg (1988: 24-27).

que se definem os objectivos organizacionais mais ou menos consensuais ou de decisões aceitáveis, de modo a que ocorra a solução temporária dos conflitos.

2.3.1.4. Negociação

Outro aspecto importante realçado por Friedberg (1995) consiste na capacidade negocial e robustez política que os actores têm de ter para serem líderes com poder e influência nas coligações, sendo este um factor decisivo nos processos de tomada de decisão. Dado ser impossível satisfazer as preferências de todos os envolvidos, as decisões, na arena política, resultam de complexos processos de negociação e compromissos que visam satisfazer, principalmente, as preferências dos que têm mais poder.

Num processo negocial, cada sujeito envolvido possui um espaço amostral de soluções, problemas, interesses, margens de manobra, etc. Sem saber o resultado final da negociação, os participantes combinam⁷ todos estes factores e os grupos de interesse exercem a sua influência com o pretexto de obter o maior número de benefícios. Mesmo o grupo, geralmente com maior número de indivíduos e sendo considerado como o mais fraco em autoridade e influência, tem poder de negociação. Nas piores situações podem sempre recorrer à contestação levando à paralisação da estrutura da organização. Nesta perspectiva centra-se o estudo mais nos

“actores que nas estruturas e mais nas coalizões que nos departamentos, uma vez que a dinâmica organizacional passa a ser impulsionada pelos confrontos de interesses divergentes dos actores, pela prevalência de conflitos e sua resolução, pelas preferências políticas e pela mobilização do poder para fortalecer as exigências dos actores no processo de tomada de decisões” (Silva, 2004: 94).

O objecto de análise passa da estrutura organizacional para os actores e as suas estratégias e acções relativamente conscientes de disputa e manutenção do poder (Silva, 2004: 94). Crozier & Friedberg (1977: 55) entendem que as **estratégias** criadas e desenvolvidas pelos actores são um conjunto de acções, mais ou menos ambíguas, relativamente explícitas, reajustáveis, nem sempre orientadas por objectos claros e de consequências imprevisíveis, com o objectivo de interferir nos processos de tomada de decisão e assim ampliando as suas margens de liberdade.

⁷ Em contexto matemático do número de situações possíveis.

Mas como se formam as **estratégias**? As definições do conceito de estratégia, estão sempre interligados com os processos que lhe dão origem. A forma como as estratégias surgem e se implementam não é um processo idêntico em todas as organizações,

“resultam antes de uma conjugação de factores externos (características e condições do meio envolvente) e de condições internas (dimensão, capacidades materiais e humanas, organizacionais), que configuram cada situação particular [...] e que de uma forma ampla podemos considerar, no essencial, três linhas básicas: - a formação da estratégia como um processo racional e formal, - a formação da estratégia como um processo negociado; - a formação da estratégia como um processo em construção permanente” (Nicolau, 2001: 8-9).

A **formação da estratégia como processo racional e formal** é abordada por Nicolau como um

“processo que se desenvolve através de uma série de etapas sequenciais, racionais e analíticas e envolve um conjunto de critérios objectivos baseados na racionalidade económica para auxiliar os gestores na análise das alternativas estratégicas e tomada de decisão.” (2001: 9)

Já a **formação da estratégia como um processo negociado** é associada a “um processo de negociação entre grupos sociais internos à empresa” (Nicolau, 2001: 10). Estas duas últimas perspectivas não contemplam os casos em que a **formação da estratégia é um processo em construção permanente**, ou seja, em certas organizações ou em determinados contextos de alterações profundas e imprevisíveis do meio envolvente, a estratégia não se desenvolve

“através de processos claros, ordenados e controlados nem se encontra explícita (ou integralmente explícita) em qualquer documento. Vai-se formando através da aprendizagem sobre a envolvente, capacidades internas da organização e a forma apropriada de estabelecer uma relação entre elas. As acções que se vão desencadeando, cujas implicações para o futuro não se conhecem à partida, tenderão a desenvolver uma convergência de comportamento que configura uma estratégia” (Nicolau, 2001: 12).

Estas três abordagens à formação de estratégias e apresentadas separadamente, não se podem considerar como alternativas, mas poderão incluir, simultaneamente, os três processos, ou seja,

“pode passar pelo esforço de racionalização e planeamento estratégico, seguir um processo de negociação com os actores internos e externos que o torne aceitável e ser suficientemente flexível para não desprezar o processo de aprendizagem” (Nicolau, 2001: 12).

Outra dimensão a ser considerada na organização, consiste na troca de bens com vista a satisfazer certos objectivos – concedem-se determinados recursos em troca de outros. No caso das organizações escolares, as reformas educativas e a introdução de inovações pedagógicas, costumam ser recebidas com alguma conflitualidade. De acordo com Busher, a negociação e a troca de bens surgem como elementos fundamentais neste processo:

“A inovação ocorre nas escolas, não exactamente através do estabelecimento de estruturas e da aplicação da autoridade, nem mesmo através da utilização unidireccional de várias fontes e bases de poder pelos seus promotores, mas através de um processo de negociação entre as pessoas. Estas negociações podem ser compreendidas em termos de regateio e de troca” (1990: 79).

No caso das empresas, o “lay-off”, é um exemplo extremo desta dinâmica, que consiste numa redução temporária do período normal de trabalho em troca da manutenção do posto de trabalho. Esta redução abrange geralmente um grupo de trabalhadores e estes podem optar por períodos de trabalho diferentes entre si, de acordo com o que ficar negociado entre cada um e a empresa. Esta redução pressupõe igualmente uma redução do salário que nunca pode descer abaixo do ordenado mínimo nacional, ou seja, se o trabalhador já ganhar apenas o ordenado mínimo nacional, não terá redução de ordenado. Em qualquer caso, a empresa deixa de suportar o pagamento da totalidade do salário, passando a ser responsável apenas por uma parte desse valor. O restante passa a ser assegurado pela Segurança Social. Todos os meses, a Segurança Social entrega a sua contribuição à empresa, que depois paga a totalidade ao trabalhador (Código do trabalho, artigo 294º a 316º, Ministério do Trabalho e da Segurança Social).

2.3.2. A organização e gestão do Pessoal Administrativo na perspectiva do Modelo Político

Na aplicação do modelo político na análise da dinâmica dos processos no interior da escola pública, que assumimos estar controlada centralmente pelo estado, admitimos alguma dificuldade, mas acreditamos que tem

“as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança.” (Lima, 1998: 66)

A dificuldade identificada prende-se sobretudo com a falta de espaço de intervenção afectivo dos elementos das escolas e com a tradicional cultura de estar na educação com passividade, o que induz à não mobilização de interesses ou de grupos antagónicos, bem como com o distanciamento “físico” existente entre a unidade escolar e o Ministério da Educação. No entanto, em qualquer organização formal surgem situações que fogem ao que está prescrito, pois os grupos que se constituem na organização, desenvolvem “hábitos, valores, normas e relações sociais, conforme os seus membros vão vivendo e trabalhando juntos” (Blau & Scott, 1977: 18). É o caso dos actores que constituem o Pessoal Administrativo. Estes funcionários são pessoas sobre quem recaem ordens fixas mas, como seres humanos, têm angústias, preocupações, reagem, fazem greve, podem falar entre si, trocam ideias, têm coragem e solicitam encontros com o director ou presidente, questionando certas formalidades ou simplesmente para transmitir preocupações, manifestam descontentamento ou contentamento, etc. Deste modo, são as lentes do modelo político que vão permitir interpretar a gestão do Pessoal Administrativo como membros, simultaneamente, de uma organização formal e informal, que interage diariamente na organização escola. É nesta duplicidade que procuramos descortinar a intervenção dos actores administrativos, procurando caracterizar as suas inter-relações enquanto grupo funcional específico, e as suas concepções sobre a dupla integração na escola e na autarquia. Abre-se aqui espaço à voz dos actores administrativos, às suas representações, aos seus interesses, às suas acções (deliberadas ou não) de se fazer ouvir. Sobressairá o modo como estes actores administrativos se relacionam com o restante Pessoal Não Docente da escola, com o pessoal docente e como funcionários camarários, bem como que relações de proximidade evidenciam relativamente à direcção escolar ou autárquica.

Procuraremos assim, conhecer a estrutura formal da organização escolar e as respectivas hierarquias, confrontando-as com o reconhecimento de influências informais e de grupos com opiniões divergentes e com participação fluida, mediante o assunto ou o momento em causa, o que lhes permitirá configurar ou reconfigurar acções ao longo do tempo.

Não pretendemos, no entanto, esquecer e/ou desvalorizar as implicações que decorrem do facto de a escola pública estar inserida num sistema administrativo de ensino altamente centralizado, e de muitas das decisões que afectam os indivíduos nas escolas, nomeadamente ao nível do Pessoal Não Docente, serem tomadas por actores externos às próprias escolas. Assim, pretendemos estudar a aplicação de uma decisão tomada no topo da hierarquia do Sistema Educativo numa Escola específica. Pretendemos pois assinalar as racionalidades

específicas de Gestão do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo, que experiencia um processo de transferência de competências do Ministério da Educação para a Autarquia.

2.4. A interacção entre o burocrático e o político

Tanto o modelo burocrático como o político são sistemas de “dominação que usam o poder como base da influência que exercem sobre os indivíduos enquanto actores” (Silva, 2004: 234). Esta forma de regular o comportamento dos actores deve-se às regras burocráticas, “construídas pela estrutura de topo da hierarquia, [são] impessoais, abstractas e universais e tendem a consolidar-se” (Silva, 2004: 234), e às regras políticas, “construídas em processos negociais, contingentes e afectam as situações para as quais são inventadas” (Silva, 2004: 234). Este conjunto de regras ao qual os actores se subjugam é criado num patamar acima do nível hierárquico em que as decisões são tomadas e serve como “mecanismos reguladores do jogo decisional” (Silva, 2004: 234). Esta subjugação dos actores às regras destes sistemas leva a que estes actuem em “função da percepção que têm das oportunidades de acção, geralmente [...] configuradas por parâmetros de socialização comportamental” (Silva, 2004: 234). Assim, os actores passam a ser simples realizadores de tarefas, desprovidos da “capacidade estratégica de acção que geralmente os caracteriza como sujeitos detentores de poderes” (Silva, 2004: 234), conduzindo a que o processo decisório esteja centralizado no topo da hierarquia organizacional.

Nesta interacção entre o burocrático e político, Ahrne (1997: 92-95) e Silva (2004: 234) referem que estes sistemas podem actuar em sentido centrípeto ou em sentido centrífugo. No terreno organizacional, Ahrne (1997: 92-95) associa forças centrípetas às que promovem a coesão, a lealdade e a solidariedade, ou seja, um indivíduo ‘domesticado’. Já as forças centrífugas, para Ahrne (1997: 92-95), baseiam-se na discordância, na desarticulação e no conflito, o que promove a autonomia dos indivíduos fazendo despontar os seus interesses divergentes que podem ter origem na ambiguidade e na não consensualidade dos objectivos.

Neste sentido, por um lado, actua o **sistema burocrático** baseado na hierarquia da autoridade, na divisão do trabalho, na competência técnica, nas normas de procedimento para actuação no cargo, nas normas que controlam o comportamento dos empregados, na autoridade limitada do cargo, na gratificação diferencial por cargo, na impessoalidade dos contactos pessoais, na separação entre propriedade e administração, na ênfase nas

comunicações escritas e na disciplina racional (Hall, 1971: 34). Por outro, o **sistema político**, centrado na pluralidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objectivos próprios, poderes e influências diversas e posicionamentos hierárquicos diferenciados, onde se desenrola uma base de conflitualidade de interesses, internos e externos à organização e, conseqüentemente, uma luta pelo poder e sendo o poder e os interesses a base para a construção dos processos de negociação (Costa, 1996: 73), leva a que se considere o sistema político “como sendo aquele que mais contribui para a desarticulação organizacional, rompendo, portanto, com a ordem estável inerente à burocracia” (Silva, 2004: 235). É nesta linha de ideias que associamos os sistemas burocrático e político ou como “formas organizacionais com acção de sentido contrário” ou como sistemas que operam segundo “uma acção conjugada” (Silva, 2004: 235).

Estes dois sistemas mobilizados em simultâneo pelos actores da organização, poderão contribuir para uma realização imediata, ou com mais rapidez, dos resultados pretendidos, ou seja,

“de um lado o sistema burocrático confere forma legal a medidas e decisões produzidas na esfera essencialmente política, institucionalizando as políticas e, do outro, o sistema político dá cobertura a decisões administrativas ou técnicas tornando-as congruentes com o quadro político-ideológico vigente, promovendo o enquadramento dessas decisões.” (Silva, 2004: 235)

Esta instrumentalização da burocracia, retratada Figura 1, torna a “organização burocrática, na sua totalidade, um mero instrumento nas mãos dos líderes políticos” (Clegg, 1998: 43) na medida com que aquela é accionada para dar cobertura legal às decisões tomadas na esfera política, sem o que não teriam validade legal.

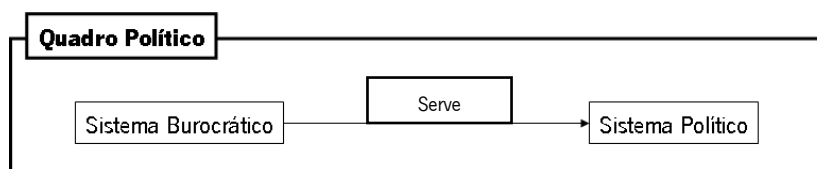


Figura 1

O significado de “norma” apregoado pela burocracia, aparece-nos neste contexto como perdendo o seu carácter ingénuo de impessoalidade, na medida em que esconde sempre qualquer agenda política, pois que a intervenção do indivíduo no estabelecimento das regras que governam/gerem as organizações expressa sempre a intervenção de um “homem político”. A

norma é sempre o resultado de um determinado juízo de valores, que poderá ter sido (ou não) mais ou menos negociado, que se traduz na capacidade de estipular as regras por quem tem poder para o fazer. O poder de estabelecer as regras é tanto mais distante do quotidiano das organizações quanto mais longe estiver o órgão de decisão destas. O nível de decisão pode assim, para determinadas resoluções, ser externo às próprias organizações, fazendo com que quando a norma é apresentada aos actores ela apareça como inquestionável, uma vez que estes não têm poder de intervenção nas decisões. Os indivíduos actuarão portanto, todos na mesma direcção, numa monorracionalidade pré-definida, “fechando” a organização sobre si mesma.

Mas como a burocracia pode servir para viabilizar os interesses dos actores organizacionais (de alguns), também poderá ser usada para desenvolver uma acção oponente, traduzindo-se numa anulação recíproca dos efeitos gerados” (Silva, 2004: 235), ou seja, se, por um lado, os actores administrativos estão preocupados com o cumprimento da lei e com as conformidades de ordem processual, temporais, legais e institucionais, isto também pode levar a que os líderes políticos não consigam por em prática as intenções políticas porque precisão de ser legitimadas burocraticamente, Figura 2.

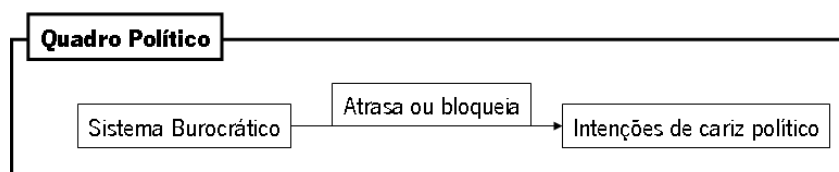


Figura 2

É de realçar que, como a burocracia é um instrumento que legitima a base legal da acção organizacional, ela pode servir de entrave e/ou condicionamento à implementação da acção política. Os processos de argumentação e conseqüentemente aplicação das decisões esbarram com o facto de “não estar escrito”, mas estar “definido”, logo não pode ser feito. Abrem-se espaços de discussão nas organizações que poderão nunca ter influência prática, ou que demorarão muito a ter impacto nos níveis da organização que têm o poder para alterar as normas. Além do que, a organização reconhecer a certos níveis hierárquicos o poder de emitir opinião formal, isto não é sinónimo de poder de decisão. Se o órgão de que detém o poder para estabelecer as normas é unipessoal, a norma é da responsabilidade de uma única pessoa; se este órgão for colegial a responsabilidade é de um conjunto de pessoas. Em qualquer destes casos, se os órgãos estão muito acima do nível de aplicação da norma, esta aparece como se

não tivesse assinatura, levando a que os níveis intermédios da organização que aplica as normas funcionem como amortecedores das argumentações/interesses dos níveis inferiores.

De outro modo, o sistema político (Figura 3)

“poderá questionar e fiscalizar a própria legalidade das decisões à luz das regras e do quadro político estabelecido, deslegitimando, se for caso disso, as decisões dos órgãos da administração e gestão ou retirando-lhes a confiança política.” (Silva, 2004: 236)

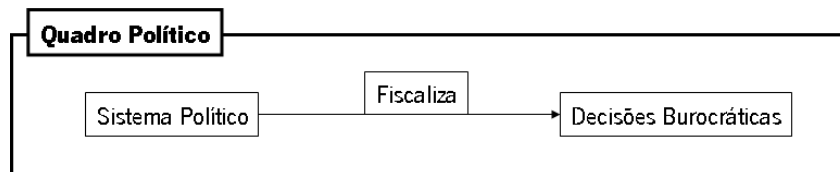


Figura 3

Os grupos procuram assegurar a sua influência nomeadamente procurando que os seus representantes tenham assento nos órgãos de decisão e de vigilância de aplicação das regras. O processo de decisão fundamenta-se nos interesses dos representados, o que induzirá desarticulação entre as normas e a vontade dos grupos, fazendo sobressair uma organização plurirracional, revelando tensões permanentes, contrastando com a ordem burocrática da uniformidade.

Pelo esboço que traçamos acima, os actos burocráticos surgem como resultado de alguma opção/posição política, revelando um compromisso entre burocracia e política e dando a conhecer o carácter ambivalente e dinâmico da Administração Organizacional.

CAPITULO III - METODOLOGIA E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

3.1. Origem da investigação

Apresentado o local de estudo, os Serviços Administrativos do Agrupamento Vertical Caminho Novo e as lentes teóricas usadas para conhecer o dia-a-dia da sua organização e gestão, importa precisar as inquietações que deram origem a este trabalho, de modo a tornar mais coerentes as opções metodológicas assumidas neste capítulo.

Ao nos propormos estudar a gestão do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo, estamos a focalizar o estudo num sector da escola que tem sido pouco estudada. Nesta investigação, não pretendemos ter como referência os modelos industriais que foram aplicados no passado nos quadros educativos, mas antes empregar modelos desenvolvidos por teóricos e profissionais com base na sua observação e experiência em escolas. (Tony Bush, 1994: 5)

Em Portugal, a descoberta da escola como objecto de estudo é relativamente recente, como Lima refere, tendo ganho consistência a partir dos anos oitenta pelo que

“a escola enquanto objecto autónomo, nível de análise, organização e contexto específico, tem frequentemente sido ignorada, sem espaço, entre a espada e a parede, isto é, entre as fortes pressões até há pouco aparentemente irreconciliáveis das perspectivas macroestruturais de análise, por um lado, e das abordagens micro-estruturais por outro.” (1996b: 19)

Desde da década de oitenta há um crescente número de investigações sobre diferentes realidades escolares. Actualmente, assiste-se a uma mudança profunda na realidade organizacional escolar à qual o Pessoal Não Docente não se mantém indiferente, sendo disto exemplo a junção das escolas em centros escolares, a criação dos agrupamentos que reúnem vários centros escolares, a alteração no modelo de gestão das escolas/agrupamentos, a passagem do Pessoal Não Docente para a tutela da Autarquia, a alteração na carreira dos docentes e não docentes. Estas novas realidades seriam, só por si, justificativas para a necessidade de reflectir sobre a gestão do Pessoal Administrativo num Agrupamento de Escolas, tendo em conta o quão pouco foi estudada. A nossa perspectiva de análise desta nova realidade organizacional do sistema administrativo português procura ajudar a descrever como os actores, em especial o Pessoal Administrativo, percebem o seu funcionamento no quotidiano e, em

particular, procura dar a conhecer a interpretação destes sobre a transição do estatuto de funcionários do Ministério da Educação para funcionários da Autarquia.

Considerando que os acontecimentos que antecederam o novo estatuto destes actores tiveram, e têm, repercussões no quotidiano da organização e gestão, uma vez que a realidade é sempre condicionada por uma certa história mais ou menos longínqua, colocamos também a seguinte questão: Como se desenvolveu o processo de transferência do Pessoal Não Docente, e em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia? Pensamos que o conhecimento da história do processo da tomada de decisão sobre a transferência do Pessoal Não Docente para a Autarquia permitirá compreender muitas das tomadas de posições dos membros que, ou com ele, trabalham quotidianamente, quer na perspectiva de actores individuais ou como membros dos diversos órgãos de direcção ou gestão ou de entidades parceiras do Agrupamento.

3.2. Metodologia de natureza qualitativa

Neste projecto, uma vez que o que está em causa é o estudo da gestão do Pessoal Administrativo, interessa ouvir os membros da Autarquia e do Agrupamento Vertical Caminho Novo, directamente envolvidos na problemática da sua gestão. Também interessa saber porque é que o Ministério da Educação prescinde desta gestão, ou seja, quais as vantagens, para o Ministério da Educação e/ou para o Agrupamento, da passagem da gestão do Pessoal Não Docente para as Autarquias. Será uma desresponsabilização por parte do Ministério da Educação? Ou será uma oportunidade para as escolas, de modo a que as suas dificuldades possam ser sentidas pelo poder local, permitindo às autarquias uma actuação mais rápida na resolução de cada problema, dada a proximidade?

É neste contexto que a adopção de uma determinada metodologia se torna imprescindível para a compreensão da gestão do Pessoal Administrativo de um Agrupamento. Ao assumir a abordagem do palco de acção, a metodologia qualitativa torna-se uma estratégia indispensável de análise da realidade, tomando como referência o paradigma interpretativo, pois,

“no plano ontológico, assume que a realidade não existe fora da consciência do sujeito, tratando-se ela mesma de uma construção social impregnada de significado. Assim, e no plano epistemológico, estas metodologias consideram que o conhecimento é construído intersubjectivamente através de uma interacção estreita entre o sujeito cognoscente e o objecto. No plano metodológico, a interpretação da realidade passa pela consideração e captação dos

significados atribuídos pelos actores sociais aos diferentes aspectos da sua interacção com o real.” (Silva, 1999:5)

Assim, a metodologia qualitativa, por um lado, permite “um modo interactivo de recolha e análise dos dados e, por outro, o recurso a variadas fontes através de uma combinação de métodos diversificados que captem a dimensão subjectiva dos fenómenos estudados” (Silva, 1999: 5). Quanto às questões a investigar “não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural” (Bogdan & Biklen, 1994: 16). Se bem que o investigador vai construindo um conjunto de questões ao longo da sua investigação, este não assume como objectivo principal a resposta às questões prévias ou testar as hipóteses, mas sim a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação (Bogdan & Biklen, 1994: 16). A convivência prolongada com o campo de análise, característica das metodologias qualitativas, vai permitir ao investigador a imersão no palco de acção para obter um retrato rico em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas. Desta forma, o investigador será um conhecedor profundo da organização e, conseqüentemente, descodificará a interpretação feita pelos actores sociais, detentores de saberes. Por outro lado, no decorrer da investigação, o quadro teórico construído vai ser centrado em questões mais específicas, permitindo ao investigador delinear o percurso a seguir ao longo da construção da investigação. Esta é uma das razões principais que nos levou a enveredar por uma investigação de cariz qualitativo.

3.2.1. Estudo de caso

O estudo de caso é um processo específico para o desenvolvimento de uma investigação qualitativa, onde o investigador deseja conhecer fenómenos sociais complexos e apreender as características integrais/holísticas e significativas de um dado acontecimento da vida real. À medida que a investigação se desenvolve, o investigador vai limitando o seu campo de observação tendo em consideração os objectivos da investigação de modo a realizar uma análise de dados mais restrita. Bogdan & Biklen referem, a este propósito, que

“no plano geral do estudo de caso pode ser representado como um funil [...] onde no início do estudo é representado pela extremidade mais larga do funil: os investigadores procuram locais ou pessoas que possam ser objecto do estudo ou fontes de dados e, ao encontrarem aquilo que pensam interessar-lhes, organizam então uma malha larga, tentando avaliar o interesse do

terreno ou das fontes de dados para os seus objectivos [...] à medida que vão conhecendo melhor o tema em estudo, os planos são modificados e as estratégias seleccionadas” (1994: 89).

Nesta investigação, como se trata da abordagem do processo de gestão do Pessoal Administrativo, direccionado para um contexto específico e bem delimitado, estamos perante um caso. Tenta-se conceber a investigação de forma a captar e analisar o caso, que pode ser conduzida num quadro de paradigmas bem distintos, como o positivista, o interpretativo ou o crítico. Na nossa investigação, assumimos um quadro interpretativo onde procuramos descobrir, em particular, o que há de mais essencial e característico na situação em estudo.

A caracterização do caso consiste em saber o que se passa neste contexto, ou seja, quais são as lógicas, as dinâmicas, os processos de construção das identidades e as representações que os indivíduos constroem nesta situação. Para isso, o objecto de estudo tem de estar bem definido para que seja possível conhecer, com bastante profundidade, tudo o que o caracteriza, ou seja, permite obter respostas às questões “como” e “porquê”. A este propósito Yin expõe que é mais apropriado aplicar um estudo de caso quando “a ‘how’ or ‘why’ question is being asked about a contemporary set of events over which the investigator has little or no control” (1994:9).

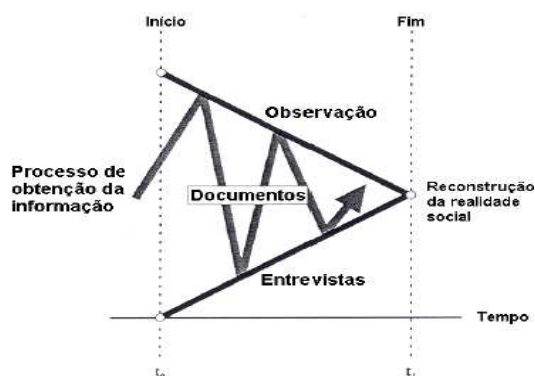
O estudo de caso caracteriza-se também pelo recurso a uma grande variedade de instrumentos e estratégias de recolhas de dados, acabando por produzir uma forte base descritiva, levando a um profundo alcance analítico. Desta forma poderão ser identificados padrões, o que permitirá a especulação de novas hipóteses, novas teorias e novas questões. O contexto específico da nossa investigação, impede-nos de realizar generalizações de resultados para outros casos, mas pode servir como referência ou ponto de partida para outras investigações idênticas. Em situações de resultados idênticos, em diferentes estudos de casos, pode-se concluir um princípio geral, desde que se conheçam semelhanças.

O nosso estudo, sendo baseado num trabalho de campo, ou seja naturalista, onde o investigador é o principal instrumento de recolha de dados, o conhecimento produzido pode seguir uma de duas perspectivas essenciais: interpretativa, onde se procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, que é o caso da nossa investigação e já tinha sido referido anteriormente, ou pragmática, cuja intenção fundamental é proporcionar uma perspectiva global, completa e coerente, do objecto de estudo do ponto de vista do investigador.

Sendo o nosso objecto de estudo a gestão do Pessoal Administrativo num agrupamento de escolas e as questões orientadoras as que afluíram anteriormente, convocaremos os actores que constituem o Pessoal Administrativo, Órgão de Direcção e Gestão do Agrupamento Vertical Caminho Novo e da Autarquia, e também os documentos reguladores da acção social (Projecto Educativo, Regulamento Interno, Carta Educativa,...), bem como os diversos palcos de acção que englobam (Agrupamento, Autarquia, Direcção do Agrupamento, Conselho Geral e Conselho Pedagógico). Isto permitirá conhecer/analisar o quotidiano da organização e gestão do Pessoal Administrativo e caracterizar lógicas, racionalidades e processos de tomada de decisão. O contraditório das declarações obtidas a partir de diversas fontes, permitirá um conhecimento aprofundado do contexto da acção que é indispensável para a compreensão dos fenómenos e para a compreensão das acções dos actores que interagem com o Pessoal Administrativo. Para alcançar esta meta partiremos para a recolha de informação através de entrevistas semi-estruturadas e análise documental, à qual será aplicada análise de conteúdo.

3.2.2. Método e técnicas

O método é o procedimento, ou seja, a maneira de encarar ou abordar a realidade. Segundo Bogdan e Biklen (1994), Tuckman (2000) e Quivy e Campenhoudt (2005), podem ser utilizados três grandes grupos de métodos como fontes de recolha de dados de informação nas investigações qualitativas: a análise de documentos; o inquérito escrito (questionário) ou oral (entrevista); e a observação. A utilização destes diferentes métodos para a recolha de dados, permite ao investigador deter diversas perspectivas sobre a mesma situação, proveniente de distintas naturezas, e proceder a uma triangulação da informação obtida (Bell, 2004: 96), tal como é apresentado na figura abaixo.



Adaptado de Igea *et al.* (1995: 256)

Esta triangulação dos dados, “permite evitar ameaças à validade interna inerente à forma como os dados de uma investigação são recolhidos” (Igea, 1995: 256) Deste modo, para obter a informação pertinente que permita dar resposta às questões do estudo em causa, recorreremos à análise documental, ao inquérito por entrevista e à observação, o que irá facilitar uma análise de conteúdo mais rigorosa. Estes procedimentos, entendemos nós, irão permitir captar a informação mais relevante sobre o nosso objecto de estudo.

Quanto às **técnicas**, como são os instrumentos ou processos práticos que têm por objectivo a pesquisa, a recolha e o tratamento da informação, vamos recorrer, do ponto de vista instrumental, às grelhas, ao diário de campo, gravações de áudio e a guiões, aplicados aos métodos mencionados anteriormente. Estes instrumentos serão imprescindíveis nas entrevistas a realizar às seguintes entidades envolvidas no Agrupamento Vertical Caminho Novo: Director, Coordenador Técnico, Assistentes Técnicos, Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas, Director Regional da Educação e Presidente da Autarquia Local.

3.2.2.1. Análise documental

Antes de procedermos a uma clarificação de análise documental, há que ter presente alguns conceitos tais como **dado, documento e análise**. No caso dos dados, estes “suportam uma informação sobre a realidade, implicam uma elaboração conceptual dessa informação e o modo de expressa-la que possibilite a sua conservação e comunicação” (Flores, 1994: 16). Os documentos são a “impressão deixada num objecto físico por um ser humano e pode apresentar-se sob a forma de fotografias, de filmes, de diapositivos, de endereços electrónicos, impressa, entre outras” (Bell, 2004: 103). No nosso caso estes serão essencialmente fontes documentais escritas. Quanto à análise, esta consiste na “detecção de unidades de significado num texto e no estudo das relações entre elas e em relação ao todo” (Flores, 1994: 16).

O objectivo da análise documental é servir, numa fase preliminar, como um serviço de consulta e armazenamento de informação condensada para uma posterior análise mais detalhada. Esta recolha de informação permite analisar algumas características organizacionais da gestão do Pessoal Administrativo de um Agrupamento de Escolas, enquanto entidade social em mudança num determinado contexto histórico e sociopolítico.

No nosso estudo de caso, foram escolhidos todos os documentos que poderiam fornecer informações profícuas, ou seja “documents that are generated in the course of day-to-day

organizational life: these could include notes [...], memos, speeches made by company representations” (Schmitt & Klimoski, 1991: 150).

As fontes documentais do nosso estudo serão actas do Conselho Administrativo, Carta Educativa, um relatório de Avaliação Externa do Agrupamento efectuado pela Inspeção Geral da Educação, Projecto Educativo, manual de procedimento, legislação relativa a estes actores e à transferência de competências dos Agrupamentos para as Autarquias, Contrato de Execução de Transferência de Competências para os Municípios em Matéria de Educação, obras publicadas sobre a Educação no concelho, nomeadamente, teses de Doutoramento e dissertações de Mestrado onde a investigação está centrada sobre o Pessoal Não Docente, imprensa local, entre outros documentos que chegarão regularmente. Na recolha destes suportes, partimos do princípio que

“poderiam revelar alguns elementos que podiam ser encarados como orientações estratégicas, de natureza política (e legislativa) que exerceram alguma influência no funcionamento geral [...] e em particularmente, na gestão dos recursos humanos, isto é, partiu-se do pressuposto de que, em geral, em contextos organizacionais onde o controlo marca fortemente o carácter da gestão, existe a tendência para uma maior congruência entre as práticas e o sentido dos normativos legais e políticos tidos como referências incontornáveis” (Silva, 2004: 310)

É com esta referência que procuramos na análise destes documentos, conhecer por exemplo: em que face se insere a gestão do Pessoal Administrativo na vida escolar do Agrupamento Vertical Caminho Novo, qual o organigrama do Pessoal Administrativo no Agrupamento Vertical Caminho Novo, como foi estruturada a sua nova constituição, como é o seu funcionamento, entre outras informações que podem acrescer.

Durante esta investigação presenciou-se, também, a uma *aceitação inocente* de que as práticas condiziam com o exigido nos normativos, sabendo nós que, por vezes, ocorriam as “infidelidades normativas” (Lima, 1998: 159-160 e 171), dada a “multirreferencialidade das práticas num contexto onde se confrontam lógicas, interesses divergentes e percepções distintas da realidade” (Silva, 2004: 310). É neste propósito da análise dos documentos que se vai apurar o sentido das orientações normativas e analisar o

“grau de impacto dos normativos sobre a configuração dos processos e práticas de gestão [...] e as reacções suscitadas nos actores face à percepção que tinham acerca da intencionalidade e do efeito dos referidos normativos articulada com os seus próprios interesses.” (Silva, 2004: 311)

Assim, numa análise posterior das práticas, vamos identificar as “fugas” ou “infidelidades” (Silva, 2004: 311) protagonizadas por estes actores.

3.2.2.2. Inquérito por entrevista

Nesta investigação recorreremos à entrevista semi-estruturada, pois dispomos de uma série de perguntas-guia, abertas, para as quais é imperativo obter informação da parte do entrevistado. As perguntas não têm uma ordem fixa, mas serão introduzidas ao longo do diálogo, que se estabelece com o entrevistado, quando este não chega por si próprio ao que o investigador pretende saber.

Como as entrevistas se caracterizam pela proximidade entre o investigador e o actor social, permitirão ao investigador “uma verdadeira troca de informação sobre as percepções do actor social acerca de um dado acontecimento, as respectivas interpretações ou experiências, que procura alcançar com recurso a perguntas abertas” (Fernandes, 2009: 62). Assim, cabe ao investigador manter uma postura atenta e flexível na orientação da entrevista, com o objectivo do entrevistado não se afastar do rumo da investigação e obter a informação deste mais relevante, autêntica e profunda sobre os factos que se procura conhecer.

Relativamente a este método, Quivy & Campenhoudt referem que é adequado quando se tem como objectivos:

- “- A análise do sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados: os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das próprias experiências, etc.
- A análise de um problema específico: os dados de um problema, os pontos de vista presentes, o que está em jogo, os sistemas de relações, o funcionamento de uma organização, etc.
- A reconstituição de um processo de acção, de experiências ou de acontecimentos do passado.” (2005: 193)

Nestas entrevistas, as questões orientadoras, servirão para encontrar pistas de reflexão, ideias e hipóteses de trabalho. Desta forma, esperamos vir a conhecer, do ponto de vista organizacional, as racionalidades e práticas de gestão do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo e também qual a identidade deste pessoal relativamente à ambiguidade da dependência do Ministério da Educação e da Autarquia. A razão da escolha destes sujeitos a entrevistar e a questionar, prende-se por todas elas estarem, umas mais e outras menos, relacionadas com a problemática da gestão do Pessoal Administrativo.

Serão aplicadas entrevistas semi-estruturadas a pessoas que consideramos como os principais actores neste processo, Pessoal Administrativo (Coordenador Técnico, Assistente Técnico e Assistente Operacional), Director do Agrupamento Vertical Caminho Novo, Presidente da Câmara Municipal e a Coordenador da Equipa de Apoio às Escolas da Área do Agrupamento Vertical Caminho Novo, Director Regional de Educação da área do Agrupamento Vertical Caminho Novo, que pensamos serem as pessoas-chave do problema que nos propusemos estudar.

Nestas entrevistas será solicitado a gravação do som da entrevista, com o fim exclusivo de permitir uma transcrição fiel do diálogo estabelecido, bem como a intenção de devolver a transcrição da entrevista para posterior leitura e ratificação ou alteração que se julgue por bem efectuar.

As datas das entrevistas encontram-se na tabela seguinte.

Calendário das entrevistas realizadas

Código	Data	Entrevistado
E01	2010/05/19	Director do Agrupamento Vertical Caminho Novo
E02	2010/06/01	Presidente da Autarquia
E03	2010/06/22	Coordenador Técnico do Pessoal Administrativo
E04	2010/06/22	Assistente Técnico
E05	2010/06/22	Assistente Operacional
E06	2010/06/23	Coordenador da Equipa de Apoio às Escolas da Área do Agrupamento Vertical Caminho Novo
E07	2010/07/13	Director da Direcção Regional de Educação

Abaixo, apresentam-se referenciados o **mapa dos objectivos específicos** para cada uma das entrevistas, tendo em conta os seguintes **objectivos gerais**:

- ❖ Conhecer, do ponto de vista organizacional, as racionalidades e práticas de gestão do Pessoal Administrativo do Agrupamento Vertical Caminho Novo decorrentes da dupla tutela a que estão sujeitos por parte da autarquia e do órgão de gestão da escola;
- ❖ Analisar o impacto das decisões tomadas pelo Coordenador Técnico no plano da gestão do Pessoal Administrativo;
- ❖ Conhecer as representações dos actores do Agrupamento Vertical Caminho Novo sobre a organização e funcionamento do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo;

- ❖ Caracterizar as relações institucionais ao nível da gestão do Pessoal Não Docente entre Autarquia, Órgão de Gestão da Escola, Equipa de Apoio às Escolas da Área do Agrupamento Vertical Caminho Novo e também a Direcção Regional de Educação;
- ❖ Caracterizar a identidade do Pessoal Administrativo e os processos de (re)construção identitária.

Mapa de objectivos das entrevistas realizadas

Código	Objectivos da Entrevista
E01	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer o quotidiano da organização e gestão do Pessoal Administrativo; - Conhecer o percurso histórico da organização e gestão do Pessoal Administrativo; - Verificar quais as alterações, decorrentes da Passagem do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, visando detectar lógicas de acção, lideranças nos processos, processos de decisão e/ou de negociação, interações entre actores, parcerias.
E02	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer os argumentos para a decisão de passar o Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia; - Conhecer o processo de implementação da transferência do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo; - Conhecer a intervenção da Autarquia no quotidiano da organização e gestão do Pessoal Administrativo; - Verificar quais as alterações, decorrentes da Passagem do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, visando detectar lógicas de acção, lideranças nos processos, processos de decisão e/ou de negociação, interações entre actores, parcerias.
E03	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer o quotidiano da organização e gestão do Pessoal Administrativo; - Conhecer as relações e articulações entre o Coordenador Técnico do Pessoal Administrativo do Agrupamento e os Assistentes Técnicos, Assistentes Operacionais, Autarquia e Director do Agrupamento; - Analisar o papel do Coordenador Técnico do Pessoal Administrativo do Agrupamento, considerando as suas lógicas, racionalidades e processos decisórios;
E04	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer o quotidiano da organização e gestão Pessoal Administrativo; - Conhecer/caracterizar o funcionamento do Pessoal Administrativo, considerando as suas lógicas, racionalidades e processos decisórios; - Verificar quais as alterações, decorrentes da Passagem do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, visando detectar lógicas de acção, lideranças nos processos, processos de decisão e/ou de negociação, interações entre actores, parcerias - Conhecer as representações dos Assistentes técnicos sobre o Pessoal Administrativo.
E05	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer o quotidiano da organização e gestão Pessoal Administrativo; - Conhecer/caracterizar o funcionamento do Pessoal Administrativo, considerando as suas lógicas, racionalidades e processos decisórios; - Verificar quais as alterações, decorrentes da Passagem do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, visando detectar lógicas de acção, lideranças nos processos, processos de decisão e/ou de negociação, interações entre actores, parcerias - Conhecer as representações dos Assistentes Operacionais sobre o Pessoal Administrativo.
E06	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer os argumentos para a decisão de passar o Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia; - Conhecer o processo de implementação da transferência do Pessoal Não Docente; - Conhecer a intervenção da Equipa de Apoio às Escolas no quotidiano da organização e gestão do

	Pessoal Administrativo; - Verificar quais as alterações, decorrentes da Passagem do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, visando detectar lógicas de acção, lideranças nos processos, processos de decisão e/ou de negociação, interacções entre actores, parcerias.
E07	- Conhecer os argumentos para a decisão de passar o Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia; - Conhecer o processo de implementação da transferência do Pessoal Não Docente; - Conhecer a intervenção da Direcção Regional de Educação no quotidiano da organização e gestão do Pessoal Administrativo; - Verificar quais as alterações, decorrentes da Passagem do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, visando detectar lógicas de acção, lideranças nos processos, processos de decisão e/ou de negociação, interacções entre actores, parcerias.

3.2.2.3. Análise de conteúdo

A análise de conteúdo recai sobre o conteúdo que está guardado em diferentes sistemas de registo da informação, tais como: actas, jornais, declarações políticas, sitios da internet, registos de áudio e de vídeo. Nestes registos, o investigador assume que pode atribuir significado às mensagens dos actores, ou seja, o objectivo da análise de conteúdo “é a manipulação da mensagem (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (Bardim, 2008: 48)

Nesta análise pretendemos capturar a

“escolha dos termos utilizados pelo locutor, a sua frequência e o seu modo de disposição, a construção do «discurso» e o seu desenvolvimento são fontes de informação a partir das quais se tenta construir um conhecimento. Este pode incidir sobre o próprio locutor (por exemplo, as representações de uma pessoa...) ou sobre as condições sociais em que o discurso é produzido (por exemplo, um modo de socialização ou uma experiência conflituosa)” (Quivy & Campenhoudt, 2005: 226)

Como estamos na presença de informações (transcrições de entrevistas, testemunhos e documentos oficiais) que é preciso interpretar e atribuir significações ou fazer inferências válidas, a análise de conteúdo vai permitir desocultar “o conteúdo simbólico das mensagens dos actores investigados porque, apesar de estes usarem diferentes rótulos para as suas categorias ou diferentes nomes para os seus critérios de classificação, podem estar a referir-se a um mesmo tema” (Silva, 2004: 324). Desta forma, vamos recorrer a processos técnicos como o cálculo das frequências relativas ou co-ocorrências dos termos utilizados, não para analisar o funcionamento da linguagem, mas para obter um conhecimento relativo a um objecto exterior a eles mesmo,

onde os aspectos formais da comunicação são indicadores de determinada actividade/movimento dos actores sociais. Assim, procuramos a

“desmontagem de um discurso e a produção de um novo discurso através de um processo de localização-atribuição de traços de dignificação, resultado de uma relação dinâmica entre as condições de produção do discurso a analisar e as condições de produção de análise.” (Vala, 2007: 104)

Esta desmontagem do discurso vai permitir procurar realizar análise de ocorrências (o que aconteceu e o que é importante), análise associativa (que relações entre os vários assuntos) ou análise avaliativa (o que é avaliado e como). Assim iremos definir, para a análise de conteúdo, um quadro de referência teórico, servindo como fio condutor à investigação.

Após os entrevistados terem validado as entrevistas, elaboramos uma grelha de análise categorial das mesmas, que segue em anexo e serviu de suporte ao trabalho apresentado no Capítulo IV, sobre a Apresentação e Interpretação de Dados. Na grelha de análise de conteúdo das entrevistas procurámos mapear as seguintes dimensões:

- razões para a transferência de Competências a nível do Pessoal Não Docente do Ministério da Educação para as Autarquias;
- intervenientes no processo da Transferência de Competências;
- implementação do Processo de Transferência de Competências;
- diferenças verificadas antes e após a Transferência de Competências;
- alterações verificadas na prática do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo;
- vantagens em pertencer a autarquia;
- desvantagens em pertencer a autarquia;
- reflexos na autonomia (Pessoal Não Docente, escolar);
- o que distingue o Pessoal Não Docente (Pessoal Administrativo) antes e após o Processo de Transferência;
- possibilidade de assento do Pessoal Não Docente nos Conselhos Municipais de Educação;
- balanço das alterações decorrentes do Processo de Transferência (aspectos positivos, dificuldades, constrangimentos).

Nos testemunhos procurar-se-á ainda aferir (se existem) lógicas de coordenação, articulação, partilha, entreajuda, proximidade, confronto, burocráticas, divergência, relativamente às acções dos actores do centro escolar.

As ocorrências dos diversos aspectos que procurámos identificar nas entrevistas constam de uma grelha que segue em anexo. Gostaríamos, neste ponto, de realçar que na análise de conteúdo que pretendemos realizar, não nos interessa predominantemente analisar quantitativamente as ocorrências dos aspectos identificados, mas essencialmente avaliar essas mesmas ocorrências qualitativamente, uma vez que o que pretendemos neste estudo com a aplicação das entrevistas é compreender as atitudes/opiniões dos actores face a determinados assuntos. Com a aplicação das entrevistas não nos interessa, apenas, saber quantas vezes o actor fala sobre um assunto, mas essencialmente como é que o actor fala do assunto em causa.

CAPÍTULO IV - INVESTIGAÇÃO NO TERRENO, APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS RECOLHIDOS

4.1. Processo de Transferência de Competências ao nível do Pessoal Não Docente do Ministério da Educação para as Autarquias.

4.1.1. Razões para a Transferência de Competências

Desde a década de 80 assistimos a uma passagem progressiva de competências do Ministério da Educação para as Autarquias. São exemplos de legislação que contempla esta transferência progressiva o Decreto-Lei n° 77 de 8 de Março de 1984 e o Decreto-Lei n° 399-A de 28 de Dezembro de 1984, mencionados neste estudo no capítulo da Problemática Teórica. O primeiro decreto estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da Administração Central e local em matéria de investimentos públicos, onde se inclui a transferência de competências de planeamento para as Autarquias na Educação e Ensino; o segundo estabelece as normas relativas à transferência para os municípios das novas competências em matéria de acção social escolar. O Senhor Director Regional de Educação e a Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio as Escolas, nas suas entrevistas, referem esta passagem progressiva de competências:

“As Autarquias já tinham algumas competências desde os anos 80, nomeadamente as que dizem respeito ao Pré-Escolar e 1º Ciclo.” (Ent. E07, p. 2)

“Já nos anos 80 as Autarquias começaram a ter, com a legislação publicada na altura, algumas competências que lhes foram passadas do Ministério da Educação, nomeadamente podiam recrutar, admitir, Pessoal Não Docente para as escolas primárias e para os Jardins-de-Infância” (Ent. E06, p. 2)

As diferentes Leis e Decretos-Lei publicadas até 16 de Setembro de 2008, permitiram que nos estabelecimentos de Ensino do Pré-Escolar e do 1º Ciclo houvesse Pessoal Não Docente a trabalhar colocado pela Autarquia e/ou pelo Ministério da Educação. O nosso Agrupamento Vertical em estudo, é um exemplo disso. Ou seja, até 16 de Setembro de 2008 o Pessoal Não Docente era composto por 48 pessoas das quais 39 pertenciam ao Ministério da Educação – 5 administrativos e 34 pessoal auxiliar – e 9 à Autarquia Local – Pessoal Auxiliar. O Pessoal Administrativo trabalhava na Escola E.B. 2,3/S e o restante Pessoal Não Docente estava distribuído pela Escola do 1º Ciclo com Jardim de Infância, por 5 Jardins de Infância existentes

em freguesias e também pela escola E.B. 2,3/S, como testemunha a Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo:

“Até à data de transferência de competências a situação do Pessoal Não Docente era esta – os funcionários da EB2,3/S pertenciam aos quadros do Ministério da Educação, bem como 1 funcionária do 1º ciclo e 2 funcionárias dos Jardins-de-Infância. Os restantes 4 auxiliares de infância e 5 do 1º ciclo encontravam-se afectos à Câmara. Já nessa altura a competência da contratação dos funcionários para o 1º Ciclo e para os Jardins-de-Infância pertencia à Câmara Municipal. Nessa altura tínhamos portanto, funcionários do Ministério da Educação e funcionários da Autarquia.” (Ent. E01, p. 3)

Estes factos reflectem algum investimento que as Autarquias faziam ao nível da educação nos concelhos, muitas vezes sem apoio financeiro do governo central. Mas a intervenção da Autarquia do concelho em estudo também se fez a outros níveis tais como o apoio à introdução da disciplina de Inglês no 1º Ciclo, medida que mais tarde seria implementada a nível nacional pelo Ministério da Educação. O Senhor Presidente da Câmara testemunha esta situação:

“Nas actividades extra-curriculares... Já aqui no nosso concelho há muito tempo, mesmo antes do governo implementar estas regulamentações, já nós as íamos fazendo. Íamos tendo Inglês embora, de uma maneira pouco funcional ou pouco proveitosa, mas íamos tendo.” (Ent. E02, p. 8)

Esta aposta na educação por parte das Autarquias, é uma realidade cada vez maior. Também o governo tinha conhecimento deste facto e havia vontade política em criar legislação que permitisse uma participação mais activa das Autarquias na Educação. Podemos dizer que havia uma vontade política comum. A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), como representante dos Municípios junto do Governo, foi a entidade que manifestou o interesse de algumas autarquias verem alargadas as suas competências em matéria de educação, e solicitou a respectiva descentralização de competências. A justificação dos autarcas prende-se com a proximidade que têm com as escolas e simultaneamente serem conhecedores profundos da realidade dos concelhos, o que facilitaria a resolução dos problemas, com maior rapidez e melhor capacidade. O discurso do Senhor Presidente da Câmara Municipal atesta esta perspectiva:

“As Câmaras Municipais têm uma associação, que é a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que serve de nosso porta-voz junto do Governo, para fazer negociações em matéria de Educação, e noutras matérias naturalmente. Havia entre nós, Presidentes de Câmaras, situações diversas. Fomos contratando algumas Auxiliares da Acção Educativa para os

Jardins-de-Infância mas havia Câmaras que não o queriam fazer, e havia necessidade de uniformizar procedimentos. Então foi-se falando, nós em sede de Associação de Municípios, a Associação de Municípios com o Governo. As coisas foram encaminhadas no sentido de, porque todos pensámos na altura, e eu continuo a pensar, que quem está mais próximo executa melhor, que se tivéssemos algumas competências na área Educação poderíamos gerir melhor. [...] Porque é que havemos de estar á espera que venha gente lá do Ministério para fazer alguma intervenção que às vezes é urgente e tem que ser feita rapidamente?” (Ent. E02, p. 7)

Face a esta situação e como “continuidade da legislação que tinha sido publicada nos anos 80” (Ent. E06, p. 2), como nos refere a Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas, o XVI Governo Constitucional publicou a 28 de Julho de 2008 o Decreto-Lei n.º 144, resultante de um “consenso negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses” (Decreto-Lei n.º. 144/2008, de 28 de Julho) estabelecendo o seguinte quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação:

- 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 1.º ciclo do ensino básico;
- d) Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- e) Acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.”

(Decreto-Lei n.º. 144/2008, de 28 de Julho)

Desta forma, dá-se a possibilidade das autarquias assumirem um papel mais interventivo em matéria de educação.

Nas palavras do Senhor Director Regional da Educação, entrevistado representante do Governo, depreende-se também o interesse do Ministério da Educação em descentralizar competências para as Autarquias, dado estas estarem mais próximas das escolas, mas tendo como base o não retirar qualquer competência às escolas:

“As competências que são transferidas para as Autarquias advêm do Ministério da Educação e não partem das Escolas. Podemos dizer, genericamente, que as competências da Educação estavam primordialmente sob alçada do Ministério da Educação, que as delegava progressivamente em diversas entidades. Neste momento há um conjunto de competências que estão no Ministério da Educação, um conjunto de competências que estão nas Escolas e outro conjunto de competências que estão nas Autarquias. As Autarquias já tinham algumas competências desde os anos 80, nomeadamente as que dizem respeito ao Pré-Escolar e 1º Ciclo. O que agora se fez foi transferir competências que estavam delegadas nas Direcções Regionais ou Ministério da Educação para as autarquias. As escolas mantiveram as competências que já eram suas. Não há portanto qualquer esvaziamento das competências das Escolas. Esse era um ponto de honra porque este processo tem por objectivo ser um processo de descentralização e de resposta mais próxima do problema. Só fazia sentido transferir

competências do Ministério para as Autarquias, o que significa transferir para mais próximo, se tivesse havido transferências das Escolas para as Autarquias tal significaria transferir as suas competências para o mais longínquo.” (Ent. E07, p. 2)

“O pressuposto que presidiu, e que preside ainda, à transferência de competências é o de se considerar que as situações problemáticas no terreno têm mais resposta e melhor resposta a partir de quem está mais próximo. Para tal é preciso criar as condições e formas de sustentabilidade para que isso possa acontecer. É mais fácil fazê-lo através de quem está mais próximo do que quem está mais longe. Pode-se colocar então a questão: porque é que esta transferência de competências não se faz para Direcções Regionais em vez de se fazer para os Municípios? As Direcções Regionais, sobretudo as três maiores, pela sua dimensão, são uma espécie de Mini-Ministérios” (Ent. E07, p. 3)

Embora o discurso do governo refira sistematicamente as razões de proximidade e de descentralização na publicação do Decreto-Lei nº 144, nunca foi elaborado um estudo que pondera-se o impacto destas medidas. A Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo refere esta situação e interpreta a legislação publicada como uma decisão organizativa tomada pelo governo, sem analisar se seria positivo ou negativo tanto para os Agrupamentos Escolares como para as Autarquias:

“Quando fui confrontada com esta situação pareceu-me que esta tinha sido uma proposta da Direcção Regional através da Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas. Isto nunca foi ponderado efectivamente, entre as partes. Nunca houve nenhuma reunião onde fosse discutido se esta transferência era ou não vantajosa. Houve uma reunião em que conversámos, eu, a Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas e o Presidente da Câmara, sobre o que era a transferência, que tipo de competências seriam transferidas para a Autarquia, em que momentos ... Mas nunca avaliando se era ou não positivo para este Agrupamento e para a própria Autarquia. A Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas dava voz ao Ministério da Educação. Foi quem explicou como se iria desenrolar o processo, quais os termos do acordo que iria ser assinado, em que datas e com que condições” (Ent. E01, p. 3)

O Pessoal Não Docente, um dos alvos destas medidas, não foi consultado e pode-se dizer que em alguns casos foram surpreendidos com a rapidez dos acontecimentos e manifestando um sentimento de desconforto por não terem sido ouvidos em todo o processo. Algum deste pessoal interpreta como razões justificativas para estas medidas, mais um passo para a regionalização dos serviços do Ministério da Educação. Outros não descortinam os motivos que levaram a esta transferência de competências ou simplesmente não acompanharam o processo, como apontam os seguintes testemunhos:

“Não sei quais foram os argumentos mas sei que foi feito a nível nacional. Penso que uma das razões terá sido o retirar da Administração Central o Pessoal Não Docente para o passar para as Autarquias e começar por aí uma espécie de regionalização dos serviços do Ministério da Educação. (Ent. E03, p. 2)

“Não acompanhamos muito bem o processo, pois quando nos apercebemos já estávamos integrados no Município. Nós sabíamos que ia haver alterações, mas nunca nos informaram. Só nos apercebemos da situação, quando no dia 1 de Janeiro de 2009 começamos a receber o vencimento pelo Município.” (Ent. E04, p. 2)

“Não acompanhei e nem sei exactamente quais são as bases destes processos.” (Ent. E05, p. 2).

Os diversos discursos reflectem um interesse político no alargamento das competências a nível Autárquico, na área da Educação. Se por um lado o Ministério da Educação não conseguia responder rapidamente e eficientemente aos problemas que surgiam com este pessoal, por outro assistia-se a uma ligeira impotência por parte das Autarquias em solucionar os problemas, pois não tinham autoridade para fazê-lo. Embora a entidade decisora esteja mais próxima com a solução implantada, podemos afirmar que não foi unanimemente consensual. Havia conversas ocasionais, entre o Pessoal Não Docente pertencente ao Ministério da Educação, manifestando o seu desagrado numa possível mudança para a tutela da Autarquia, pois passariam a ter um “patrão político” (Ent. E01, p. 4). Mas também não ouve declarações públicas de desagrado, porque em meios pequenos, como o local em estudo, estes actores sentem alguma dificuldade em confessar as suas opiniões, pois têm receio de serem penalizados, como afirma o seguinte entrevistado: “Porque ao depender do Município, em terras pequenas como a nossa é pior, há um controle maior do poder político o que por vezes é prejudicial” (Ent. E04, p. 6). Parece assim espectável o não envolvimento destes actores no processo de transferência de competências.

4.1.2. Intervenientes no Processo da Transferência de Competências

Desde a década de 80, como já referimos, que os Governos têm publicado legislação que conduz a uma descentralização de competências para entidades mais próximas da Escola, neste caso a Autarquia. No processo de transferências ocorrido em 16 de Setembro de 2008, vislumbram-se duas entidades principais, o Governo a partir do Ministério da Educação e as Autarquias por intermédio da Associação Nacional de Municípios Portugueses, como se pode comprovar pelos testemunhos do Senhor Presidente da Câmara Municipal, já referido, e pelas declarações do Senhor Director Regional de Educação e da Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas que se seguem:

“Esta Direcção Regional de Educação foi a entidade que, relativamente aos Municípios por ela abrangidos, encetou e desenvolveu o processo de negociação com as Autarquias em nome do Ministério da Educação.” (Ent. E07, p. 2)

“O Ministério da Educação, a partir dos Senhores Directores Regionais, delineou estratégias de trabalho no terreno.” (Ent. E06, p. 2)

Num segundo plano, encontramos os Coordenadores das Equipas de Apoio às Escolas, sob coordenação das Direcções Regionais de Educação, que operacionalizaram o processo e estabeleciam contactos com as autarquias e davam orientações às Escolas ou Agrupamentos no sentido destas fornecerem diversas informações, nomeadamente o número de elementos do Pessoal Não Docente, com o propósito de fazer um levantamento das necessidades de cada Escola ou Agrupamento.

“A Directora Regional de então, reuniu com os Coordenadores das Equipas de Apoio às Escolas e transmitiu orientações de como reunir com todos os intervenientes no processo, Escolas, Autarquias.” (Ent. E06, p. 2)

Relativamente ao Pessoal Não Docente, nas entrevistas realizadas no Agrupamento Vertical Caminho Novo, na legislação e documentos oficiais publicados e analisados, nunca foi referido qualquer contacto com estes actores. É de referir que o Pessoal Não Docente entrevistado, não teve qualquer participação no processo de transferência, como afirma o entrevistado 04, “neste processo nunca fomos informados, nem ouvidos, sobre as alterações que iriam ocorrer.” (Ent. E04, p. 2). No entanto, podemos afirmar que um reduzido número de elementos do Pessoal Não Docente tinha conhecimento das intenções políticas, ou seja, a descentralização de algumas competências do Ministério da Educação para as Autarquias, onde se incluía a transferência deste pessoal. Este assunto era tema de conversa normalmente entre alguns elementos, como prova o seguinte testemunho: “esta passagem não apareceu de surpresa, nós já estávamos à espera, pois já se falava no assunto há bastante tempo” (Ent. E03, p. 2).

4.1.3. Implementação do Processo de Transferência de Competências

Em 28 de Julho de 2008, publicou-se o Decreto-Lei nº 144 resultante do acordo negocial estabelecido entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Este Decreto-Lei, como já foi referido anteriormente, regulamenta as competências que podem ser transferidas para a competência das Autarquias. Com a publicação do referido decreto, o governo entendeu que seria necessário estabelecer contactos com as diferentes autarquias, dando a conhecer o trabalho realizado pelo governo e simultaneamente convidá-las para este novo desafio. Todas as Autarquias interessadas teriam de cumprir os requisitos da “existência da carta educativa e da celebração de contratos de execução entre o Ministério da Educação e cada um dos municípios.” (Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 1). O Senhor Director Regional da Educação refere estes factos mencionados anteriormente na sua entrevista:

“Juntamente com as Autarquias fizemos um levantamento da situação e em função de um contrato tipo que era proposto às Autarquias fizemos a negociação, caso a caso. Foi significativo notar que este trabalho já surge do decurso do trabalho de grande proximidade de feitura das Cartas Educativas. As Cartas Educativas, que são da responsabilidade das Autarquias e posteriormente homologadas pela Ministra da Educação, contaram com um forte apoio da Direcção Regional. Não me refiro a apoio financeiro, porque esse estava na Lei, mas a apoio em termos de trabalho concreto, de levantamento das realidades, da reorganização da rede Os contratos de transferência de competências também contaram com essa colaboração mas temos de compreender que, quando duas partes estão a procurar chegar a acordo para elaborar um contrato, a principal relação não é a da colaboração porque cada parte procurará colocar no contrato o que mais lhe convém.” (Ent. E07, p. 3)

Nas palavras do Senhor Director Regional de Educação é evidente o esforço manifestado pelos diferentes elementos representantes do Governo, em particular do Ministério da Educação, pois havia uma estratégia bem delineada e esperava-se que as Autarquias aderissem com facilidade a esta descentralização de competências. Também o testemunho da Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas reflecte esse esforço, o que é atestado pelos sucessivos contactos estabelecidos com os diferentes intervenientes no processo de transferências:

“O Ministério da Educação, a partir dos Senhores Directores Regionais, delineou estratégias de trabalho no terreno. A Directora Regional de então, reuniu com os Coordenadores das Equipas de Apoio às Escolas e transmitiu orientações de como reunir com todos os intervenientes no processo, Escolas, Autarquias. Era necessário apresentar aos Autarcas do distrito o nosso trabalho e assim foi feito. Solicitei reuniões individuais com cada Autarquia e apresentaram-se os fundamentos e orientações do Ministério da Educação nesta matéria. Trabalhamos a partir da

forma que foi estipulada pelo Ministério da Educação, de modo a ter uma ideia mais precisa de qual seria o número de funcionários necessário às Escolas ou Agrupamentos de Escolas, tendo em consideração o número de alunos e os edifícios escolares, com o objectivo de estabelecer o protocolo a ser assinado.” (Ent. E06, pp. 2-3)

“Fizemos uma reunião de preparação individual com cada Agrupamento e com cada Autarquia. Quando tivemos todos os dados recolhidos com o apoio das direcções das escolas e com o apoio dos Presidentes dos Conselhos Executivos, fizemos uma reunião com todos os parceiros. No contrato de execução foi necessário listar, nos anexos, todos os/as Auxiliares de Acção Educativa, agora Assistentes Operacionais, existentes em cada Escola, e todos os membros do Pessoal Administrativo, agora Assistentes Técnicos. Com a Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, houve a alteração de todas as designações dos funcionários da Administração Pública. Tivemos de apurar todas as pessoas que estavam a trabalhar nas escolas e respectivas categorias, para mostrar às Autarquias com o que poderiam contar. Com a fórmula que o Ministério da Educação legislou, que se designa de Rácio do Pessoal Não Docente, fizemos um estudo com os Presidentes dos Conselhos Executivos. A fórmula apura o número de pessoas necessárias, através do número de alunos do Pré-Escolar, do 1º ciclo, do 2º ciclo, do 3º ciclo e do secundário, nas Novas Oportunidades, dos alunos com necessidades educativas especiais, se há salas de multideficiência. Não há contestações à fórmula, pois está em vigor e temos de aplicá-la na íntegra. No entanto, a fórmula não prevê algumas situações. Por exemplo, hoje a escola do 1º ciclo está aberta das 7:30 horas até às 18/19 horas, o que implica mais pessoas a trabalhar, e também há escolas que em termos de espaço físico são complexas na sua gestão do dia-a-dia, e a fórmula não prevê esta complexidade. Apesar da fórmula dizer que as escolas deste distrito tinham gente a mais, e ainda hoje o diz, conseguimos negociar de modo a, no final, termos contratos assinados. Conhecendo eu, muito bem, a realidade das escolas do distrito e as necessidades efectivas das escolas ao nível do Pessoal Não Docente, realizamos um trabalho consensual nesta matéria em todos os Concelhos, que no contrato de execução as Autarquias pudessem abrir concurso para recrutar ou admitir mais Auxiliares de Acção Educativa. Não foi contemplado nos contratos de execução mais Pessoal Administrativo porque no distrito há um número que responde às necessidades efectivas das escolas e/ou Agrupamentos de Escolas. No mapa, que vem em anexo ao referido contrato, vem a lista de pessoal ao qual foi aplicada a fórmula de que tenho vindo a falar. Houve um trabalho sério, rigoroso, empenhado por todos por forma a conduzir ao produto final equilibrado com as diversas realidades das escolas em cada concelho. As notícias às vezes não traduzem a realidade. Tenho trabalhado com as escolas em prol do desenvolvimento do distrito, pensando nas pessoas e nas suas necessidades efectivas porque cada escola tem as suas especificidades e necessidades específicas. Ponderou-se as diversas situações e, isso ficou plasmado no contrato. Os Autarcas conhecem o concelho que gerem e sabem quais as necessidades das suas Autarquias, pois as escolas solicitam-lhes colaboração. Foi nesta parceria de negociação que conseguimos conciliar e resolver muitas coisas. Efectivamente as escolas ficaram dotadas de mais pessoas, que necessitavam na realidade, mesmo a fórmula não resolvendo tudo, a partir do contrato de execução.” (Ent. E06, pp. 3-4)

Também podemos apurar os contactos estabelecidos com a Autarquia e o Agrupamento Caminho Novo, neste caso no apuramento das necessidades do número de Pessoal Não Docente e nas obras que teriam de ser realizadas nos estabelecimentos escolares transferidos, através das palavras do Senhor Presidente da Câmara e da Senhora Directora do Agrupamento Caminho Novo:

“Nós tivemos negociações duras aqui com a Equipa de Apoio às Escolas deste distrito, representante do governo, relativamente a este concelho porque o quadro de Não Docentes contemplava trinta e tal trabalhadores e uns quantos administrativos. Eu chamei a Directora do Agrupamento, porque na altura era já ela quem dirigia as Escolas, para nos dizer o que fazia falta relativamente ao número de trabalhadores para o Agrupamento. Também a consultei para saber sobre as obras que seria necessário realizar na Escola Secundária, porque também nos ia tocar a nós fazer esse tipo de trabalho. O governo comprometeu-se connosco a pagar as despesas de recuperação e requalificação do edifício escolar do Ensino Secundário. A Directora Do Agrupamento disse-nos que faziam falta 50 trabalhadores, em traços gerais, porque tinham 39. Já a Câmara estava a pagar a trabalhadores por sua conta e risco.” (Ent. E02, p. 11)

“Houve uma reunião em que conversámos, eu, a Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas e o Presidente da Câmara, sobre o que era a transferência, que tipo de competências seriam transferidas para a Autarquia, em que momentos ... Mas nunca avaliando se era ou não positivo para este Agrupamento e para a própria Autarquia. A Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas dava voz ao Ministério da Educação. Foi quem explicou como se iria desenrolar o processo, quais os termos do acordo que iria ser assinado, em que datas e com que condições. A Direcção nunca tomou nenhuma decisão sobre este assunto, até porque à Direcção do Agrupamento não cabia assinar o contrato de transferência de competências, apenas colaborou no apuramento das reais necessidades de Pessoal Não Docente. Através da aplicação de uma fórmula onde eram considerados o número de auxiliares existentes, independentemente do quadro a que pertenciam, e da tipologia das escolas do Agrupamento apurou-se o número de funcionários necessários aos vários serviços do Agrupamento que, por se verificar que eram insuficientes, a Câmara assumiu a contratação dos que ainda faltavam.” (Ent. E01, p. 3)

Será importante referir que nos contratos de Execução de Transferência, onde ficou definido que as Autarquias passariam a ter “competências na respectiva” gestão do Pessoal Não Docente dos Agrupamentos, nas Actividades de Enriquecimento Curricular, na “construção e ampliação” bem como “manutenção e apetrechamento” (Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 1-3) do parque escolar, estas despesas seriam pagas pelas Autarquias através das dotações inscritas no Orçamento de Estado referentes a cada um destes encargos. No testemunho que se segue, é explicado, de uma forma simples, o que ficou acordado relativamente à forma de pagamento dos vencimentos do Pessoal Não Docente:

“Negociámos com a Equipa de Apoio às Escolas do distrito, representante do governo, que o quadro do pessoal transferido deveria ser de 50 para a Câmara e eles pagariam esses ordenados. Digamos que o contrato foi esse. Nós recebíamos os trabalhadores mas quem dava o dinheiro à Câmara para pagar a esses trabalhadores, ordenados e regalias, seria o Governo.” (Ent. E02, p. 11)

Em todo este processo, podemos verificar que nas propostas de transferência de competências apresentadas às Autarquias, não foram contempladas as escolas com ensino secundário, excepto aquelas que se localizavam em concelhos com um só Agrupamento. Foi o

caso do Agrupamento Vertical Caminho Novo e que podemos apurar das palavras do Senhor Presidente da Câmara:

“No contrato de transferência foram abrangidas 3 vertentes: Pessoal Não Docente das escolas básicas e secundárias e de educação pré-escolar; as actividades de enriquecimento curricular do 1º ciclo do ensino básico; e a gestão do parque escolar no 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário. Foi isto que nós contratámos com o Governo. Não quer dizer que não possamos vir a ter, porque estão a ser pensadas entre a Associação Nacional de Municípios e o governo, outras transferências na área de educação, mas nesta altura é isto o que está estabelecido e é isto o que nós estamos a fazer.” (Ent. E02, p. 10)

A razão evocada para a não transferência de competências ao nível das Escolas Secundárias seria a falta de preparação das Autarquias em assegurar o bom funcionamento relativo ao Pessoal Não Docente e gestão dos edifícios do Ensino Secundário, como testemunha a Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas:

“A Ministra da Educação, Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, entendeu na altura que as Autarquias não estariam preparadas para assegurar um bom funcionamento na matéria de Pessoal Não Docente e de gestão dos edifícios até ao Ensino Secundário. Tomaram-se então decisões, e a decisão foi de só serem transferidos os edifícios que só abrangessem as Escolas do Ensino Básico. Mas houve excepções, e as excepções foram os Concelhos em que havia apenas um Agrupamento. Isto ocorreu em todo o país.” (Ent. E06, pp. 2-3)

Com base nos diferentes depoimentos registados, entendemos que a não passagem das Escolas Secundárias resulta de uma opção política uma vez que nos concelhos onde só havia um Agrupamento com Ensino Secundário, não se questionou a competência da Autarquia em assumir essas novas responsabilidades. Se não houvesse esta restrição, ou seja, se o Pessoal Não Docente de estabelecimentos de ensino do Ministério da Educação fosse entregues às Câmaras, o Ministério da Educação passaria rapidamente a deixar de intervir ao nível do Pessoal Não Docente, deixando a resolução dos problemas para as escolas e para as Autarquias. Deste modo, a Transferência de Competências seria um processo mais gradual.

Após estabelecido o acordo entre o Ministério da Educação e as Autarquias interessadas, procedeu-se à assinatura dos primeiros contratos, 102 no total, entre o Estado, representado pela Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, Ministra da Educação, e o representante de cada Autarquia aderente ao processo de transferências. Este acto realizou-se “no dia 16 de Setembro de 2008, na presença do Sr. Primeiro-ministro, em Lisboa, onde estiveram presentes 9 dos 10 Autarcas do distrito.” (Ent. E06, pp. 2-3)

4.1.4. A gestão do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo – do Agrupamento Caminho Novo

Depois de abordadas as razões, de referirmos os intervenientes e explicado o processo de implementação da Transferência de Competências, vamos analisar os aspectos positivos, as dificuldades e constrangimentos deste processo, pela voz dos diversos actores envolvidos na reconstrução da gestão do Agrupamento Caminho Novo.

4.1.4.1. Diferenças verificadas antes e após a Transferência de Competências

Até 16 de Setembro de 2008, as competências estabelecidas pelo Sistema Educativo Português, genericamente, estavam:

“primordialmente sob alçada do Ministério da Educação, que as delegava progressivamente em diversas entidades. Neste momento, há um conjunto de competências que estão no Ministério da Educação, um conjunto de competências que estão nas Escolas e outro conjunto de competências que estão nas Autarquias, [...], ou seja, o que agora se fez foi transferir competências que estavam delegadas nas Direcções Regionais ou Ministério da Educação para as Autarquias. As escolas mantiveram as competências que já eram suas.” (Ent. E07, p. 2)

Como as Autarquias são as entidades responsáveis na aplicação das políticas para o desenvolvimento dos concelhos, também seria importante, além do Pré-Escolar e do 1º Ciclo, estas terem um papel mais colaborativo noutros ciclos de ensino, bem como o reforço das suas competências na Educação devido à sua proximidade. É nesta base de responsabilidade e de proximidade que o depoimento do Senhor Director Regional de Educação justifica as Transferências de Competências para as Autarquias e não para outra entidade:

“Porque este processo tem por objectivo ser um processo de descentralização e de resposta mais próxima do problema. Só fazia sentido transferir competências do Ministério para as Autarquias, o que significa transferir para mais próximo, se tivesse havido transferências das Escolas para as Autarquias tal significaria transferir as suas competências para o mais longínquo.” (Ent. E07, p. 2)

Desta forma, as delegações do Ministério da Educação passaram a desempenhar um papel de acompanhamento de proximidade e apoio aos Agrupamentos ou Escolas. Por exemplo, antes do Processo de Transferência, as Equipas de Apoio às Escolas, subdelegações das Direcções Regionais da Educação, desempenhavam praticamente funções administrativas, eram responsáveis por concursos de Docentes, de Pessoal Não Docente e pela fiscalização do Serviço

de Acção Social Escolar. Com o Processo de Transferência, alguns destes serviços passaram para a responsabilidade das Autarquias, como é o caso da Contratação do Pessoal Não Docente que, em todos os concelhos aderentes ao Processo de Transferência, passou a ser da responsabilidade da Autarquia, mediante o número de funcionários assumidos no Contrato de Execução de Transferência de Competências. No testemunho da Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas, é explicado em pormenor essa alteração verificada com o Processo de Transferência:

“Hoje, o papel do Coordenador Educativo é um papel de acompanhamento da implementação das políticas educativas, junto das escolas, numa política de proximidade. O nosso papel de apoio às escolas é estar nas escolas. Não é vir o assunto por papel para aqui, depois continuar por papel, demorar um mês a ser resolvido. Os Directores têm delegado competências, a partir do Decreto-lei nº 75/2008, com o novo regime de autonomia, e têm também outras competências que eram exercidas pelo Coordenador Educativo e até pelo Director Regional. Há que descentralizar e responsabilizar. Anteriormente ao processo de transferência era o Coordenador Educativo que atribuía o Pessoal Não Docente às Escolas, consoante o número atribuído pelo Ministério das Finanças às Direcções Regionais de Educação. As Direcções Regionais de Educação por sua vez distribuíam pelas respectivas zonas de acordo com as suas necessidades. O Coordenador tinha de atribuir às escolas os contratos para estas abrirem concurso e admitirem pessoas. Agora a competência de admitir pessoas, à medida que for havendo aposentações, é da competência do Autarca. A Autarquia abrirá concurso de acordo com o que foi estipulado no contrato de execução, não precisa de nenhuma outra autorização. Se o que foi estipulado no contrato foi admitir, por exemplo 19 Assistentes Operacionais, a Autarquia pode abrir concurso de imediato ou posteriormente. Só quando houvesse uma adenda ao contrato, quando houver nova negociação com o Ministério de Educação é que a Autarquia poderá, nesse momento com autorização do Ministério das Finanças, fazer mais contratações. Até ao momento ainda não se verificaram essas novas contratações. Neste momento vivemos um período que nos pedem para gerirmos os recursos de outra maneira, porque efectivamente há gente a mais, é preciso fazer uma boa distribuição. Neste momento, com este contrato de execução, são as Autarquias as responsáveis por admitir o Pessoal Não Docente. Se alguém dessa lista que consta no contrato se aposentar, independentemente de existir a legislação nacional que está em vigor que diz que por cada dois funcionários da Administração Pública que se aposentem deve entrar um, ele é substituído de imediato, sem necessitar de autorização do Ministério das Finanças. Isto é assim porque este contrato foi assinado e na altura foi estudado que estas pessoas todas faziam falta àquela unidade orgânica, àquele Agrupamento. Isto significa que à medida que os funcionários se forem aposentando, têm de ser substituídos na íntegra porque se eles faziam falta, na altura continuam a fazer falta pois o número de alunos é o mesmo.” (Ent. E06, p. 5-6)

Outra diferença ocorrida relaciona-se com o pagamento das despesas relativas às Competências Transferidas. Se antes do protocolo algumas despesas eram pagas pelas Autarquias, por exemplo, no caso dos vencimentos do Pessoal Não Docente do Pré-Escolar e do 1º Ciclo sob tutela das Câmaras, e pelo Ministério das Finanças, no caso o Pessoal Não Docente Pertencente aos quadros do Ministério da Educação, agora todas as despesas relacionadas com

o Pessoal Não Docente, Actividades de Enriquecimento Curricular e a Gestão do Parque Escolar, são pagas pelas Autarquias com as verbas atribuídas pelo Gabinete de Gestão Financeira, como se constata no testemunho da Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas:

“Quando eu estava a trabalhar com as Autarquias e com as Escolas, os Autarcas colocavam muito a questão do investimento monetário por parte das Autarquias, mas o dinheiro envolvido neste processo é atribuído pelo Gabinete de Gestão Financeira e, portanto, o problema não se coloca. É só necessário gerir este dinheiro. Este dinheiro vinha directamente para as Escolas, mediante mapa de requisição de fundos para pagamento do Pessoal Não Docente existente, e agora passa para a Autarquia, mediante os mesmos mapas de pessoal.” (Ent. E06, pp. 5-6)

Uma das alterações mais significativas, foi a atitude diária do Pessoal Não Docente. Este grupo de actores, antes do Processo de Transferência, tinha consciência de que o topo da hierarquia decisória estava localizado nos Gabinetes Centrais do Ministério da Educação. Este facto permitia aos actores comentarem o agrado ou o desagrado, das decisões emanadas dos Gabinetes Centrais do Ministério da Educação. Após o Processo de Transferência, os actores evitam comentar situações com que não concordam, manifestando uma postura de silêncio, pois sabem que, neste momento, têm um patrão muito próximo e político que é a Autarquia e sentem receio de serem penalizados pelos comentários proferidos. A Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo testemunha estes factos:

“A primeira reacção foi: “vamos mudar de patrão! Vamos ter um patrão político”. Foi uma surpresa, terem passado para os quadros da Autarquia. Ficaram um pouco apreensivos, porque uma coisa é estar afecto ao quadro do Ministério da Educação, com um superior hierárquico que é o Director que está na Escola, outra é ter um superior hierárquico político. Ao passar para a Autarquia, e conotando as Autarquias com questões políticas e partidárias, ficaram apreensivos com as questões partidárias. Actualmente, referem-se ao patrão como aquele de quem não podem falar ou manifestar a sua opinião política ou partidária. Há um maior cuidado com o que se diz.” (Ent. E01, p. 4)

Como no ponto 3 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 144 define que

“o pessoal a que se refere o n.º 1 (Pessoal Não Docente) deve, após assinatura do contrato de execução da respectiva transferência, por um período não inferior a dois anos escolares, continuar afecto em estabelecimento de educação ou ensino, salvo quando manifeste o seu acordo com diferente afectação ou quando, fundamentadamente, a mesma se revele imprescindível”,

acaba por trazer, aparentemente, alguma serenidade a este grupo. Assim, “quem tem ainda nesta altura o poder de gerir o pessoal é a Direcção do Agrupamento, neste caso é quem tem o poder de decidir para onde devem ir” (Ent. E02, p. 13). Esta situação moratória de 2 anos,

resultou das negociações estabelecidas entre os sindicatos e o governo, que tinha como objectivo uma melhor adaptação do Pessoal Não Docente à sua nova situação laboral. Mas a partir de 1 de Janeiro de 2011, as Autarquias passarão a gerir integralmente este pessoal, como é referido pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal:

“o que estava no contrato era que, ao fim de dois anos a Câmara tomava conta completamente, geria o pessoal como queria e mudava-os se necessário. Os sindicatos conseguiram que houvesse essa moratória de dois anos para as pessoas se adaptarem.” (Ent. E02, p. 12)

Esta situação levanta algumas preocupações no grupo do Pessoal Não Docente, ao vislumbrarem a possibilidade em serem transferidos do seu habitual local de trabalho e assim perderem o seu estatuto, como é afirmado pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal:

“Há a preocupação dos trabalhadores da escola que têm determinado estatuto e que estão habituados a fazer determinado serviço, e portanto que não gostariam de ser retirados desses serviços e de perder esse estatuto que tinham.” (Ent. E02, p. 11)

Esta preocupação também é assumida pelo Pessoal Não Docente, quando se questiona sobre a possibilidade de serem transferidos, onde referem expressamente o receio de: “sermos transferidos do nosso local de trabalho, ligado ao ensino, para outro serviço dentro do Município, por exemplo, para o museu, centro cultural, oficina, etc.” (Ent. E04, p. 6). Este cenário possível provoca nestes actores uma mudança de atitude, que aumenta de dia para dia, traduzindo-se num “maior cuidado com o que se diz” (Ent. E01, p. 4). É de realçar, neste processo, a favorável postura colaborativa e pacificadora do Senhor Presidente da Câmara quando afirma que “eu estou convencido que não vai ser preciso fazer nada, se tudo correr bem, a direcção da escola vai continuar a tomar conta” (Ent. E02, p. 12).

Quanto ao aspecto da avaliação e processos disciplinares do Pessoal Não Docente, também se registaram alterações. O governo publicou em 28 de Dezembro de 2007 a Lei n.º 66-B, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), ou seja, a partir do ano civil de 2008, todos os Serviços, Dirigentes e Trabalhadores da Administração Pública passaram a ser avaliados mediante o preenchimento das grelhas disponibilizadas por esta aplicação, como refere a Senhora Directora do Agrupamento: “Os funcionários são avaliados através do SIADAP” (Ent. E01, p. 5). Desta forma, também a avaliação do Pessoal Não Docente relativa ao ano civil de 2008, foi realizada e homologada pelos Directores dos Agrupamentos, através do SIADAP: “A avaliação de 2008 foi

feita por mim (Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo) e homologada por mim” (Ent. E01, p. 5). Os processos disciplinares, ocorridos neste período, também eram da responsabilidade dos Directores dos Agrupamentos, a sua realização e homologação. Com o Processo de Transferências, os anos civis correspondentes a 2009 e 2010, a avaliação manteve-se da responsabilidade do Director do Agrupamento, mas a homologação passou para a responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal, podendo este delegar noutra pessoa. As seguintes citações confirmam o descrito acima:

“Relativamente ao ano civil de 2009, eu avaliei e classifiquei e o Presidente homologou as classificações.” (Ent. E01, p. 5)

“É à escola quem compete classificar os trabalhadores, é à escola que compete gerir os trabalhadores, é à Câmara que compete homologar a classificação dos trabalhadores. A Câmara, para já, não tem autoridade nem quer ter, para gerir o pessoal não docente.” (Ent. E02, p. 14)

Esta última situação também se aplica a todos os processos disciplinares ocorridos entre 1 de Janeiro de 2009 e 31 de Dezembro de 2010, como refere o Senhor Presidente da Câmara Municipal:

“Nesta altura é também, ainda, o Agrupamento de escolas que faz o processo disciplinar. Mas pode vir a ser preciso que a Câmara decida em definitivo. Compete sempre ao Presidente da Câmara homologar ou decidir sob proposta de quem faz o processo disciplinar.” (Ent. E02, p. 14)

Da mesma forma, também o Pessoal Não Docente supõe que será o Director a desencadear o processo disciplinar, competindo ao Presidente da Câmara a homologação, mas não têm a certeza se será este o procedimento, justificando-se com a ambiguidade dos poderes, isto é, por não estarem bem definidos ou pela não ocorrência de nenhum processo disciplinar neste período:

“Quanto ao poder disciplinar, bem, nós estamos numa fase que não sabemos quem manda em quem, mas se houver uma pena disciplinar, nós dependemos do Município mas também trabalhamos na escola, suponho que compete à Directora da Escola iniciar o processo que depois encaminhará para o Município. Mas acho que os poderes ainda não estão bem definidos.” (Ent. E04, p. 3)

“Quanto ao poder disciplinar, penso que será a Directora do Agrupamento a desencadear o processo informando a Autarquia atempadamente, mas sinceramente neste momento não sei, pois ainda não aconteceu nenhum caso.” (Ent. E03, p. 3)

Os procedimentos disciplinares fazem, implicitamente, sobressair o papel do dirigente máximo do serviço, pelo que o Pessoal Não Docente parece ainda não estar consciencializado do novo organigrama hierárquico.

Após este período de 2 anos, passará a ser da competência da Autarquia a realização e a homologação da avaliação e dos processos disciplinares, bem como a gestão do Pessoal Não Docente. Como “não estamos a falar de Autarquias com o mesmo tipo de tamanho” (Ent. E07, p. 5), os Presidentes das Câmaras poderão delegar competências noutras entidades, como refere o ponto 4, do artigo 5º, do Decreto-Lei nº144:

“4 - As competências referidas nos números anteriores podem ser objecto de delegação nos órgãos de direcção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.” (Decreto-Lei nº. 144/2008, de 28 de Julho)

Neste processo, não podemos esquecer que os membros Pessoal Não Docente continuam a ser funcionários públicos, estes só:

“deixaram de ser funcionários da Administração Central e passaram a ser funcionários da Administração Local. O estatuto deles mantém-se, eles são Assistentes Operacionais ou Assistentes Técnicos, categorias que já existiam também nas Autarquias.” (Ent. E07, p. 5)

A mesma ideia é corroborada pelo entrevistado E02 do Pessoal Não Docente, quando afirma que:

“quando passámos para a autarquia, as categorias eram as mesmas. Com este último decreto do governo é que mudaram para duas categoria, Assistente Técnico e Assistente Operacional. Antes do decreto havia várias categorias Assistentes Administrativos, Auxiliares da Acção Educativa, Guardas Nocturnos, Cozinheiros, Ajudantes de Cozinha, etc, que depois passaram a ser só duas categorias.” (Ent. E03, p. 2)

Embora os membros do Pessoal Não Docente sejam funcionários da Administração Local como os restantes funcionários da Autarquia, encontra-se no discurso produzido diariamente expressões como os “Funcionários da Câmara” e os “Funcionários da Escola”, como é referido pela Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo:

“Eu penso que eles se esquecem que são todos colegas. Na linguagem corrente continuam a ser os Funcionários da Câmara e os Funcionários da Escola. É por isso que Eu penso que eles se esquecem que são todos colegas.” (Ent. E01, p. 5)

Esta situação deve-se ao facto de “continuarem a trabalhar no mesmo sítio, a exercer as mesmas funções e com o mesmo superior, acabam por se esquecer que os Funcionários Camarários são seus colegas” (Ent. E01, p. 6). Este tipo de referências também é comum nos discursos dos funcionários que sempre exerceram funções para a Autarquia. Como pela altura do Natal a Autarquia realiza um almoço de confraternização, torna-se cada vez menos usual esta distinção, “como estão todos presentes, essa realidade é relembrada.” (Ent. E01, p. 6).

Relativamente ao contacto institucional entre a Autarquia e a Direcção do Agrupamento, mantém-se nos mesmos termos anterior ao Processo de Transferência. A Autarquia tem uma pessoa responsável pelo pelouro da Educação e que está permanentemente em contacto com a Direcção do Agrupamento, sem interferir na gestão do Pessoal Não Docente. Podemos apontar nas palavras do Senhor Presidente da Câmara Municipal esta situação:

“Nós temos uma Vereadora da área da Educação, que está, permanentemente em contacto com a Directora. Aliás, é uma colega do mesmo ofício e está permanentemente em contacto com a Directora, e procura satisfazer as necessidades que a Directora vai pondo, de maneira a tentarmos resolver da melhor maneira todos os problemas lá da escola. Não nos temos metido na gestão do pessoal. Tem sido entre a Vereadora e a Directora.” (Ent. E02, p. 12)

Embora existam diferenças verificadas antes e após o Processo de Transferências, nesta última citação, o Senhor Presidente da Câmara Municipal relembra a colaboração estreita entre a Direcção do Agrupamento e a Autarquia. O Senhor Director Regional da Educação também refere este modo de desenvolver o trabalho diário:

“Eu só consigo compreender o exercício do poder num contexto em que haja colaboração entre a Autarquia e o Director da Escola porque parece-me que será muito negativo que o Director da Escola seja só uma espécie de Gestor da Escola que não tenha poder concreto sobre os Funcionários que aí trabalham.” (Ent. E07, p. 6)

Assim, a Autarquia decide que e quantos funcionários selecciona para trabalharem no Agrupamento. As funções que estes desempenham diariamente são estabelecidas pela Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo, que também procede à proposta da sua avaliação de desempenho. A homologação da avaliação do desempenho, no entanto, cabe ao Senhor Presidente da Autarquia. Os dois representantes máximos destas instituições, o Senhor Presidente da Câmara e a Senhora Directora do Agrupamento vertical Caminho Novo, intervêm por aplicação da legislação, como exercendo duas forças interdependentes, na medida em que têm um elo de trabalho comum - o Pessoal Não Docente. A gestão do Pessoal Não Docente surge assim como bipartilhada, na medida em que há interacção das esferas de acção destes

dois gestores. Essa gestão pode ser exercida de modo conjuntivo, se o Senhor Presidente da Autarquia e a Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo exercerem a sua intervenção no mesmo sentido, ou disjuntivo, se os dois gestores tiverem visões díspares sobre como gerir/exercer a autoridade sobre o Pessoal Não Docente.

4.1.4.2. Alterações verificadas na prática do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo

Nos Contratos de Execução de Transferências de Competências que as Autarquias assinaram com o Ministério da Educação, ficou acordado no ponto 4 da cláusula 2º que:

“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.” (Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 2).

Com esta alteração, os Serviços Administrativos dos Agrupamentos deixaram de processar os vencimentos do Pessoal Não Docente, passando só a processar os vencimentos do Pessoal Docente. Contudo, o Pessoal Administrativo dos Agrupamentos de Escolas passaram a transmitir as faltas, férias e restante informação essencial ao processamento dos vencimentos deste pessoal, para os serviços Administrativos das Autarquias. No Agrupamento Vertical Caminho Novo, essa situação também se verificou, como afirma a Senhora Directora deste Agrupamento e o entrevistado E03:

“Os vencimentos que eram processados por nós, agora não são. Foi trabalho que foi retirado ao pessoal do Agrupamento e é feito pelo pessoal da Câmara, embora continuemos nós a dar as informações de faltas, férias, ...” (Ent. E01, p. 6)

“Diariamente enviamos num impresso as faltas e as justificações das faltas do Pessoal Não Docente para os Serviços Administrativos da Autarquia, da mesma forma as informações relativas às férias.” (Ent. E03, p. 3)

Além da mudança do local de processamento dos vencimentos do Pessoal Não Docente, no Agrupamento em estudo, a Autarquia colocou mais um funcionário nos Serviços Administrativos, aliviando o excesso de trabalho deste serviço. Como o Decreto-Lei nº 144 prevê que, durante 2 anos, ou seja, até 31 de Dezembro de 2010, o Pessoal não Docente mantém-se a exercer funções no mesmo local e como a Autarquia não demonstrou interesse em interferir na gestão do Pessoal Não Docente, estes actores acabaram por não sentir a dependência destes

dois órgãos, Autarquia e Direcção do Agrupamento. Esta situação permitiu a manutenção das práticas diárias com o Processo de Transferências, conforme é referido pelos seguintes entrevistados:

“A dupla tutela não faz confusão ao Pessoal Administrativo. Não faz grande confusão porque se tem mantido tudo igual. Se tivesse havido, por parte da Autarquia, uma intrusão na gestão do Pessoal, aí as coisas teriam sido diferentes. Uma vez que o volume de serviço ao nível do processamento dos vencimentos diminuiu, imaginemos que a Câmara entendia, que teríamos de deslocar funcionários para a Câmara para fazer esse serviço, aí acredito que as coisas teriam sido diferentes. Mas como se mantém tudo igual, não há grandes conflitos para já.” (Ent. E01, p. 6)

“A prática do Pessoal Administrativo manteve-se com o processo de transferência de competências. A prática mantém-se porque os funcionários passaram para a Autarquia mas os serviços da escola são os mesmos. Como já tinha referido houve tarefas que fazíamos e que deixámos de fazer.” (Ent. E01, p. 7)

“Quanto à intervenção pela autarquia na organização do pessoal, esta não se verifica, é a direcção que tem gerido os serviços. Um exemplo disso é a tolerância de ponto nas vésperas de natal, 22 de Dezembro, que a autarquia concede aos seus funcionários e que nós na escola não temos direito a esse dia porque há necessidade dos serviços administrativos estarem abertos, uma vez que ainda há avaliações de alunos. Já na Segunda-Feira de Páscoa, como não há avaliações ou outro serviço, temos tolerância de ponto. Ou seja, depende do serviço que existir na escola e da decisão da Directora do Agrupamento.” (Ent. E03, p. 3)

“As diferenças entre o antes e o após a integração na Autarquia não se notam, para já. Nota-se só a nível dos nossos vencimentos, porque são pagos pelo Município.” (Ent. E04, p. 4)

Como a partir de 1 de Janeiro de 2011, a Autarquia passa a ter competência na mobilidade do Pessoal Não Docente, a Senhora Directora do Agrupamento manifesta esse receio em perder funcionários para outros serviços da Autarquia e assim serem alteradas as práticas deste pessoal dificultando o funcionamento dos Serviços do Agrupamento, quando afirma que:

“enquanto as coisas se mantiverem assim (não perder funcionários), não haverá conflitos, pelo menos da parte dos que trabalham na Escola, mas não posso afirmar o mesmo daqueles que exercem funções na Autarquia porque não tenho conhecimento de nada.” (Ent. E01, p. 6)

Como diariamente a Autarquia não interfere na gestão, o Pessoal Não Docente e em particular o Pessoal Administrativo, continua a identificar-se como parte integrante do Agrupamento, como “pessoal da educação” encarando a Senhora Directora do Agrupamento como a sua superior hierárquica e, desta forma, acabam por manter as práticas existentes, como refere a Senhora Directora do Agrupamento:

“No quotidiano as pessoas não se apercebem que os funcionários passaram da alçada da Escola para a da Autarquia. Não se apercebem porque continuam a ver em mim a superior que decide, a quem devem respeitar e acatar as ordens.” (Ent. E01, p. 9)

A dupla tutela tem implicações ao nível da construção da identidade de funcionário por parte do Pessoal Administrativo, na medida em que, agora, quotidianamente fazem o balanço entre o quadro a que pertencem e as funções que desempenham. A sua identidade, neste período de transição, como se mantém o local de trabalho e as funções desempenhadas, associa-se mais ao referente “Escola” do que à “Autarquia”, mas esta identificação não desvaloriza a existência de um novo superior hierárquico – o Presidente da Autarquia. Estamos, portanto, perante um processo de gestão que introduziu hibridez na identidade do Pessoal Não Docente.

4.1.4.3. Vantagens com o Processo de Transferência

Na investigação realizada são apontadas várias vantagens decorrentes do Processo de Transferência de Competências. Apresentamos de seguida as que consideramos mais relevantes.

4.1.4.3.1. Mudança do papel das Equipas de Apoio às Escolas

As alterações implementadas pelo XVII Governo em matéria educativa incluíam a mudança na forma de trabalhar das diferentes delegações do Ministério da Educação. Enquanto que no passado as Direcções Regionais da Educação e as Equipas de Apoio às Escolas (EAE), antigos Centros de Áreas Educativas (CAE) desempenhavam um papel administrativo/burocrata, podemos dizer que nesta legislatura, estas dependências do Ministério da Educação passaram a desempenhar funções de implementação e acompanhamento das políticas educativas, numa política de proximidade às Autarquias e Escolas. A Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas refere essa alteração nas suas funções:

“O papel hoje do Coordenador Educativo é muito mais activo do que no tempo dos Centros da Área Educativa em que era mais administrativo/burocrata. Hoje o papel do Coordenador Educativo é um papel de acompanhamento da implementação das políticas educativas, junto das escolas, numa política de proximidade. O nosso papel de apoio às escolas é estar nas

escolas. Não é vir o assunto por papel para aqui, depois continuar por papel, demorar um mês a ser resolvido.” (Ent. E06, p. 5)

Esta mudança na forma de trabalhar foi possível porque alguns serviços executados pelas EAE, por exemplo, contratação de Pessoal Não Docente, foram descentralizados para as Autarquias. Podemos dizer que nas várias reuniões realizadas antes da assinatura dos contratos de transferências, havia já um envolvimento de proximidade destes elementos com as Autarquias e Escolas, pois os Coordenadores das EAE foram os dinamizadores dessas reuniões e deram voz às políticas educativas do Governo, como testemunha a Senhora Coordenadora da EAE e a Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo:

“Fizemos uma reunião de preparação individual com cada Agrupamento e com cada Autarquia. Quando tivemos todos os dados recolhidos com o apoio das direcções das escolas e com o apoio dos Presidentes dos Conselhos Executivos, fizemos uma reunião com todos os parceiros.” (Ent. E06, p. 3)

“Após a legislação que prevê a transferência de competências do Ministério da Educação para as Autarquias a Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas do Distrito de Viana do Castelo entrou em contacto connosco e com a Câmara Municipal, no sentido de acordar com esta entidade a transferência das competências do Pessoal Não-Docente.” (Ent. E01, p. 3)

Esta presença, dos Coordenadores das EAE, manteve-se mesmo depois da assinatura do contrato, ou seja, com reuniões de acompanhamento como previsto na Cláusula 6 do Contrato de Execução de Transferência de Competências:

“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.” (Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 3)

4.1.4.3.2. Proximidade, Rapidez, Capacidade de manutenção de edifícios

Com a assinatura do Contrato de Execução de Transferências de Competências, as autarquias passaram a ter o poder de decisão em diferentes áreas da educação, contribuindo para uma maior capacidade e rapidez na resolução dos problemas e possibilitando um apoio à gestão escolar baseada na proximidade às pessoas e aos agentes Sócio-Económicos-Culturais da comunidade educativa. Esta ideia de proximidade, rapidez e capacidade é assumida como uma vantagem deste processo, no discurso da Senhora Coordenadora da EAE:

“Um dos fundamentos do Ministério da Educação para legislar esta transferência de competências foi a questão da proximidade. As Autarquias estão próximas e conduzem o Concelho. Gerindo o Concelho estão interessadas em que o Concelho desenvolva em várias vertentes, incluindo na área da educação. E a educação é um motor do desenvolvimento do Concelho e por isso os Autarcas aceitaram, facilmente, o desafio que lhes foi proposto. Os Autarcas conhecem os Concelhos, e por isso conhecem as Escolas e também os seus problemas, e fazem uma gestão de proximidade em que resolvem os problemas mais rápido que o Ministério da Educação, que está em Lisboa. Apesar de existirem os núcleos regionais do Ministério da Educação havia processos que eram mais centralizados e que demoravam muito tempo e assim é mais fácil.” (Ent. E06, p. 10)

Outra competência transferida para as autarquias tem a ver com a construção e manutenção de edifícios que, no interesse geral da comunidade, algumas Autarquias iam fazendo “informalmente” ou numa perspectiva “voluntarista”. Independentemente do grau de descentralização, dos valores financeiros envolvidos, das competências atribuídas, as autarquias assumiam acções e iniciativas de grande relevância para o progresso educativo, mas que não tinham muitas vezes competência legal para o fazer, por exemplo arranjos de jardins, cedências de espaços camarários (p. ex. centros culturais), renovação de salas, etc. O processo de Transferência de Competências surgiu como uma oportunidade para pôr em prática projectos educativos, muitas vezes recorrendo a candidaturas de financiamentos da Comunidade Europeia, que antes dependiam de autorização do governo central para intervir numa estrutura pertencente ao Ministério da Educação, como é referido pela Senhora Coordenadora da EAE:

“As Autarquias de um modo geral ajudam as Escolas ao nível da manutenção dos edifícios, através de candidaturas à União Europeia ou através de verbas próprias, e fazem-no mais rápido do que nós, Ministério da Educação, conseguiríamos fazer uma vez que tínhamos todas as Escolas do País a nosso cargo.” (Ent. E06, p. 10)

4.1.4.3.3. Pessoal não Docente

Nos Contratos de Execução de Transferências vêm listados em anexo o Pessoal Não Docente que pertencia aos quadros do Ministério da Educação, bem como a informação sobre o tipo de vínculo laboral, da Carreira, da Categoria e do Escalão respectivo destes profissionais. Este pessoal passou a pertencer aos quadros da Autarquia mantendo o vencimento e as regalias que usufruíam antes da sua transferência para as Autarquias, como é referido pelo seguinte entrevistado E04:

“Quando às alterações no desempenho das funções, posso dizer que ainda não foram alteradas, até o vencimento e as regalias são as mesmas.” (Ent. E04, p.2)

Como nos Agrupamentos e nas Escolas, de uma maneira geral, havia falta de Pessoal Não Docente, o estado acordou com as Autarquias, após estas procederem ao levantamento dessas necessidades, a quantidade de elementos do Pessoal Não Docente que deveria ser contratado para assegurar um melhor funcionamento nos estabelecimentos de ensino. Esse número ficou registado no Contrato de Execução de Transferências de Competências, como se destaca de seguida:

2. Quadro de referência de pessoal não docente a transferir para o concelho, tomando por base os estabelecimentos de educação e ensino, tendo em conta os rácios definidos.

Total do Concelho	Pessoal Não Docente			
	Existentes (em funções)		Necessários (Rácio definido)	
	Pessoal Auxiliar	Pessoal Administrativo	Pessoal Auxiliar	Pessoal Administrativo
	34	5	43	7

(Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 8)

Simultaneamente, também ficou registado nesse contrato a transferência para as Autarquias das verbas financeiras necessárias ao pagamento deste número de funcionários em falta:

“As transferências financeiras previstas na cláusula 2ª com o pessoal não docente integram as verbas necessárias ao número de unidades em falta identificadas no quadro acima.” (Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 8)

Como as Autarquias passaram a “exercer as competências de recrutamento, afectação, colocação e remuneração”, (Contrato de Execução de Transferência de Competências, 2008: 3), ganharam a possibilidade de abrir concurso para colocação de Pessoal Não Docente a qualquer momento, independentemente da legislação nacional que estiver em vigor e sem necessitar de autorização do Ministério das Finanças. Os autarcas só têm que respeitar o número máximo de elementos contratualizados com o Governo e registado no Contrato de Transferências, como informa a Senhora Coordenadora da EAE:

“Agora a competência de admitir pessoas, à medida que for havendo aposentações, é da competência do Autarca. A Autarquia abrirá concurso de acordo com o que foi estipulado no contrato de execução, não precisa de nenhuma outra autorização. Se o que foi estipulado no contrato foi admitir, por exemplo 19 Assistentes Operacionais, a Autarquia pode abrir concurso de imediato ou posteriormente. Só quando houvesse uma adenda ao contrato, quando houver nova negociação com o Ministério de Educação é que a Autarquia poderá, nesse momento com autorização do Ministério das Finanças, fazer mais contratações. Até ao momento ainda não se verificaram essas novas contratações. Neste momento vivemos um período que nos pedem para gerirmos os recursos de outra maneira, porque efectivamente há gente a mais, é preciso fazer uma boa distribuição. Neste momento, com este contrato de execução, são as Autarquias as responsáveis por admitir o Pessoal Não Docente. Se alguém dessa lista que consta no contrato se aposentar, independentemente de existir a legislação nacional que está em vigor que diz que por cada dois funcionários da Administração Pública que se aposentem deve entrar um, ele é substituído de imediato, sem necessitar de autorização do Ministério das Finanças. Isto é assim porque este contrato foi assinado e na altura foi estudado que estas pessoas todas faziam falta àquela unidade orgânica, àquele Agrupamento. Isto significa que à medida que os funcionários se forem aposentando, têm de ser substituídos na íntegra porque se eles faziam falta, na altura continuam a fazer falta pois o número de alunos é o mesmo.” (Ent. E06, p. 6)

Esta passagem do Pessoal Não Docente para a dependência das Autarquias não inviabiliza a possibilidade deste pessoal poder ir trabalhar, por exemplo, num Agrupamento ou Escola localizada noutro concelho. Como podemos ver, esta situação está prevista no ponto 2, do artigo 6º, do Decreto-Lei nº144:

“Os funcionários e agentes mantêm, igualmente, o direito à mobilidade geral para quaisquer serviços ou organismos da administração central ou local e à mobilidade especial, por solicitação, nos termos do n.º 5 do artigo 11.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro.” (Decreto-Lei nº. 144/2008, de 28 de Julho)

O Processo de Transferência de Competências pode ser visto pelo Pessoal Não Docente, como uma mais-valia na rotatividade/mobilidade dentro dos mesmos Serviços das Autarquias, porque em concelhos pequenos há uma relação de familiaridade entre as pessoas que as torna

mais sensíveis aos problemas do quotidiano. Nestes concelhos, a maioria no país, todos conhecem o Presidente da Câmara, sabem qual a sua rotina, encontram-se com frequência diariamente na rua, etc. Esta convivência vai permitir que determinados constrangimentos, dificuldades, etc, do Pessoal Não Docente possam ser resolvidas, por exemplo, com a possibilidade de mudança de local de trabalho. Esta situação é possível, pois as Autarquias têm os mesmos serviços espalhados por diferentes edifícios, dentro dos concelhos. Assim, cria-se a oportunidade de poderem trabalhar noutra local no mesmo serviço, desde que autorizado pelo Presidente da Autarquia. Esta proximidade entre as pessoas é referida no discurso do Senhor Director Regional da Educação:

“No meu entender, a Transferência de Competências veio permitir ao Pessoal Não Docente, uma proximidade física e institucional com as entidades que têm poder de decisão, como é o caso dos Presidentes de Câmara, principalmente nos concelhos pequenos ou médios, onde os Autarcas têm um contacto informal, muitas vezes, com este pessoal. Mas também admito que o contacto formal será fácil neste tipo de autarquias. Posso dizer que já me aconteceu, num concelho do interior, entrar na Autarquia e chegar à porta do gabinete do presidente da Câmara sem nunca ser abordado durante todo o percurso. Isto é um exemplo da proximidade, e nestas autarquias, que pode ser visto como uma mais-valia. Este tipo de situações, dificilmente poderia ocorrer em concelhos como o do Porto onde a Câmara tem um fortíssimo protocolo de segurança, o que faz todo o sentido. Mas também há concelhos, pequenos ou médios, onde o protocolo é forte, pois exercem um fortíssimo controlo no acesso às pessoas. Mas esta proximidade na maioria dos concelhos é possível, porque as pessoas sabem onde o Presidente da Câmara almoça, onde ele mora, qual o percurso que faz, etc. Há, portanto, há uma grande proximidade, que tem as suas vantagens e desvantagens. (Ent. E07, p. 6)

As Autarquias têm vários pelouros responsáveis por diferentes assuntos relacionados com o quotidiano dos concelhos, e como é comum há uma entidade que se responsabiliza pelas actividades culturais criadas ou patrocinadas pelo município. Algumas Autarquias têm como rotina convidar os seus funcionários para estes eventos culturais ou para eventos relacionados com a convivência dos trabalhadores da Autarquia. É o caso da Autarquia onde se localiza o Agrupamento Vertical Caminho Novo, onde o Pessoal Não Docente passou a usufruir de algumas regalias que antes do Processo de Transferência não possuíam, como se confirma pelo depoimento Senhor Presidente da Câmara e de um elemento do Pessoal Administrativo:

“Convidamo-los para as actividades que têm a ver com todo o corpo de funcionários, por exemplo: o Jantar de Natal. Eu tenho uma prática que é mandar um postalzinho de parabéns a cada um dos funcionários que faz anos e procuro não falhar nessa matéria. Estou a mandar exactamente da mesma maneira para as escolas.” (Ent. E02, p. 15)

“pela altura do festival Rock costumam dar um bilhete a cada funcionário. Mas sempre que a autarquia promove um convívio geral, somos sempre convidados.” (Ent. E03, p. 4)

Acabamos de referir algumas das vantagens apontadas pelos intervenientes no processo de Transferência de Competências. Compete-nos também, agora, referir as desvantagens sentidas e manifestadas pelos actores envolvidos, quer nas entrevistas realizadas e na análise documental efectuada.

4.1.4.4. Desvantagens com o Processo de Transferência

Assinalamos agora as desvantagens identificadas pelos intervenientes no processo de Transferência de Competências.

4.1.4.4.1. Fundo Social Municipal

Uma preocupação constata-se dos Autarcas que assinaram o contrato de execução e talvez o principal motivo de outros autarcas não terem aderido ao Processo de Transferência de Competências, relaciona-se com os valores financeiros e a sua actualização anual, destinadas ao pagamento das despesas relacionadas com as competências transferidas para os municípios a partir de 1 de Janeiro de 2010. No Decreto-Lei n.º 144, no ponto 5 dos artigos 4.º, 10.º, 11.º, no ponto 4.º do artigo 7.º e no ponto 3 do artigo 9.º é referido que as verbas acordadas serão incluídas no Fundo Social Municipal e que estas estão sujeitas às regras aplicáveis às transferências para as Autarquias, como se assinala a seguir:

“A partir de 2010, as transferências de recursos financeiros a que se refere o presente artigo são incluídas no Fundo Social Municipal e actualizadas segundo as regras aplicáveis às transferências para as Autarquias locais.” (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho)

O Fundo Social Municipal é uma rubrica do Orçamento Geral do Estado que identifica os montantes das verbas financeiras destinadas às Autarquias para pagamento de despesas na área da Educação, Saúde e Acção Social, como refere o ponto 1 do artigo 24.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei da Finanças Locais:

“O Fundo Social Municipal constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social.” (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho)

Também é referido no artigo 12º do Decreto-Lei nº 144 e na cláusula 7ª do Contrato de Execução de Transferências, que estas verbas estão sujeitas a penalizações mediante o não cumprimento, por parte das Autarquias, das obrigações contratualizadas:

“3 – O incumprimento das obrigações previstas neste artigo determina a retenção do duodécimo das transferências do Fundo Social Municipal em valor correspondente, até à regularização da situação.

4 – 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 decreto-lei, no ano subsequente é deduzida à verba a que teria direito ao abrigo do fundo social municipal a diferença entre a receita de este e a despesa correspondente.” (Decreto-Lei nº. 144/2008, de 28 de Julho)

Com esta penalização prevista no Decreto-Lei nº 144 e simultaneamente nos contratos assinados, e sabendo que o Fundo Social Municipal está sujeito às verbas disponibilizadas pelo Orçamento Geral do Estado e que estas verbas podem sofrer cortes orçamentais, cria-se a possibilidade de haver uma alteração, para menos, das quantias financeiras acordadas para o pagamento das Competências Transferidas. Esta situação não é favorável para as Autarquias, porque estão sujeitas a ter de assumir as despesas a que anteriormente eram da responsabilidade do Governo Central e que agora poderão ficar pendentes das suas receitas próprias. No seguinte excerto da entrevista à Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas, refere-se essa preocupação dos Autarcas neste processo:

“O que está também previsto é um período de transição de dois anos (Pessoal Não Docente). Mas já a partir de 2010 o que está estipulado é que a verba para pagar a estes funcionários saia do Fundo Social Municipal. Neste momento, com o Fundo Social Municipal, o dinheiro vem do Orçamento Geral do Estado e portanto poderá estar sujeito a cortes orçamentais. Ao haver cortes orçamentais as Autarquias terão de gerir bem as situações. Daí o receio dos Autarcas e de alguns não terem querido iniciar o processo nesta primeira fase sem terem esta questão esclarecida. A questão é o que será o Fundo Social Municipal, mas o Fundo Social Municipal é dinheiro que vem do Orçamento de Estado.” (Ent. E06, pp. 5-6)

4.1.4.4.2. Contratação do Pessoal Não Docente

A não colocação imediata do Pessoal Não Docente acordado no Contrato de Execução de Transferências de Competências é um dos problemas apontados pela Senhora Directora do Agrupamento Caminho Novo:

“Quando foi feita a transferência de competências foi feito o registo do pessoal que existia, foi aplicada essa fórmula de acordo com as características do Agrupamento para apurar qual o número de pessoal que era necessário. Chegou-se à conclusão que eram necessários mais funcionários do que os que existiam. Como na altura havia funcionários que eram pagos pela Autarquia, que eram os do Jardins-de-Infância e alguns do 1º ciclo, e que não foram contabilizados como existências, então esses funcionários foram integrados nestas falhas. Mesmo considerando esses funcionários ainda ficaram por contratar 1 Funcionário Administrativo. Entretanto, 3 funcionários foram para a reforma no final do ano lectivo 2008/2009 e ainda não foram substituídos. Na primeira reunião de acompanhamento de transferência de competências de 2010 foi dito que essas 3 vagas teriam de ser ocupadas mais a vaga que ainda faltava preencher do Pessoal Administrativo. Até hoje ainda não aconteceu. Já na segunda reunião de acompanhamento de 2009, foi abordado este assunto. Esta reunião ocorreu pouco antes das eleições autárquicas e foi assumido pelo Vereador da Educação dessa altura que, como havia eleições a decorrer não era conveniente abrir concursos naquela altura, e que este processo ocorreria posteriormente. Eu não concordei com esta decisão. Até hoje ainda estamos à espera do concurso para a substituição dessas pessoas. As verbas atribuídas à Autarquia correspondem àqueles que estão em exercício de funções, mas há a possibilidade de repor os funcionários uma vez que é o que está estipulado no acordo. Se há um protocolo assinado para um determinado número máximo de funcionários e estão ao serviço menos funcionários, e se a escola precisa ... O Agrupamento precisa de funcionários razão pela qual estão colocados neste Agrupamento, através do Centro de Emprego no âmbito dos Programas Ocupacionais, cerca de 10 funcionários. Essas necessidades existem e não estão a ser abertas as vagas. Continuamos a aguardar que se resolva o problema, porque uma coisa é ter um funcionário que é da Autarquia mas que sabe que vai estar ao serviço das escolas vários anos e outra é ter uma pessoa do Centro de Emprego que anualmente sai e vem outra.” (Ent. E01, pp. 8-9)

4.1.4.4.3. Parque Escolar

Antes da assinatura dos Contratos de Transferências, as Autarquias fizeram um levantamento sobre o estado de conservação do Parque Escolar e depararam-se com edifícios antigos, degradados, dispendiosos financeiramente, desadequados das novas formas de ensino tecnológico e a necessitar urgentemente de obras, como aconteceu no Agrupamento em estudo e que podemos aferir nas palavras da Senhora Directora:

“Antes da assinatura do contrato de transferência de competências, foi feita uma avaliação das necessidades de intervenção na Escola EB2,3/S e chegou-se à conclusão que a escola

necessitava de ser destruída para ser construída de novo, de raiz, porque está velha e nunca teve intervenções de fundo. Apenas teve uma ampliação, mas não houve a requalificação dos espaços já existentes. A escola vai fazer 25 anos e nunca teve uma intervenção de fundo.” (Ent. E01, p. 11)

Assim, na assinatura do Contrato de Transferências, os Autarcas das Autarquias aderentes a este processo esperavam que estas obras estivessem contempladas nestes contratos, o que não aconteceu. Foi então que os Autarcas se aperceberam do “presente um pouco envenenado” que tinham recebido e reconheceram que a verba anual atribuída pelo Governo para a Conservação e Gestão do Parque Escolar nos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e em alguns casos do Secundário, não era suficiente:

“A Câmara percebeu então, que ia receber um presente um pouco envenenado, porque no contrato não foram contempladas obras de fundo para a reconstrução da Escola.” (Ent. E01, p. 11)

Como a maioria das Autarquias não têm capacidade financeira para resolver estes problemas, aguardam que o Governo abra concurso para a requalificação ou reconstrução destes edifícios escolares não pertencentes ao Parque Escolar, como é o caso do Agrupamento Vertical Caminho Novo:

“A Câmara, neste momento, espera que abram concursos de requalificação de edifícios escolares de modo a poder apresentar uma candidatura para a requalificação da escola.” (Ent. E01, p. 11)

Enquanto isso não acontece as Escolas continuam “com os mesmos problemas”, como refere a Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo:

“Enquanto isso não acontece, a escola continua com os mesmos problemas: há salas onde há infiltrações de água, há salas em que chove, há canos a rebentarem, a canalização está velha, enferrujada, ...” (Ent. E01, p. 11)

4.1.4.4. Poder Político dos Municípios

As Autarquias são o órgão decisório máximo e orientador das políticas a nível do concelho. A maioria das Autarquias têm dimensão reduzida e as pessoas conhecem-se umas às outras e sabem qual a opinião pessoal e política relativamente dos diferentes intervenientes na política governativa dos Municípios. Estando o Pessoal Não Docente na dependência directa de um órgão político, as Autarquias, sentem a sua liberdade de expressão condicionada, o que é referido pelo seguinte entrevistado:

“Ao depender do Município, em terras pequenas como a nossa é pior, há um controle maior do poder político o que por vezes é prejudicial. Penso que a liberdade das pessoas ficou mais limitada,” (Ent. E04, p. 6)

Como a partir de 1 de Janeiro de 2011 a Autarquia passa a ter competência na mobilidade do Pessoal Não Docente, os Funcionários Administrativos têm receio em serem transferidos para outro serviço da Autarquia, pois associam esta colocação com uma penalização pelas suas opiniões ou posições políticas assumidas. Esta possibilidade criada é considerada por algum Pessoal Não Docente como um factor de instabilidade, acabando estes por manifestarem preferência pela situação anterior ao processo de transferência, como afirma o seguinte depoimento:

“Há a situação possível de sermos transferidos do nosso local de trabalho, ligado ao ensino, para outro serviço dentro do Município, por exemplo, para o museu, centro cultural, oficina, etc. Nesta situação, a Autarquia pode dispor de nós como bem entender, o que não dá tanta estabilidade. Já no processo anterior, até à aposentação estávamos no Ministério da Educação.” (Ent. E04, p. 6)

4.1.4.5. Reflexos na autonomia

Pretendemos agora saber, através da voz dos actores, se o Pessoal Não Docente ganhou, perdeu ou manteve a autonomia que tinha nos processos de tomada de decisão e de reivindicação, com a política de Transferências de Competências do Governo para as Autarquias.

Na opinião da Senhora Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo, o Pessoal Não Docente perdeu autonomia, porque os dirigentes políticos que governam as Autarquias condicionam ou impedem qualquer manifestação de descontentamento sobre as decisões políticas, principalmente porque se os reivindicantes forem trabalhadores da Autarquia estarão

mais sujeitos a sofrer penalizações no trabalho. Mas acrescenta que este jogo de actores depende muito do tipo de reivindicação e se esta afecta ou não o partido local, como testemunha na seguinte citação:

“O Pessoal Administrativo não tem agora mais autonomia, nem tem mais à vontade para emitir opiniões porque, infelizmente, estamos numa situação de pouca liberdade de expressão. A questão partidária nas Autarquias ainda tem o seu peso. O poder de reivindicação agora é certamente diferente. Tudo depende do que os funcionários forem reivindicar. Os funcionários pensam que há determinadas reclamações que não podem ser apresentadas sob pena de serem excluídos ou serem colocados à margem. Nunca nos podemos esquecer que nas Autarquias, infelizmente, o poder político tem muito peso e o poder político é o poder partidário. Não é o político no sentido de que a organização deve ser desta forma, mas é o partido que está em causa. Sabemos perfeitamente como é que as coisas funcionam em termos de Autarquias.” (Ent. E01, p. 8)

Já o Senhor Presidente da Câmara entende que este processo veio aproximar o “patrão” dos trabalhadores, mantendo as mesmas “regalias” profissionais e a mesma estabilidade laboral e familiar que todos os trabalhadores tinham antes da Transferência de Competências, como refere em dois momentos da entrevista:

“Digamos que agora a entidade patronal é a Câmara, é a Câmara que se calhar pode resolver todos os problemas laborais deles. Estamos disponíveis para isso.” (Ent. E02, p. 16)

“estou convencido que é muito melhor para os trabalhadores terem o patrão perto, desde que não percam regalias e que não tenham problemas de ordem laboral ou até familiar.” (Ent. E02, p. 17)

Para o entrevistado E03 este processo afigura-se a um poder de decisão mais próximo, que poderá resolver mais facilmente determinados problemas que antes dependiam da EAE ou da DRE, mas como estão num período de transição até 1 de Janeiro de 2011, não sentem essas alterações para já, embora acredite que futuramente seja diferente. Ele referiu que

“no processo antigo, eu dificilmente seria recebida pelo Ministro para resolver um problema laboral, enquanto que na situação actual será mais fácil solicitar uma reunião com o Presidente da Câmara para resolver o mesmo problema. Nesta perspectiva, até vejo esta medida como uma mais-valia. Mas isto não significa que o meu problema possa ser resolvido.” (Ent. E03, p. 5). [...] “Como lhe disse, não sentimos para já essas alterações no quotidiano.” (Ent. E03, p. 6)

O entrevistado E04 considera o Pessoal Não Docente como um grupo de trabalhadores pouco reivindicativos. Refere ainda que, antes do processo de Transferências de Competências, nunca houve necessidade de recorrer às entidades centrais do Ministério da Educação para resolver problemas. Acrescenta que todos os órgãos de gestão souberam sempre resolver da

melhor forma todos os problemas que surgiam, embora considere que este processo de Transferência de Competências permita a qualquer trabalhador ser ouvido mais facilmente, estando mais perto da entidade que detém o poder de decisão final.

“A prática alterou só a nível do processamento dos vencimentos do Pessoal Não Docente. Quanto aos processos de tomada de decisão e de reivindicação, nós não somos um pessoal com um espírito muito reivindicativo. Posso dizer que será mais fácil sermos ouvidos nesta situação, porque estarmos mais perto do poder de decisão, ou seja, será mais fácil falar com o Presidente da Câmara do que com a Ministra ou até o Director Regional. Durante estes anos, nunca houve a necessidade de chegar as “cúpulas” porque o órgão de gestão soube sempre gerir da melhor forma as situações.” (Ent. E04, p. 5)

Na opinião do entrevistado E05 o processo de Transferência de Competências veio introduzir outra entidade, a Autarquia, em toda a hierarquia do Ministério da Educação o que poderá dificultar a resolução de alguns problemas que envolvam as diferentes entidades. No entanto considera que se criou a vantagem da possibilidade da transferência do Pessoal Não Docente para outro local dentro da Autarquia. Aponta ainda que o poder de reivindicar e decidir aumentou:

“entendo que antes seria mais rápida a resolução de determinados problemas, pois agora envolve mais uma instituição que é a Autarquia. Já para as transferências de pessoas, para outro serviço da Autarquia, será mais fácil neste momento. De uma forma geral talvez tenhamos mais poder em decidir e reivindicar.” (Ent. E05, p. 4)

A Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas entende que as Autarquias têm mais autonomia, principalmente nas áreas abrangidas pelo Decreto-Lei nº 144, pois passam a fazer uma gestão de proximidade. Relativamente ao Pessoal Não Docente refere que continuam com o poder de decisão que já tinham, ou seja, continuam a estar representados no mesmo órgão de decisão que é o Conselho geral.

“Os Autarcas conhecem os Concelhos, e por isso conhecem as Escolas e também os seus problemas, e fazem uma gestão de proximidade em que resolvem os problemas mais rápido que o Ministério da Educação, que está em Lisboa. Apesar de existirem os núcleos regionais do Ministério da Educação havia processos que eram mais centralizados e que demoravam muito tempo e assim é mais fácil. Quanto ao poder de decisão não houve alteração com o processo de transferência de competências. O Pessoal Não Docente está representado no Conselho Geral. Se este representante reúne com quem está a representar, se apresenta os seus problemas tenho algumas dúvidas! As Autarquias de um modo geral ajudam as Escolas ao nível da manutenção dos edifícios, através de candidaturas à União Europeia ou através de verbas próprias, e fazem-no mais rápido do que nós, Ministério da Educação, conseguiríamos fazer uma vez que tínhamos todas as Escolas do País a nosso cargo.” (Ent. E06, p. 10)

O Senhor Director Regional da Educação refere que o Pessoal Não Docente mantém a mesma representação no órgão de Gestão da Escola, no Conselho Geral, que já tinha antes do Processo de transferência de Competências. Referiu também que estes actores não participam directamente nas decisões políticas, mas sim indirectamente através do voto nos seus representantes. Relembra que estes actores podem participar nos órgãos de gestão, mas a decisão é da pessoa que se responsabiliza pelas opções políticas.

“O Pessoal Não Docente são funcionários por conta de outrem e neste caso são trabalhadores do estado da administração local. A capacidade de intervenção destes funcionários, nos processos de tomada de decisão mantém-se. Relativamente à gestão das escolas, estes funcionários têm presença no Conselho Geral e como classe trabalhadora têm as suas organizações representativas, que os representam. Estes trabalhadores não tomam parte directamente na decisão política, mas sim indirectamente porque votam, como qualquer cidadão Português. Não podemos confundir o tomar parte no processo que conduz à decisão e o tomar parte na decisão. As questões que são da minha responsabilidade de decidir, sou eu que decido, porque vou ser eu a ser responsabilizado por elas. Mas se eu alargar muito a participação no processo de decisão, é indiferente para o ponto de vista de quem vai ter de responder pelas decisões, ou seja, serei sempre eu o responsabilizado. A questão de poder é uma questão de responsabilização, pelo que é conveniente que as decisões sejam minhas. Desta forma, também nenhum Presidente de Câmara aceitará que os seus funcionários tomem parte na decisão que é a dele. No processo que conduz à decisão os funcionários têm direito à sua participação, por exemplo, no Conselho Geral. Não podemos esquecer que é uma característica dos países democráticos a participação e não só a representação.” (Ent. E07, pp. 6-7)

A transferência de competências legislada, por si só, com a reconfiguração do organigrama hierárquico, determinou novos modos de organização e de desenvolvimento do trabalho diário do Pessoal Não Docente. Surge uma nova forma de gestão deste pessoal, bipartilhada e bidependente que, ao descentralizar a gestão do Pessoal Não Docente do Ministério da Educação para a Autarquia, “achata” o organigrama escolar. A gestão deste pessoal continua a ser parcialmente “externa” à própria escola, embora se tenha deslocado para o âmbito concelhio, criando a expectativa de uma melhor gestão na medida em que o contacto entre os intervenientes deste processo é, expectavelmente, mais célere e frequente.

4.1.4.6. O que distingue o Pessoal Não Docente (Pessoal Administrativo) antes e após o Processo de Transferência

Nas entrevistas realizadas ao Pessoal Administrativo registamos uma preocupação centrada na possibilidade futura destes actores serem transferidos para outro serviço do Município. Como até 1 de Janeiro de 2011 estes profissionais sabem que as suas funções não vão ser alteradas, porque o ponto 3º, artigo 6º do Decreto-Lei nº 144 garante a manutenção no mesmo local de trabalho por um período mínimo de 2 anos, vivem mais sossegados mas apreensivos com o futuro. Este Pessoal continua a identificar-se/sentir-se como funcionário do Ministério da Educação/Escola, embora sabendo que já pertence aos quadros da Autarquia, como apresentamos no seguinte testemunho que corrobora a ideia de que se trata de um processo de identificação com a função e não com a pertença institucional, isto é, trata-se de lealdade à escola:

“Neste momento nós sentimos que pertencemos mais à escola do que à autarquia. Isto porque nunca saímos daqui, mas corremos o risco de vir a ser colocados noutra serviço no futuro. Mas ainda sentimos a Escola como sendo a nossa casa, se formos para outro lado, possivelmente não vamos sentir tanto esse sentimento.” (Ent. E03, p. 4 -5)

Ao mesmo tempo continuam ainda a ver na Senhora Directora do Agrupamento a sua superior hierárquica a quem devem obedecer, pelo que esta situação acaba por criar um ambiente de “PH neutro”, ou seja, o Pessoal Administrativo vai exercendo as suas funções sem pensar muito na possibilidade de ser transferido para outro serviço da Autarquia, como é testemunhado por algum Pessoal Administrativo:

“Este processo já dura acerca de dois anos e não sinto, sinceramente, esse tipo de tensões. Posso dizer que as pessoas nem pensaram nisso, porque continuamos a receber as directrizes do local onde trabalhamos e não do local a que pertencemos. Mas sentimos que podemos ser deslocados para outro local de trabalho a qualquer momento. Esta possível situação seria mais complicado para o pessoal de mais idade, porque ainda se sente que somos mais do Ministério da Educação do que do Município.” (Ent. E04, p. 5)

“Pessoalmente, sinto-me mais funcionária da Escola, pois tem pouco a ver com a Autarquia. No exercício diário das minhas funções, eu nem me lembro que sou funcionária da Câmara.” (Ent. E05, p. 3)

Relativamente à liberdade de expressão, a Senhora Directora do Agrupamento entende que este pessoal perdeu com o processo de Transferências. Justifica a sua posição, com base no tipo de poder político existente nas Autarquias, ou seja, o Pessoal Não Docente conhece bem

os líderes da Autarquia e evita fazer comentários que possam ser interpretados como críticas negativas às decisões políticas assumidas pelo órgão camarário:

“Os funcionários pensam que há determinadas reclamações que não podem ser apresentadas sob pena de serem excluídos ou serem colocados à margem.” (Ent. E01, p. 8)

4.2. Conselhos Municipais de Educação

A descentralização da Administração da Educação é um dos princípios orientadores na Lei de Bases do Sistema Educativo, nos artigos 43º e 44º, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, alterado pela Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto, estabelecendo como elemento fundamental a cooperação entre a Comunidade e o Sistema Educativo. Durante mais de uma década, não foi publicada documentação legislativa que estabelecesse a cooperação entre a Comunidade e o Sistema Educativo. É de referir que em 1988, um grupo de trabalho constituído por Professores da Universidade do Minho, apresentou num seminário promovido pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, em Braga, um conjunto de propostas, que foram publicadas em Janeiro de 1988 num volume designado “Documentos Preparatórios II”, relativas à direcção e gestão das escolas. Uma dessas propostas seria a criação do “Conselho Local do Ensino Básico” que abrangia um conjunto compreendido entre 20 a 30 elementos representantes de: Escolas, Direcções regionais, Câmara Municipal, Serviços médico sociais, Educação de adultos, Ensino especial, Ensino profissional, Orientação escolar e vocacional, Associações de pais, Associações de estudantes, Associações culturais e científicas, Associações sindicais, Associações económicas e sociais e Associações recreativas e desportivas. Embora tivessem havido iniciativas relacionadas com a criação dos Conselhos Locais de Educação, nunca foram consagrados em Lei. Só em 14 de Setembro de 1999, é publicada Lei nº 159, que estabelece no artigo 19º um conjunto de competências às Autarquias, entre as quais “criar os Conselhos Locais de Educação”, mas a sua criação não é regulamentada. A 15 de Janeiro de 2003, o governo publica o Decreto-Lei nº 7 que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação, dando início a cooperação entre a Comunidade e o Sistema Educativo evocados no espírito da Lei de Bases do Sistema Educativo. Assim, os Conselhos Municipais de Educação, de acordo com o artigo 3º do Decreto-Lei nº 7, são uma:

“instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

Esta instância de coordenação e consulta, conforme os pontos 1º e 2º do artigo 5º, pode ser composta pelas seguintes entidades:

“1 – Integram o Conselho Municipal de Educação:

- a) O presidente da câmara municipal, que preside;
- b) O presidente da assembleia municipal;
- c) O vereador responsável pela educação, que assegura a substituição do presidente, nas suas ausências e impedimentos;
- d) O director regional de educação com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição.

2 – Integram ainda o conselho municipal de educação os seguintes representantes, desde que as estruturas representadas existam no município:

- a) Um representante das instituições de ensino superior público;
- b) Um representante das instituições de ensino superior privado;
- c) Um representante do pessoal docente do ensino secundário público;
- d) Um representante do pessoal docente do ensino básico público;
- e) Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública;
- f) Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;
- g) Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação;
- h) Um representante das associações de estudantes;
- i) Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividade na área da educação;
- j) Um representante dos serviços públicos de saúde;
- k) Um representante dos serviços da segurança social;
- l) Um representante dos serviços de emprego e formação profissional;
- m) Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto;
- n) Um representante das forças de segurança.” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro)

Nesta lista, que enumera o legislativo, não fazem parte os Directores e o Pessoal Não Docente dos Agrupamentos ou Escolas. Estas duas entidades só poderão participar se forem convidadas por esta instância de coordenação e consulta, como refere o ponto 3º do Decreto-Lei n.º 7:

“De acordo com a especificidade das matérias a discutir no conselho municipal de educação, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise.” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro)

Tratando-se este trabalho de uma investigação das Racionalidades e Práticas de Gestão do Pessoal Administrativo num Agrupamento de Escolas, cujo objecto incide num estudo sobre a transferência de competências do Agrupamento para a Autarquia ao nível do Pessoal Não Docente, interessaria saber se este grupo de actores, intervenientes na vida educativa dos Agrupamentos ou Escolas, deveria ou não estar presente no Conselho Municipal de Educação.

Numa primeira abordagem ao Pessoal Não Docente, estes manifestam pouco conhecimento sobre a existência e o papel do Conselho Municipal de Educação. Como se trata de um órgão no qual não participam, alguns acabam por não ter conhecimento sobre as suas competências, como é confirmado pelo seguinte testemunho: “Não sei concretamente quais são as atribuições do Conselho Municipal de Educação” (Ent. E03, p. 6). Mas, de uma maneira geral, sabem que existe e que trata de assuntos relacionados com a educação. Quanto à participação do Pessoal Não Docente neste órgão, o entrevistado E03, entende que a participação só faz sentido se os assuntos não forem questões pedagógicas e a sua representação tenha poder nas decisões tomadas:

“Se neste órgão só tratarem de questões pedagógicas, penso que não faz sentido estarmos presentes, caso contrario fará todo o sentido a nossa presença, desde que tenhamos uma parte activa, ..., para a nossa opinião ser importante nas decisões.” (Ent. E03, p. 6)

Já o entrevistado E04 considera que deveriam estar representados na constituição do Conselho Municipal de Educação, porque são parte integrante da escola ao participarem no processo educativo dos alunos, desempenhando diferentes serviços que contribuem para o bom funcionamento de toda a organização:

“Eu penso que sim. O Pessoal Não Docente é uma parte integrante da escola. É lógico que a razão da existência da escola são os alunos e os professores. Mas também é verdade que os Discentes e os Docentes teriam muita dificuldade em funcionar se não tivesse o Pessoal Não Docente para trabalhar na cantina, limpeza, reprografia, etc. Até poderia funcionar, mas funcionava com muita dificuldade. Embora tenha menos peso na estrutura, é uma parte importante no processo educativo e por isso deveria ter um representante.” (Ent. E04, p. 6)

Quanto ao entrevistado E05, entende que deviam ter assento no Conselho Municipal de Educação, justificando essa posição no conhecimento profundo que o Pessoal Não Docente tem sobre o funcionalismo dos serviços escolares. Este conhecimento iria contribuir para o esclarecimento de determinadas situações no Conselho Municipal de Educação, que não são abordadas por desconhecimento, como refere no seguinte excerto:

“A Escola funciona muito à base do Pessoal não Docente. Este pessoal não tem como função fazer só as limpezas, mas prevenir que tudo esteja a funcionar correctamente, para que o professor e alunos possam ter as aulas nas melhores condições. Entendo que o Pessoal não Docente devia estar presente. Pois, poderia explicar determinadas situações que passam despercebidas muitas vezes pelos outros intervenientes. Seria sempre uma mais-valia a presença deste pessoal neste órgão.” (Ent. E05, p. 5)

Quando questionamos, sobre este assunto, a Senhora Directora do Agrupamento e a Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas, entendem que, no processo de cooperação entre a Comunidade e o Sistema Educativo, este grupo de trabalhadores também deveria integrar o Conselho Municipal de Educação, uma vez que apresentam outra visão da escola ou que entendem que quanto maior for o número de intervenientes, mais rica será a reunião, como se reflecte nos seguintes fragmentos retirados das entrevistas:

“Faria todo o sentido, porque são outros elementos que têm uma visão diferente da Escola e que têm uma opinião sobre a educação no Concelho.” (Ent. E01, p. 10)

“Claro que sim. Está legislado que os Conselhos Municipais de Educação são os locais ideais para tratar tudo o que diz respeito à Educação do Concelho. Quantas mais pessoas ele tiver e de vários sectores, mais rico ele será.” (Ent. E06, p. 10)

Já o senhor Director Regional da Educação, considerando este assunto relevante, refere que deveria ser analisado com mais pormenor, admitindo que talvez fizesse sentido a participação destes actores. Também refere que os estabelecimentos de ensino públicos, não se encontram representados no Conselho Municipal de Educação, o que deveria, também, ser objecto de discussão:

“A representação do Pessoal Não Docente neste órgão, penso que seria uma temática a ser discutida, mas não tenho opinião formada porque acabei de ser confrontado com a sua possibilidade. Admito que talvez fizesse sentido.” (Ent. E07, p. 7)

Por fim, o Senhor Presidente da Câmara entende que compete ao Governo ponderar a participação destes actores, assinalando que no caso da representação da Escola em tal conselho ela é feita por convite:

“O Conselho Municipal de Educação, como sabe, é formado por lei do governo que estipula quem o compõe. Nós tivemos o cuidado, aqui no concelho, de ter no Conselho Municipal de Educação um representante do Ministério da Educação, mas achamos que aqui a direcção da escola também devia estar representada. Então assumimos a nossa responsabilidade de convidar a Directora da Escola também a participar nas reuniões, tendo o cuidado de dizer à

Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas que o íamos fazer, para ela não se sentir melindrada pois sendo ela a representante do Ministério da Educação seria ela a convidar a Directora da escola a participar ou não. Mas nós fizemos questão de que a Directora participasse. Naturalmente não terá direito a voto porque a lei não o prevê. Agora não podemos fazer muito mais do que isto. A lei diz quem são os representantes do Pessoal Docente, das Associações de Pais, etc, que foram nomeadas pelos seus pares, as pessoas que lá estão a representar. Nessa matéria, como em todas, há que cumprir a lei.” (Ent. E02, p. 18)

Os membros do Pessoal Não Docente, de acordo com a lei, têm a sua representação assegurada no Conselho Pedagógico e no Conselho Geral do respectivo Agrupamento (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril). O seu poder de participação e intervenção ao nível do estabelecimento de políticas na área da Educação Concelhia não está contemplado em legislação, uma vez que o Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação. No entanto, estes actores, embora constrangidos na sua acção pelas leis, têm capacidade estratégica para mobilizar os seus interesses, usando diferentes canais ou formas de reivindicação para os solicitar (oportunamente), recorrendo aos sindicatos ou por acção directa e diária junto dos seus interlocutores. Temos, também, de conceber o Pessoal Não Docente como actores estratégicos cuja acção, ainda que de carácter informal, pode levar a que possam manifestar o seu poder.

4.3. Balanço das alterações decorrentes do Processo de Transferência

Como já passou um ano e meio após a assinatura do tratado de Transferências de Competências e, embora estejamos ainda num período de transição, os actores envolvidos fazem comparações com o passado e estabelecem juízos de valor sobre as alterações decorrentes deste processo. Passamos de seguida a apresentar a opinião dos actores que foram entrevistados.

Quando solicitamos ao Senhor Presidente da Câmara uma opinião na forma de balanço final sobre o processo de Transferências de Competências este conclui que é positivo, uma vez que considera que devem ser as pessoas naturais do concelho ou pessoas que residem no concelho, e que simultaneamente trabalham nos estabelecimentos de ensino do concelho, juntamente com a autarquia local, a contribuir para uma educação melhor. Termina considerando uma “aventura fantástica”, este processo como outros já desenvolvidos na educação no concelho:

“Eu acho que sim (balanço positivo). Se nós todos, e os trabalhadores são praticamente todos de (nome da localidade omitido por questões éticas) e se não são de cá vivem cá, tivermos gosto e a noção de que estamos a participar na formação da nossa juventude, que amanhã vai ser gente grande e vai mandar em nós, se nós lhe dermos as melhores oportunidades e melhor educação, de certeza que vamos ter gente a tratar de nós muito melhor. E estamos a ser egoístas ao pensar assim e a pensar em nós. Estou convencido que aqueles trabalhadores todos, sendo de cá, têm esta filosofia ou esta visão das coisas, e que ficarão satisfeitos em participar desta aventura que é uma aventura fantástica.” (Ent. E02, pp. 17-18)

A Senhora Directora do Agrupamento entende que todo o processo foi uma forma de o Governo, Ministério da Educação, deixar de ter à sua responsabilidade os encargos relacionados com as Competências Transferidas para as Autarquias. E utiliza a expressão de “Presente envenenado” justificando, por exemplo, o mau estado de conservação em que se encontra o edifício da escola sede, E.B. 2,3/S, precisando urgentemente de obras de requalificação. Entende que a verba atribuída para a manutenção do parque escolar transferido é reduzida, mas também desconhece se o governo tem ou não cumprido com a transferência das verbas contratualizadas, pois afirma que a Autarquia não tem realizado obras de fundo na requalificação dos edifícios. Resumindo, a Senhora Directora acaba por afirmar que não sente grandes diferenças com o Processo de Transferências, porque antes a autarquia já realizava algumas obras de forma voluntária na manutenção dos edifícios:

“Poderíamos ter alguns benefícios se houvesse verbas da parte da Câmara para intervir na Escola. A transferência de competências foi feita ao nível do Pessoal Não Docente mas também ao nível dos edifícios. Neste momento o edifício da EB 2,3/S não é da Câmara mas a gestão do edifício e a sua manutenção passou a ser da responsabilidade da Câmara, isto é, todas as obras que são necessárias fazer nesta Escola são da responsabilidade da Câmara. O edifício é do Ministério da Educação, que atribui verbas à Câmara para realizar obras. O que eu entretanto percebi, porque este processo não é muito claro, e eu não sou conhecedora de todo o processo, é que anualmente a Câmara recebe uma verba de X€ para manutenção dos edifícios e essa verba é aplicada naquilo que a escola e a Câmara entendem que é prioritário. No primeiro ano em que ocorreu o processo de transferência de competências, essa verba foi canalizada para uma via de acesso dos pavilhões de aulas ao pavilhão desportivo para alunos com cadeiras de rodas porque só existia acesso por escadas. Não sei se foram ou não gastos nessa intervenção os X€. Para além disso não foi feita qualquer outra intervenção [...] Há portanto necessidade de intervir com urgência na escola! Mas do que nos dão a conhecer, a verba de X€ só foi recebida uma vez e a Câmara ainda não recebeu mais verba nenhuma. Nesse aspecto, as coisas não estão melhores porque não há condições económicas para resolver os problemas! Há vontade de resolver os problemas mas não há verba! E é apenas a vontade de quem tem agora o poder de executar porque também tem o conhecimento da realidade que mudou e que me agrada. No entanto, na prática, acabamos por não sentir grandes diferenças relativamente à situação anterior. A Câmara já realizava, voluntariamente, pequenas reparações pedidas por nós. No entanto há coisas que é necessário intervir e que continuam iguais ou piores do que antes porque agora nem a própria escola pode intervir. Não tem verbas, mas se as tivesse não as podia canalizar para obras. Na última reunião que tive com a Vereadora da Educação fui

informada que esta escola ia entrar no projecto *Parque Escolar*, para requalificação, uma vez que foi aberta a possibilidade de também as Escolas Básicas com Ensino Secundário serem requalificadas. Vamos ter de esperar!” (Ent. E03, pp. 10-11)

A Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas identifica em todo este processo aspectos positivos e negativos. Os Negativos têm a ver com a falta de formação que os intervenientes têm para lidar com estas novas competências que foram transferidas para as Autarquias e também com a dificuldade em trabalhar em parceria com diferentes entidades. Os aspectos positivos estão relacionados com o interesse das Autarquias em terem aderido ao processo de Transferência de Competências, pois acaba por colocar as pessoas a trabalhar em conjunto contribuindo para um melhor desenvolvimento local. Mais acrescenta que as dificuldades assinaladas serão facilmente ultrapassadas se as pessoas tiverem formação.

“Vou começar pelos aspectos negativos: é necessário que nos formemos para podermos estar preparados para receber melhor as competências que nos são atribuídas e neste caso para recebermos melhor a gestão do Pessoal Não Docente e para sabermos também gerir a questão da manutenção dos edifícios. O trabalho em parceria também é um aspecto a melhorar. É necessário que as pessoas identifiquem que o que era preciso há 10 anos agora já não é necessário. É portanto necessário que as pessoas estejam em permanente formação e actualização. Relativamente aos aspectos positivos salientava o trabalho em conjunto e o facto de as Autarquias, por estarem a gerir o seu Concelho e estarem preocupadas em fazer o melhor pelos cidadãos do Concelho, intervirem proximamente. Quanto mais as Autarquias se empenharem em formar as gentes que têm no seu Concelho maior será o desenvolvimento local. Colocar as pessoas a trabalhar em conjunto é muito positivo, nomeadamente com as reuniões de acompanhamento, em que estão representados o Ministério da Educação, as Escolas, pelos seus Directores e as Autarquias, pelos seus Presidentes. Se conseguirmos formar as pessoas, o aspecto negativo que apontei será ultrapassado e as pessoas passarão a sentir-se bem com a gestão.” (Ent. E06, pp. 10-11)

Quanto ao Senhor Director Regional de Educação, entende que a medida foi positiva derivado ao número de Autarquias, de diferentes quadrantes políticos, aderentes a este processo e salienta a vontade de muitas outras autarquias, que não aderiram ao processo, pretenderem agora aderir. Também refere que a Transferência de Competências se realizou num bom ambiente negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios, onde foram analisadas as especificidades de cada concelho e sem nunca pressionar as Autarquias a assinarem.

“Já falei de vários assuntos que apontam para um balanço positivo. Eu faço parte daquele grupo de pessoas que não fica entusiasmado ou destraçado totalmente com as coisas quando elas ocorrem. Assim não posso dizer que estou entusiasmado com o processo que ocorreu em 43 municípios, cada um com a sua situação específica. Agora, posso dizer que genericamente, foi

uma medida positiva que os autarcas souberam agarrar. Não é por acaso que muitos que não quiseram assinar, agora querem vir a assinar. Nós tivemos de introduzir um compasso de espera, até por motivos da reorganização da rede, com as autarquias. Agora das 43 Autarquias que nos faltam, cerca de 20 estão disponíveis para assinar. Como pode imaginar, ficaríamos quase com a rede resolvida. Também devo dizer que este processo não é para ser aplicado de forma universal e genérica, pois se assim fosse seria feito por decreto e nunca haveria lugar à negociação com as Autarquias. Teria havido uma negociação directa com a Associação Nacional de Municípios e seria atribuído uma determinada verba a cada Autarquia para a gestão dos estabelecimentos. No entanto não foi isso que foi feito, foi feita uma avaliação, caso a caso, com cada Autarquia. Para referir um exemplo concreto, se há mais de 20 anos as autarquias têm gerido o Pré-escolar e o 1º Ciclo e em algumas há situação de abandono, só por suicídio é que o estado iria entregar o 2º e 3º ciclo a quem não foi capaz de gerir bem o Pré-escolar e o 1º Ciclo. Felizmente são poucos casos. Mas a ideia não é obrigar a aceitar, nem entregar a quem não demonstrou vontade em receber esta medida. Se não houve vontade política que se traduzia em actos, investimentos, dinheiro colocado na educação, então nestas situações em que isto não aconteceu no pré-escolar e no 1º ciclo não haverá transferências do 2º e 3º Ciclo. Estas situações ocorreram em 2 ou 3 municípios. Assim considero um balanço muito positivo, sem esquecer que temos, a nível nacional, autarcas de todos os quadrantes políticos. [...] Também posso referir que nos 43 que não assinaram, temos autarcas do PS e do PSD. Desta forma posso dizer que a distinção não dependeu da natureza político-partidária de cada autarquia.” (Ent. E07, p. 8)

As pessoas que foram abrangidas pelo Processo de Transferência de Competências, ou seja, o Pessoal Não Docente, manifestaram-se apreensivos com o futuro, referindo aspectos positivos e negativos relevantes. O entrevistado E03 considera a progressão na carreira nos quadros da Autarquia mais fácil, pois afirma que:

“estou convencida que há mais aspectos positivos do que negativos e considero que numa perspectiva de carreira será mais vantajosa a situação actual, pois a progressão será mais fácil.” (Ent. E03, pp. 5-6)

Já o entrevistado E04 preferia a situação anterior ao processo de Transferência de Competências. Justifica essa posição com o facto de estar num concelho pequeno onde a opinião política tem a sua importância, ou seja, o factor liberdade de expressão está condicionado. Também refere o receio de algum Pessoal Não Docente em ser transferido do seu local de trabalho. Podemos constatar estes aspectos nas seguintes palavras:

“Embora não se note alterações no dia-a-dia, eu preferia a situação anterior. Porque ao depender do Município, em terras pequenas como a nossa é pior, à um controle maior do poder político o que por vezes é prejudicial. Penso que a liberdade das pessoas ficou mais limitada, associada à situação possível de sermos transferidos do nosso local de trabalho, ligado ao ensino, para outro serviço dentro do Município, por exemplo, para o museu, centro cultural, oficina, etc. Nesta situação, a Autarquia pode dispor de nós como bem entender, o que não dá tanta estabilidade. Já no processo anterior, até à aposentação estávamos no Ministério da Educação. Como não se

alterou nada, para já, com este processo de transferência, nem mesmo no vencimento, preferia a situação antiga.” (Ent. E04, p. 6)

Também a entrevistada E05 afirma os receios sentidos pelo Pessoal Não Docente em poderem ser transferidos para outro local e estes manifestarem preferência pela situação anterior, quando afirma:

“Nos ouvimos muita coisa que poderá vir a mudar com o tempo. Dizem que com o tempo, na altura das férias dos alunos, podem tirar uma pessoa da escola e coloca-la a trabalhar noutra local. Se isto acontecer, seria muito melhor a situação anterior porque as pessoas tinham outra liberdade e outra estabilidade. Mesmo assim, continuo a dizer que não faço a mínima ideia.” (Ent. E05, p. 5)

Os Funcionários Administrativos entrevistados assinalaram que o processo de transferências de competências provocou desequilíbrio de poder do dirigente máximo do Agrupamento para o dirigente máximo da Autarquia o que, conseqüentemente, reconfigurou as relações de poder que estes dois gestores estabelecem entre si e com os seus funcionários.

No entanto, fazem um balanço positivo da transferência do nível de decisão do Ministério da Educação para a Autarquia, apesar do receio evidente das conseqüências de proximidade, nomeadamente nos constrangimentos e na liberdade de expressão política.

CONCLUSÃO

A descentralização de competências ao nível da educação para as Autarquias, tem sido uma vontade assumida pelos diferentes governos desde a década de 80, tendo-se esta iniciado ao nível de educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico. As Autarquias, no entanto, foram (e são) solicitadas cada vez mais a participar no processo educativo dos diferentes níveis de ensino. Essa participação faz-se ao nível da elaboração das cartas educativas concelhias, da Presidência dos Conselhos Municipais de Educação e da participação da Autarquia nos órgãos de direcção dos Agrupamentos, nomeadamente com a sua representação ao nível do Conselho Geral, ou através de outros serviços prestados, como por exemplo a manutenção dos edifícios escolares do 2º, 3º Ciclo e Secundário e outros, assegurados por verbas próprias da Autarquia, sem terem obrigação legal para o fazer. Com a publicação do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, foi estabelecida a oportunidade de as Autarquias assumirem, legalmente, novas competências na área da educação. As competências que o Governo se propôs transferir para as Autarquias contemplaram os domínios do Pessoal Não Docente das Escolas Básicas e da Educação Pré-Escolar; da componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na Educação Pré-Escolar; das actividades de enriquecimento curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico; da gestão do parque Escolar nos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico; da acção social escolar nos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e os transportes escolares relativos ao 3.º Ciclo do Ensino Básico. Embora as competências a transferir resultassem de um consenso negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, estes tiveram pouca margem negocial no processo de implementação de Transferências de Competências, uma vez que as competências a transferir já estavam definidas *a priori*, restando aos municípios aderir ou não ao processo, e aos municípios aderentes acordar apenas questões técnicas, como por exemplo verbas, número máximo de membros do Pessoal Não Docente nos quadros dos Agrupamentos, etc. Podemos, pois, afirmar que se tratou de um processo burocrático ao serviço da decisão política, na medida em que o Governo/Ministério da Educação determinou e estabeleceu as estratégias e definiu as áreas a transferir. A cada Agrupamento e Autarquia foi aplicada a mesma fórmula do tipo “roupa de tamanho único pronto-a-vestir”.

O processo de Transferências de Competências decorreu no concelho em estudo de modo externo à esfera de acção do Pessoal Não Docente, por iniciativa da Direcção Regional de

Educação através da Coordenadora da respectiva Equipa de Apoio às Escolas. Este é um processo realizado de cima para baixo, numa lógica “top down”, em que praticamente toda a estratégia está pré-estabelecida. Foram apenas necessários três pessoas – Ministra da Educação, Director Regional de Educação e Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas do distrito – para operacionalizar uma lei, fazendo-o de modo rápido e formatado, reflexo de um sistema de Administração da Educação fortemente centralizado.

O governo apresentou como uma medida política aos parceiros e alguns destes parceiros perceberam que poderiam tirar vantagens do processo, nomeadamente ao nível de influência junto do seu eleitorado. O processo de Transferências de Competências tinha uma dimensão de cariz burocrático acentuado, embora as Autarquias pudessem aceitar ou não, contrapor, etc. Algumas das Autarquias interessadas acabaram por aderir à ideia, sem grande poder de negociação. Como o Governo tinha vontade e a estrutura estava montada, havia interesse em convencer o maior número de Autarquias a aderir o Processo de Transferências, o que veio a ocorrer em acto público a 16 de Setembro de 2008. A negociação do processo de Transferências de Competências tratou-se de um jogo político em que este processo é apresentado como resposta à descentralização do nível de decisão do Governo Central para as Autarquias em matéria de Educação. Criou-se, então, um campo de negociação onde as Autarquias manifestaram os seus interesses, por exemplo no aumento do número deficitário de Pessoal Não Docente nas escolas acrescido de uma reivindicação de mais contrapartidas financeiras. Se não houvesse uma adesão significativa este jogo ficaria aquém do esperado, face ao investimento político envolvido. Numa primeira fase, no distrito em causa aderiram 90% das autarquias existentes e em toda a Direcção Regional acima de 50%.

Do processo de Transferências de Competências há a destacar a transferência do Pessoal Não Docente do quadro do Ministério da Educação para o quadro das Autarquias. Esta mudança de entidade patronal, apanhou de surpresa os membros do Pessoal Não Docente na forma e na rapidez como ocorreu, pois a maioria tinha a percepção que um dia iriam ser transferidos, mas que participariam no processo negocial, o que não se verificou. Assim, de um momento para o outro, foram surpreendidos quando passaram a ser funcionários da Autarquia e, conseqüentemente, viram o seu estatuto de trabalhadores, que regulamenta as relações e os direitos sindicais, ser alterado com a mudança de “patrão”. Esta situação criou algum desconforto inicial, mas o Pessoal Não Docente nunca o manifestou oficialmente quer à Autarquia quer à Direcção do Agrupamento.

Embora o organigrama hierárquico do Pessoal Não Docente tenha sido alterado com a passagem deste pessoal para os quadros da Autarquia, estes continuam a identificar-se como funcionários do Ministério da Educação em detrimento da categoria de funcionários Municipais. A nova identidade de funcionário é influenciada pela situação jurídico-funcional contemplada no Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, que salvaguarda o lugar de trabalho destes actores, por um período de apenas dois anos após a assinatura do Contrato de Transferências, ou seja, este pessoal não pode ser transferido dentro deste período para outro serviço da Autarquia, dentro da mesma categoria.

Também contribui para a construção da nova identidade de funcionário por parte do Pessoal Não Docente, o papel “híbrido” que estes actores têm de desempenhar, uma vez que têm de responder às exigências da Autarquia, à qual pertencem e que detém o poder disciplinar e avaliativo sobre eles, e às exigências do agrupamento, no qual exercem funções laborais e em relação às quais são avaliados. Esta situação cria constrangimento na sua esfera de acção e intervenção uma vez que referem limitação na capacidade de expressão porque daí podem advir consequências de “perseguição” ou penalização. Esta situação é testemunhada pelos discursos destes actores, quando referem com preocupação a possibilidade de serem transferidos para outro serviço dentro da Autarquia, o que encaram como consequência resultante de um acto de penalização. Os dirigentes máximos da Autarquia e do Agrupamento fazem, portanto, uma gestão bipartilhada e bidependente do Pessoal Não Docente que pode ocorrer de forma conjuntiva ou disjuntiva, reflexo de uma visão partilhada (ou não) da gestão deste pessoal. Do ponto de vista do Agrupamento, a gestão deste pessoal continua a ser parcialmente “externa” à própria escola, embora se tenha deslocado do âmbito nacional para o concelhio, criando a expectativa de uma melhor gestão na medida em que o contacto entre os intervenientes deste processo é, expectavelmente, mais célere e frequente.

Quanto à participação nos Órgãos de Direcção do Agrupamento, o Pessoal Não Docente tem legalmente representantes no Conselho Geral e no Conselho Pedagógico, eleitos de entre os seus pares, embora relativamente ao Conselho Municipal de Educação, órgão que define as políticas na área da Educação Concelhia, não estejam representados.

Como balanço final, através da voz dos actores, encontramos o processo de transferências como uma boa medida descentralizadora, onde as Autarquias surgem como melhores parceiros na educação uma vez que estão mais próximas da Escola do que o Governo Central. Desprende-se também que a dupla tutela do Pessoal Não Docente tem implicações na

construção da identidade de funcionário que, neste período de transição, continua a associar-se mais ao referente “escola” do que ao referente “Autarquia”, embora esta identificação não desvalorize o reconhecimento do dirigente Autárquico máximo do serviço – o Senhor Presidente da Autarquia. O processo de Transferência de Competências ao nível do Pessoal Não Docente introduziu portanto hibridez na identidade dos membros deste grupo funcional.

BIBLIOGRAFIA

A

-
- ALBARELLO, Luc DIGNEFFE, Françoise, HIERNAUX, Jean-Pierre, MAROY, Christian, RUQUOY, Danielle, SAINT-GEORGES, Pierre (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- AFONSO, Natércio (1994). *A reforma da Administração Escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- AHRNE, Göran (1997). *Social Organizations. Interaction Inside, Outside and Between Organization*. London: SAGE.

B

-
- BACHARACH, Samuel (1988). Notes on Political Theory of Educational Organizations. In Adam Westoby (Ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 277-288.
- BALDRIDGE, Joseph Victor (1971). *Power and Conflict in the University*. New York: John Wiley & Sons.
- BALDRIDGE, Joseph Victor, CURTIS, David, ECKER, George, & RILEY, Gary (Eds.) (1978). *Policy Making and Effective Leadership. A National Study of Complex Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BALDRIDGE, Joseph Victor (1983). Organizational Characteristics of Colleges and Universities. In J. V. Baldrige & Terrence Deal (Ed.) *The Dynamics of Organizational Change in Education*. San Francisco: McCutchan Publishing Corporation, pp. 38-59
- BALL, Stephen J. (1989). *La Micropolítica en la Escuela. Hacia una Teoría de la Organización Escolar*. Barcelona: Paidós. MEC.
- BARDIM, Laurence (2008). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João (1998). Escolas, Projectos, Redes e Territórios: educação de todos, para todos e com todos. *Cadernos PEPT 2000*, nº 16. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BECKER, Howard S. (1994). *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec.
- BELL, Judith (2004). *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

- BEETHAM, David (1987). *Burocracia*. Tradução de M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa.
- BIGGART, Nicole Woolsey & HAMILTON, Gary (1984). The Power of Obedience. *Administrative Science Quarterly*, n.º29, pp. 540-549.
- BILHIM, João Abreu de Faria (1997). Trabalho e Lazer na Sociedade de Informação. *Revista da Universidade Internacional*. Vol. 3, pp. 21-50.
- BILHIM, João Abreu de Faria (2001). *Teoria Organizacional Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.
- BISQUERRA, Rafael (1989). *Métodos de Investigación Educativa. Guía Práctica*. Barcelona: Ediciones CEAC.
- BLASCO, J. Serrano (1995). Estudos de Casos in A. Aguirre. *Etnografia. Metodologia Qualitativa en la Investigación Sociocultural*. Barcelona: Ed. Marcombo.
- BLAU, Peter Michael (1974). *On the Nature of Organizations*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- BLAU, Peter Michael & SCOTT, Richard (1977). *Organizações Formais*. São Paulo: Atlas.
- BOGDAN, Robert & BIKLEN, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (1966). *Les Héritiers : les étudiants et la culture*. Paris : Éditions de Minuit.
- BURGESS, Robert (1997). *A Pesquisa de Terreno*. Oeiras : Celta.
- BUSH, Tony (1986). *Theories of Educational Management*. London : Harper & Row. Disponível em <http://cnx.org/content/m13867/1.1/>
- BUSH, Tony (1994). *Theories Educational Management*. London: Paul Chapman Publishing.
- BUSH, Tony (1994). *Managing Education: Theory and Practica*. Buckingham: Open University Press.
- BUSH, Tony (2003). *Theories of educational leadership and management*. London: SAGE.
- BUSHER, Hugh (1990). Micro-Political Processes: Negotiating the Implementation of Change in Shools. In Rene Saran & Vernon Trafford (Eds.). *Research in Education Management and Policy: Retrospect and Prospect*. London: The Falmer Press, pp. 75-80.

C

- CADEIA, João (2007). *Os Agrupamentos de Escolas como Instâncias de Territorialização das Políticas Educativas. Lógicas de Inclusão das Escolas do 1º Ciclo*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho (Policopiado).
- CANÁRIO, Rui (2006). *A Escola tem futuro? Das promessas às incertezas*. Porto Alegre: Artmed.
- CARVALHO, Rómulo de (2008), *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CERVO, Amando Luís & BERVIAN, Pedro Alcino (1983). *Metodologia Científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- CHIAVENATO, I. (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- CHIZZOTTI, António (2001). *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez.
- CLEGG, Stewart (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta.
- COHEN, Michael & MARCH, James, OLSEN, Johan (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, nº1, pp. 1-25.
- COHEN, Louis & MANION, Lawrence (1990). *Métodos de Investigación Educativa*, Madrid: La Muralla.
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO. (1988a). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação.
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO. (1988b). *Proposta Global de Reforma. Relatório Final*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação.
- COSER, Lewis (1956). *The Functions of Social Conflict*. Glencoe: Free Press.
- COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: ASA.
- COSTA, Jorge Adelino (2004). Construção de projectos educativos nas escolas: traços de um percurso debilmente articulado. *Revista Portuguesa da Educação*, 17(2). Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, pp. 85-114.
- CROZIER, Michel (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris : Éditions du Seuil.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de L'Action Collective*. Paris: Éditions du Seuil.

D

DAHRENDORF, Ralf (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.

DUBET, François (2004). O Que é uma Escola Justa? *Cadernos de Pesquisa*, Vol. 34, nº. 123, pp. 539-555.

E

ECO, Umberto (2008). *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. Barcarena: Editorial Presença.

ELLSTRÖM, Per-Erik (1983). Four Faces of Educational Organizations. *Higher Education*. V. 12, pp. 231-241.

ELLSTRÖM, P-Erik (1984). *Rationality, Anarchy and The Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups*. Linköping University (Doctoral Dissertation).

ELLSTRÖM, P-Erik (1992). Understanding Educational Organizations: An Institutional Perspective. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: Instituto de Educação. Universidade do Minho, 5(3), pp. 9-22.

ESTÊVÃO, Carlos V. (2004). *Educação, Justiça e Autonomia: Os Lugares da Escola e o Bem Educativo*. Porto: ASA.

ESTÊVÃO, Carlos V. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas. A mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. In *Revista Portuguesa de Educação*, 1995, 8 pp. 87-98.

ETZIONI, Amitai (1965). Dual leadership in Complex Organizations. *American Sociological Review*, 30, nº 5 (October), pp. 685-695.

ETZIONI, Amitai (1974). *Análise Comparativa das Organizações Complexas*. São Paulo: Zahar Editores.

F

-
- FERNANDES, Ana Paula (2009). *O que há de novo na Escola Nova? O quotidiano na organização e gestão de um Centro Escolar do 1º Ciclo*. Braga: Universidade do Minho
- FERNANDES, Sousa (1988). A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *A Gestão do Sistema Escolar: Relatório de Seminário*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação, pp. 103-148.
- FERNANDES, Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário*. Braga: Universidade do Minho.
- FERNANDES, José (2003). *O Associativismo de Pais: no Limiar da Virtualidade?* Lisboa: Ministério da Educação.
- FERREIRA, Fernando Ilídio (2003). *O Estudo do Local em Educação. Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura*. Braga: Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho.
- FLORES, Javier Gil (1994). *Análisis de Datos Qualitativos. Aplicaciones a la Investigación Educativa*. Barcelona: PPU.
- FORMOSINHO, João (1988). Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa in Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *A Gestão do Sistema Escolar: Relatório de Seminário*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação, pp. 54-102.
- FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando Ilídio, MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: ASA
- FONSECA, Maria Manuel Vieira (2005). *Educar Herdeiro: Práticas Educativas da Classe Dominante Lisboaeta nas últimas décadas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FRENCH, J. R. P. & RAVEN, B. (1959). The Bases of Social Power. In D. Cartwright (Ed.) *Studies in Social Power*. Ann Arbor: Institute of Social Research/University of Michigan.
- FRIEDBERG, Erhard (1988). L'Analyse Sociologique des Organisations. *Pour*, nº 28. Paris: Grep.
- FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra: Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- FOX, David J. (1987). *El Proceso de Investigación en Educación*. Pamplona: Ediciones Universidade de Navarra.

G

- GIGLIONE, Rodolphe et al (1980). *Manuel d'Analyse de Contenu*. Paris : Armand Colin.
- GOETZ, Judith & LECOMPTE, Margaret (1988). *Etnografía y Diseño Cualitativo en Investigación Educativa*. Madrid: Morata.
- GOMES, Rui (1993). *Culturas de Escola e Identidade de Professores*. Lisboa: Educa.
- GRONN, Peter (1986). Politics, Power and the Management of Schools. In Eric Hoyle (Ed). *The Management of Schools*. London: Kogan Page, pp. 45-55.
- GRAY, Harry (1984). The Politics of Educational Institutions. In Andrew Kakabase & Christopher Parker. *Power, Politics, and Organizations: A Behavioural Science View*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 109-124.

H

- HALL, Richard H. (1984). *Organizações: Estrutura e Processos*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall.
- HANDY, Charles & AITKEN, Robert (1990). *Understanding Schools as Organizations*. London: Penguin Books.
- HOLYLE, Eric (1988). Micropolitics of Educational Organizations. In Adam Westoby (Ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 255-269.
- HUSÈN, Torsten (1980). *Meio Social e Sucesso Escolar*. Lisboa: Livros Horizonte.

I

- IGEA, Delio Del Rincón & AGUSTÍM, Justo Arnal & BELTRÁN, Ciência Latorre & Martín, Ciência Sans (1995). *Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Dykinson.

K

- KETELE, Jean-Marie de & ROEGIERS, Xavier (1999). *Metodologia de Recolha de Dados*. Lisboa: Instituto Piaget.

L

- LAWLER, Edward & BACHARACH, Samuel (1982). Political Action and Alignments in Organizations. In S. B. Bacharach & S. M. Mitchell (Eds.). *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 1, London: Jai Press, pp. 83-107.

- LESSARD-HÉBERT, Michelle GOYETTE, Gabriel & BOUTIN, Gerald (2005). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMA, Licínio (1987). Intervenção e Participação Autárquica na Educação. *Cadernos Municipais*, nº 44, pp. 15-18.
- LIMA, Licínio (1988). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária: Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *A Gestão do Sistema Escolar: Relatório de Seminário*. Lisboa: GEP, Ministério da Educação, pp. 149-195.
- LIMA, Licínio (1996a). Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática: Para uma Crítica do Gerencialismo e da Educação Contábil. *Inovação*. nº 9. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, pp. 283-297.
- LIMA, Licínio (1996b). Construindo um Objecto: Para uma Análise Crítica da Investigação Portuguesa sobre a Escola. In João Barroso (org.) *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, pp. 15-39.
- LIMA, Licínio (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escola. Um estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1998)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (2000). Administração Escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões pós-reformistas. In A. Catani & R. Oliveira (Coords.), *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autentica Editora, pp. 41-76.
- LIMA, Licínio (2003). *A Escola como Organização Educativa*. São Paulo: Cortez.
- LIMA, Licínio (2004). O Agrupamento de Escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa da Educação*, 17(2). Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, pp. 7-47
- LIMA, Licínio (2006). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: ASA.
- LIMA, Licínio (2007a). Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns Contributos de Investigação*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação, pp. 3-54
- LIMA, Licínio (2007b). A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In Sanches, Maria Fátima Chorão; Veiga, Feleciano; Sousa, Florbela de e Pintassilgo, Joaquim (Orgs.). *Cidadania e Educação*. Porto: Porto Editora, pp. 39-57

LIMA, Licínio & AFONSO, Almerindo (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli (1986). *Pesquisa em Educação. Abordagens Qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.

M

MARTINS, Jorge (2006). *Agrupamentos de Escolas. Organização e Culturas*. Braga: Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Católica Portuguesa.

MERTON, Robert K. (1995). *Teoria y Estructura Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica

MÓNICA, Maria Filomena (1978). *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Editorial Presença.

MORGAN, Gareth (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.

MCNAMEE, Stephen & MILLER JUNIOR, Robert (2004). *The Meritocracy Myth*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

N

NICOLAU, Isabel (2001). *O Conceito de Estratégia*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial – ISCTE.

P

PATRICIO, Manuel Ferreira (1996). *A Escola Cultural – Horizonte Decisivo da Reforma Educativa*. Lisboa: Texto Editora.

PINTO, José M. (2007). A escola e a sala de aula na «sociedade cognitiva». In *Indagação Científica, Aprendizagens Escolares, Reflexividade Social*. Porto: Afrontamento, pp. 115-187.

PIRES, Carlos (2003). *A Administração e Gestão da Escola do 1º Ciclo. O Órgão Executivo como Objecto de Estudo*. Lisboa: Departamento de Educação Básica.

PIRES, Eurico Lemos (1988). A Massificação Escolar. *Revista Portuguesa da Educação*, 1(1). Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, pp. 27-43

PIRES, Eurico Lemos (1994). *Escolas Básicas Integradas como Centros Locais de Educação Básica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

PUGH, Derek Salman, HICKSON, David John & HININGS, Christopher Robin (1971). *Writers on Organizations*. London: Penguin Books.

Q

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

S

SARMENTO, Manuel Jacinto (1994). *A Vez e a Voz dos Professores. Contributo para o Estatuto da Cultura Organizacional da Escola Primária*. Porto. Porto Editora.

SCHEIN, Edgar (1968). *A Psicologia na Organização*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.

SCHMITT, Neal & KLIMOSKI, Richard (1991). *Research Methos in Human Resources Management*. Ohio: South-Western Publishing.

SILVA, Eugénio Adolfo Alves (1999). *As Metodologias Qualitativas em Educação*. Braga: Instituto da Educação e da Criança da Universidade do Minho. (Policopiado)

SILVA, Eugénio Adolfo Alves (2004). *O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na Gestão dos Recursos Humanos Docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

SILVA, Eugénio Adolfo Alves (2006). As Perspectivas de Análise Burocrática e Política. In Licínio Lima (Org.). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: ASA, pp. 71-132.

SILVA, Augusto Santos & PINTO, José Madureira (Orgs.) (2007). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.

SIMÕES, Graça (2005). *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas: A Teia das Lógicas de Acção*. Porto: ASA.

T

TYLER, William (1987). "Loosely Coupled" Schools: a Structuralist Critique. *British Journal of Sociology of Education*, v. 6, n. 3, pp. 313-326.

TEODORO, António (2002). A excelência só existe numa escola para todos. In Entrevista à Visão, n.º483, de 6 de Junho de 2002.

*TEODORO, António (2006). *Professores, para quê? Mudanças e desafios na profissão docente*. Andarilho 11. Porto: Profedições

TUCKMAN, Bruce Wayne (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

V

VALA, Jorge (2007). *A Análise de Conteúdo*, in SILVA, Augusto Santos & PINTO, José Madureira (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.

W

WEBER, Max (1944). *Economía y Sociedad. Teoría de la organización social*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max (1971). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In E. CAMPOS. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp. 15-28.

WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

WEICK, Karl (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, v.21, n. 1, pp. 1-19.

WEICK, Karl & ORTON, James Douglas (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, vol. 15, n. 2, pp. 1-19.

Y

YIN, Robert (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Califórnia: SAGE Publications

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

1967

Decreto-Lei n.º 47480/67, 2 de Janeiro (Institui o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, que substitui tanto o 1.º Ciclo do Ensino Liceal como o Ciclo Preparatório do Ensino Técnico Profissional)

Portaria n.º 22 937/67, de 2 de Outubro (Fixa o quadro da Direcção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário)

1968

Portaria n.º 23 600/68, de 9 de Setembro (Cria as Escolas Preparatórias do Ensino Secundário, fixa as denominações e quadros de Pessoal Docente, Administrativos e menor das mesmas Escolas e define certos regimes especiais aplicáveis, a título provisório, na primeira fase do respectivo funcionamento)

1969

Decreto-Lei n.º 49 397/69, de 24 de Novembro (Simplifica as formalidades necessárias para o recrutamento e investidura dos servidores do Estado)

Decreto-Lei n.º 49 410/69, de 24 de Novembro (Insere disposições diversas sobre vencimentos e regalias económico-sociais dos servidores do estado, bem como sobre quadros e categorias)

1971

Decreto-Lei n.º 344/71, 10 de Agosto (Concede aos Regentes Escolares direito à aposentação e dá preferência na colocação em vários lugares da Administração Escolar ou permite a sua admissão a concursos para esses lugares independentemente do limite de idade)

1973

Decreto-Lei n.º 513/73, de 10 de Outubro (Revê as estruturas administrativas dos estabelecimentos do ensino preparatório e secundário e das escolas do magistério primário e reúne num quadro único de Pessoal Administrativo os quadros privativos daqueles estabelecimentos)

1974

Decreto-Lei n.º 217/74, de 27 de Maio (Estabule-se para os Auxiliares de Limpeza o salário mínimo nacional)

1975

Decreto-Lei n.º 291/75, de 14 de Junho (Equiparação das Auxiliares de Limpeza das Escolas Primárias às serventes dos estabelecimentos dos Ensinos Preparatório e secundário)

1976

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro (Define quais os órgãos que têm competência deliberativa e funções executivas – Gestão das Escolas)

1977

Portaria n.º 561/77, de 8 de Setembro (Cria uma comissão instaladora e um Conselho Administrativo para gerir os estabelecimentos de ensino preparatório e secundário em fase de instalação)

1979

Decreto-Lei n.º 191-c/79, de 25 de Junho (Reestruturação de carreiras e correcção de anomalias)

1980

Decreto-Lei n.º 57/80, de 26 de Março (Cria um quadro único do Pessoal Auxiliar de apoio aos estabelecimentos do Ensino Oficial)

Decreto-Lei n.º 376/80, de 12 de Setembro (Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, “Gestão das Escolas”)

Portaria n.º 970/80, de 12 de Novembro (Aprova o Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos e dos Seus Órgãos de Apoio nas Escolas Preparatórias e Secundárias)

1982

Decreto-Lei n° 344/82, de 1 de Setembro (Cria um quadro técnico de Acção Social Escolar nos estabelecimentos dos Ensinos Preparatório e Secundário e nas Escolas do Magistério Primário e de Educadores de Infância)

1983

Lei n° 42/83, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1984)

1984

Decreto-Lei n° 41/84, de 3 de Fevereiro (Simplifica o processo de apresentação e apreciação de diplomas relacionados com Estruturas Orgânicas e Quadros de Pessoal e aprova instrumentos de mobilidade nos serviços da Administração Pública)

Decreto-Lei n° 77/84, de 8 de Março (Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da Administração Central e Local em matéria de investimentos públicos)

Decreto-Lei n° 299/84, de 5 de Setembro (Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de Organização, financiamentos e controle de funcionamento dos transportes escolares, de acordo com o disposto no n° 5 do artigo 47° da Lei n° 42/83, de 31 de Dezembro, e do Decreto-Lei n° 77/84, de 8 de Março)

Decreto-Lei n° 399-A/84, de 28 de Dezembro (Estabelece normas relativas à transferência para os Municípios das novas competências em matéria de Acção Social Escolar em diversos domínios)

1985

Decreto-Lei n° 248/85, de 15 de Julho (Reestrutura as carreiras da função pública. Revoga o Decreto-Lei n° 191-C/79, de 25 de Junho)

1986

Decreto-Lei n° 211-B/86, de 31 de Julho (Aprova o Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos e Órgãos de Apoio nas Escolas Preparatórias, Preparatórias e Secundárias e Secundárias)

Lei n° 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)

1987

Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio (Estabelece o regime do Pessoal Não Docente dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, dos Ensinos Primário, Preparatórios e Secundário e, bem assim, das Escolas do Magistério Primário e Normais de Educadores de Infância do Ministério da Educação e Cultura)

1988

Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de Outubro (Cria em cada Escola dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e em cada Escola do Ensino Secundário um fundo de manutenção e conservação do edifício escolar)

1989

Decreto-Lei n.º 191/89, de 7 de Junho (Altera o Decreto-Lei n.º 223/87, 30 de Maio, relativo ao regime do Pessoal Não Docente dos estabelecimentos de Ensino Não Superior)

1991

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio (Aprova o regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar)

1997

Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro (Alteração à Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo)

1998

Decreto-Lei n.º 1/98, de 2 de Janeiro (Altera o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básicos e Secundário, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril)

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio (Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário, bem como dos respectivos Agrupamentos)

Lei n.º 23/98, de 26 de Maio (Estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público)

Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Aprova a Lei das Finanças Locais, esta Lei encontra-se revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro)

Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro (Estabelece regras sobre o regime geral de estruturação de carreiras da Administração Pública)

1999

Lei n.º 44/99, de 11 de Junho (Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro)

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais)

Decreto-Lei n.º 508/99, de 23 de Novembro (Cria os quadros privativos do pessoal dos serviços centrais, regionais e tutelados do Ministério da Educação)

Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro (Estabelece o regime de reclassificação e da reconversão profissionais nos serviços e organismos da Administração Pública)

Decreto-Lei n.º 515/99, de 24 de Novembro (Aprova o regime jurídico do Pessoal Não Docente dos Estabelecimentos Públicos de Educação e Ensino Não Superior)

2003

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro (Regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração de Carta Educativa, transferindo competências para as Autarquias locais)

2004

Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de Julho (Estabelece o regime estatutário específico do Pessoal Não Docente dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário)

2005

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto (7.º revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa)

Lei n° 49/2005, de 30 de Agosto (Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior).pdf

2007

Lei n° 2/2007, de 15 de Janeiro (Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n° 42/98, de 6 de Agosto)

Lei n° 66-B/2007, de 28 de Dezembro (Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP)

2008

Decreto-Lei n° 75/2008, de 22 de Abril (Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação Pré –Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário)

Decreto-Lei n° 144/2008, de 28 de Julho (Transferência para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação)

Contrato de Execução de Transferências de Competências para os Municípios em Matéria de Educação/2008, 16 de Setembro

ANEXOS

Anexo A

Anexo A1 - Guião da Entrevista ao Director do Agrupamento Vertical de Escolas

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do Entrevistado

Investigador (I)1: Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; situação profissional; anos de serviço; tempo de exercício de funções na escola; residência (distância à escola); funções que exerce; cargos que exerce por eleição e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do mandato actual; percurso profissional antes de ser eleito para o mandato actual.

Processo de transferência

I2: Qual o percurso histórico da organização e gestão do Pessoal Não Docente do Agrupamento?

- Transferência do Pessoal Não Docente, em especial o Pessoal Administrativo, para a tutela da autarquia, quando, como, de quem foi a iniciativa e grau de intervenção dos intervenientes (EAE⁸, autarquia e direcção do Agrupamento – acompanhamento);

I3: Qual foi a reacção inicial do Pessoal Administrativo sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a actual?

I4: Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?

- Meios e contextos de articulação.

⁸ Equipa de Apoio às Escolas

I5: Os funcionários administrativos são providos por quem, autarquia ou pelo agrupamento? Se estes são providos pela autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não? Sabendo à partida que funcionários públicos e municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a sua formação? Quem faz a sua avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I6: Há articulação entre o Pessoal Não Docente e os restantes Funcionários Municipais? De que tipo? Qual? Como se processa? Quem a promove? Como é que estes vêm os Funcionários Municipais?

I7: Que tensões surgem do facto do Pessoal Não Docente, em particular o Pessoal Administrativo, estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que estas pessoas vivem esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?

Funções e práticas desempenhadas pelo Pessoal Administrativo

I8: Relativamente ao Pessoal Administrativo, que funções desempenham o Coordenador Técnico, os Assistentes Técnicos e o Assistente Operacional? A prática do Pessoal Administrativo alterou-se? Como? Porquê? Que factores contribuíram para essa alteração? Actualmente o Pessoal Administrativo tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

I9: Que diferenças, decorrentes da transferência de competências, assinala como positivas? E como negativas? Essas alterações são circunscritas ao Pessoal Administrativo ou repercutem-se ao Agrupamento? De que modo?

Órgão de decisão

I10: Em que órgão é que o Pessoal Administrativo tem assento? Estes intervêm na elaboração do Projecto Educativo, Regulamento Interno, Plano de Actividades, ...? Como?

I11: O Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação. Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porquê?

I12: Decorridos dois anos do processo de transferência do Pessoal Não Docente, qual considera ser a variável, no âmbito de gestão ou administração ou outro, que se revestiu de maior valor acrescentado?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo A2 - Entrevista ao Coordenador da Equipa de Apoio às Escolas (CEAE) da Área do Agrupamento

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do entrevistado

Investigador (I): Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; situação profissional; anos de serviço; tempo de exercício de funções como Coordenador; residência (distância ao Centro da EAE⁹); funções que exerce; cargos que exerce por eleição ou nomeação e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do mandato actual; percurso profissional antes de ser eleito ou nomeado para o mandato actual.

Processo de transferência

I1: De que modo é que a EAE interveio no processo de transferência de competências? Em particular, como ocorreu a transferência do Pessoal Não Docente, para a Autarquia? Porque ocorreu a transferência do Pessoal Não Docente para a Autarquia e que papel teve a EAE, as Autarquias e os Agrupamentos neste processo? Em quantas Autarquias do distrito ocorreu este processo? O processo foi lento/rápido?

I2: Durante o processo de implementação de transferências de competências que tipo de apoio foi dado pela EAE, IGE¹⁰, DRE¹¹ ou ME¹²? (Inspectivo, colaborativo, informacional,

⁹ Equipa de Apoio às Escolas

¹⁰ Inspeção Geral da Educação

¹¹ Direcção Regional da Educação

¹² Ministério da Educação

formação, equipamento, ...). Com que frequência? Qual o impacto desses processos de acompanhamento?

I3: Em que domínios a EAE intervém, directa ou indirectamente, no quotidiano do Pessoal Não Docente? A participação da EAE ao nível do Pessoal Não Docente do Distrito alterou-se com o processo de transferência de competências para as autarquias?

I4: Estes funcionários são providos por quem, Autarquia ou pelo Agrupamento? Se estes são providos pela Autarquia, passam a ser funcionários Municipais ou não? Sabendo à partida que Funcionários Públicos e Municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a sua formação? Quem faz a sua avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I5: Actualmente o Pessoal Não Docente tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

Órgãos de decisão

I6: O Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação. Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porquê?

I7: Que balanço faz das alterações decorrentes deste processo de transferência em termos de administração e gestão? Qual considera ser a variável, no âmbito de gestão ou administração ou outro, que se revestiu de maior valor acrescentado decorrente da co-habitação destes 2 anos nesta nova estrutura orgânica?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo A3 - Entrevista a Coordenadora Técnica do Pessoal Administrativo

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do entrevistado

Investigador (I)1: Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; situação profissional; anos de serviço; tempo de exercício de funções na escola; residência (distância à escola); funções que exerce; cargos que exerce e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do cargo actual; percurso profissional antes do cargo actual.

Processo de transferência

I2: Acompanhou o processo de implementação de transferências de competências? Como ocorreu? Quem promoveu? Quais eram os argumentos?

I3: Qual era na altura a opinião do Pessoal Não Docente sobre esta medida de reorganização da rede escolar? Qual é a actual? Foi discutida nos diferentes órgãos do Agrupamento? O Pessoal Administrativo foi auscultado?

I4: Que categorias profissionais existiam ao nível do Pessoal Não Docente antes da transferência de tutela para a Autarquia? E quais as que existem actualmente? Sentiu alteração no desempenho das respectivas funções do Pessoal Não Docente?

I5: O Pessoal Administrativo é provido por quem, autarquia ou pelo Agrupamento? Se são providos pela autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não? Sabendo à partida

que funcionários públicos e municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a formação? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I6: Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia? Por que meios? Em que contextos? Em que domínios a autarquia intervém, directa ou indirectamente, no quotidiano do Pessoal Administrativo? A participação da Autarquia no âmbito do Pessoal Administrativo alterou-se com o processo de transferência? Qual o papel da autarquia neste processo?

I7: Há articulação entre o Pessoal Administrativo e os restantes Funcionários Municipais? De que tipo? Qual? Como se processa? Quem a promove?

I8: Como é que vêm os Funcionários Municipais?

I9: Que tensões surgem do facto do Pessoal Administrativo estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que o Pessoal Administrativo vive esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?

I10: Que funções desempenha o Coordenador Técnico do Pessoal Administrativo?

I11: A prática do Pessoal Administrativo alterou-se? Como? Porquê? Que factores contribuíram para essa alteração? Actualmente o Pessoal Administrativo tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

I12: Que diferenças, decorrentes da transferência, assinala como positivas e como negativas nas vertentes de organização e gestão do Pessoal Administrativo?

I13: Essas alterações são circunscritas ao Pessoal Administrativo ou repercutem-se noutros sectores profissionais do Agrupamento? De que modo?

Órgãos de decisão

I14: O Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação. Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porque?

I15: Como Coordenador Técnica do Pessoal Administrativo prefere a situação actual ou a anterior ao processo de transferências?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo A4 - Entrevista ao Assistente Técnico do Pessoal Administrativo

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do entrevistado

Investigador (I)1: Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; situação profissional; anos de serviço; tempo de exercício de funções na escola; residência (distância à escola); funções que exerce; cargos que exerce e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do cargo actual; percurso profissional antes do cargo actual.

Processo de transferência

I2: Acompanhou o processo de implementação de transferências de competências? Como ocorreu? Quem promoveu? Quais eram os argumentos? Qual era na altura a opinião do Pessoal Não Docente sobre esta medida de reorganização da rede escolar? Qual é a actual? Foi discutida nos diferentes órgãos do Agrupamento? O Pessoal Administrativo foi auscultado?

I3: Que categorias profissionais existiam ao nível do Pessoal Não Docente antes da transferência de tutela para a Autarquia? E quais as que existem actualmente? Sentiu alteração no desempenho das respectivas funções do Pessoal Não Docente?

I4: O Pessoal Administrativo é provido por quem, Autarquia ou pelo Agrupamento? Se são providos pela Autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não? Sabendo à partida que funcionários públicos e municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a formação? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I5: Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia? Por que meios? Em que contextos? Em que domínios a Autarquia intervém, directa ou indirectamente, no quotidiano do Pessoal Administrativo?

I6: A participação da Autarquia no âmbito do Pessoal Administrativo alterou-se com o processo de transferência? Qual o papel da Autarquia neste processo?

I7: Há articulação entre o Pessoal Administrativo e os restantes Funcionários Municipais? De que tipo? Qual? Como se processa? Quem a promove?

I8: Como é que vêm os Funcionários Municipais?

I9: Que tensões surgem do facto do Pessoal Administrativo estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que o Pessoal Administrativo vive esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?

I10: Que funções desempenha o Assistente Técnico do Pessoal Administrativo?

I11: A prática do Pessoal Administrativo alterou-se? Como? Porquê? Que factores contribuíram para essa alteração? Actualmente o Pessoal Administrativo tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

I12: Que diferenças, decorrentes da transferência, assinala como positivas e como negativas nas vertentes de organização e gestão do Pessoal Administrativo? Essas alterações são circunscritas ao Pessoal Administrativo ou repercutem-se noutros sectores profissionais do Agrupamento? De que modo?

Órgãos de decisão

I13: O Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação. Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porque?

I14: Como Assistente Técnico do Pessoal Administrativo prefere a situação actual ou a anterior ao processo de transferências?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo A5 - Entrevista ao Assistente Operacional do Pessoal Administrativo

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do entrevistado

Investigador (I)1: Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; situação profissional; anos de serviço; tempo de exercício de funções na escola; residência (distância à escola); funções que exerce; cargos que exerce e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do cargo actual; percurso profissional antes do cargo actual.

Processo de transferência

I2: Acompanhou o processo de implementação de transferências de competências? Como ocorreu? Quem promoveu? Quais eram os argumentos?

I3: O Pessoal Administrativo é provido por quem, Autarquia ou pelo Agrupamento? Se são providos pela autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não?

I4: Sabendo à partida que funcionários públicos e municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a formação? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I5: Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia? Por que meios? Em que contextos?

I6: Em que domínios a autarquia intervém, directa ou indirectamente, no quotidiano do Pessoal Administrativo? A participação da Autarquia no âmbito do Pessoal Administrativo alterou-se com o processo de transferência? Qual o papel da autarquia neste processo?

I7: Há articulação entre o Pessoal Administrativo e os restantes Funcionários Municipais? De que tipo? Qual? Como se processa? Quem a promove?

I8: Como é que vêm os Funcionários Municipais?

I9: Que tensões surgem do facto do Pessoal Administrativo estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que o Pessoal Administrativo vive esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?

I10: Que funções desempenha a Assistente Operacional do Pessoal Administrativo?

I11: A prática do Pessoal Administrativo alterou-se? Como? Porquê? Que factores contribuíram para essa alteração? Actualmente o Pessoal Administrativo tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

Órgãos de decisão

I12: O Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação. Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porque?

I13: Como Assistente Operacional do Pessoal Administrativo e ouvindo o que os seus colegas comentam diariamente, prefere a situação actual ou a anterior ao processo de transferências?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo A6 - Entrevista ao Presidente da Autarquia

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do entrevistado

Investigador (I)1: Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; profissão; situação profissional; anos de serviço na profissão; funções que exerce; cargos que exerce por eleição e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do mandato actual; **percurso profissional** antes de ser eleito para o mandato actual.

Processo de transferência

I2: Em traços gerais, na autarquia, quais são os órgãos que intervêm na educação e como estes se articulam?

I3: Nessa altura o Pessoal Não Docente pertencia ao ministério da educação?

I4: Como e quando surgiu a iniciativa de aderir ao processo de transferência de competências do Ministério da Educação para a Autarquia?

- Entidades intervenientes. Quais as atribuições transferidas neste processo?

I5: Tudo isso foi abrangido no contrato de transferência de competências?

I6: Quem se fazia representar, por parte do governo, nesse processo negocial de transferências de competências?

I7: Que intervenção teve o Núcleo de Apoio as Escolas de Viana do Castelo?

I8: Qual foi a reacção do Pessoal Não Docente e do Pessoal da Câmara, antes e depois deste processo de transferências?

I9. Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?

- Meios e contextos de articulação.

I10: Relativamente a estes funcionários são providos por quem, autarquia ou pela direcção do Agrupamento? Se estes são providos pela autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não? Sabendo à partida que funcionários públicos e municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a sua formação? Quem faz a sua avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I11: Há articulação entre o Pessoal Não Docente do Agrupamento e os restantes Funcionários Municipais? De que tipo? Qual? Como se processa? Quem a promove?

I12: Actualmente o Pessoal Não Docente tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

I13: Considera que a transferência foi uma mais valia para estes profissionais, no sentido de se fazerem ouvir mais facilmente?

I14: Qual considera ser a variável, no âmbito de gestão ou administração ou outro, que se revestiu de maior valor acrescentado decorrente da co-habitação destes 2 anos nesta nova estrutura orgânica?

I15: Podemos concluir que este processo foi positivo de uma forma geral?

Órgãos de decisão

I16: O Pessoal Não Docente não tem assento no Conselho Municipal de Educação (CME). Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porquê?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo A7 - Entrevista ao Director da Direcção Regional de Educação (DRE).

0: Enquadramento: Informar o entrevistado sobre os objectivos da entrevista; agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado; garantir a confidencialidade do entrevistado; solicitar a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio; informar que a entrevista será transcrita e dada a conhecer ao interlocutor, para eventuais acrescentos ou esclarecimentos se o interlocutor assim o desejar.

Identificação do entrevistado

Investigador (I)1: Dados pessoais e profissionais: sexo; idade; habilitações académicas; situação profissional; anos de serviço; tempo de exercício de funções como Director da DRE; residência (distância a DRE); funções que exerce; cargos que exerce por eleição ou nomeação e órgãos em que participa decorrentes do cargo que exerce; data de início do mandato actual; percurso profissional antes de ser eleito ou nomeado para o mandato actual.

Processo de transferência

I2: De que modo é que a DRE interveio no processo de transferência de competências? Em particular, como ocorreu a transferência do Pessoal Não Docente, do Ministério da Educação (ME) para as autarquias? Porque ocorreu essa transferência do Pessoal Não Docente para as Autarquias e que papel teve a DRE, as Autarquias e os Agrupamentos neste processo? Em quantas Autarquias sob jurisdição da DRE ocorreu este processo? O processo foi lento/rápido?

I3: Durante o processo de implementação de transferências de competências que tipo de apoio foi dado pela DRE? (Inspectivo, colaborativo, informacional, formação, equipamento, ...). Com que frequência? Qual o impacto desses processos de acompanhamento?

I4: Em que domínios a DRE intervém actualmente, directa ou indirectamente, no quotidiano do Pessoal Não Docente? A participação da DRE, ao nível do Pessoal Não Docente, alterou-se com o processo de transferência de competências para as Autarquias?

I5: Estes funcionários são providos por quem, autarquia ou pelo ME? Se estes são providos pela Autarquia, passam a ser funcionários municipais ou não? Sabendo à partida que funcionários públicos e municipais têm estatutos diferentes, os seus estatutos foram ou não alterados? Quem faz a sua formação? Quem faz a sua avaliação de desempenho? Quem decide qual é o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

I6: Actualmente o Pessoal Não Docente tem mais margem de autonomia nos processos de tomada de decisão? E de reivindicação? Porquê?

Órgãos de decisão

I7: O Pessoal Não Docente não tem assento nos Conselhos Municipais de Educação (CME). Na sua opinião faria sentido este grupo funcional estar presente? Porquê?

I8: Que balanço faz das alterações decorrentes deste processo de transferência em termos de administração e gestão? Qual considera ser a variável, no âmbito de gestão ou administração ou outro, que se revestiu de maior valor acrescentado decorrente da co-habitação destes 2 anos nesta nova estrutura orgânica?

Obrigado pela sua colaboração!

Anexo B - Matriz de análise de conteúdo das entrevistas

Razões para a transferência de Competências a nível do Pessoal Não Docente do Ministério da Educação para as Autarquias	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“Até à data de transferência de competências a situação do Pessoal Não Docente era esta – os funcionários da EB2,3/S pertenciam aos quadros do Ministério da Educação, bem como 1 funcionária do 1º ciclo e 2 funcionárias dos Jardins-de-Infância. Os restantes 4 auxiliares de infância e 5 do 1º ciclo encontravam-se afectos à Câmara. Já nessa altura a competência da contratação dos funcionários para o 1º Ciclo e para os Jardins-de-Infância pertencia à Câmara Municipal. Nessa altura tínhamos portanto, funcionários do Ministério da Educação e funcionários da Autarquia.” (Ent. E01, p. 3)</p> <p>“Quando fui confrontada com esta situação pareceu-me que esta tinha sido uma proposta da Direcção Regional através da Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas. Isto nunca foi ponderado efectivamente, entre as partes. Nunca houve nenhuma reunião onde fosse discutido se esta transferência era ou não vantajosa. Houve uma reunião em que conversámos, eu, a Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas e o Presidente da Câmara, sobre o que era a transferência, que tipo de competências seriam transferidas para a Autarquia, em que momentos ... Mas nunca avaliando se era ou não positivo para este Agrupamento e para a própria Autarquia. A Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas dava voz ao Ministério da Educação. Foi quem explicou como se iria desenrolar o processo, quais os termos do acordo que iria ser assinado, em que datas e com que condições” (Ent. E01, p. 3)</p>
E02	<p>“Nas actividades extra-curriculares... Já aqui no nosso concelho há muito tempo, mesmo antes do governo implementar estas regulamentações, já nós as íamos fazendo. Íamos tendo Inglês embora, de uma maneira pouco funcional ou pouco proveitosa, mas íamos tendo.” (Ent. E02, p. 8)</p> <p>“As Câmaras Municipais têm uma associação, que é a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que serve de nosso porta-voz junto do Governo, para fazer negociações em matéria de Educação, e noutras matérias naturalmente. Havia entre nós, Presidentes de Câmaras, situações diversas. Fomos contratando algumas Auxiliares da Acção Educativa para os Jardins-de-Infância mas havia Câmaras que não o queriam fazer, e havia necessidade de uniformizar procedimentos. Então foi-se falando, nós em sede de Associação de Municípios, a Associação de Municípios com o Governo. As coisas foram encaminhadas no sentido de, porque todos pensámos na altura, e eu continuo a pensar, que quem está mais próximo executa melhor, que se tivéssemos algumas competências na área Educação poderíamos gerir melhor. [...] Porque é que havemos de estar á espera que venha gente lá do Ministério para fazer alguma intervenção que às vezes é urgente e tem que ser feita rapidamente?” (Ent. E02, p. 7)</p>
E03	<p>“Não sei quais foram os argumentos mas sei que foi feito a nível nacional. Penso que uma das razões terá sido o retirar da Administração Central o Pessoal Não Docente para o passar para as Autarquias e começar por aí uma espécie de regionalização dos serviços do Ministério da Educação.” (Ent. E03, p. 2)</p>
E04	<p>“Não acompanhamos muito bem o processo, pois quando nos apercebemos já estávamos integrados no Município. Nós sabíamos que ia haver alterações, mas nunca nos informaram. Só nos apercebemos da situação, quando no dia 1 de Janeiro de 2009 começamos a receber o vencimento pelo Município.” (Ent. E04, p. 2)</p>
E05	<p>“Não acompanhei e nem sei exactamente quais são as bases destes processos.” (Ent. E05, p. 2).</p>

E06	“Já nos anos 80 as Autarquias começaram a ter, com a legislação publicada na altura, algumas competências que lhes foram passadas do Ministério da Educação, nomeadamente podiam recrutar, admitir, Pessoal Não Docente para as escolas primárias e para os Jardins-de-Infância” (Ent. E06, p. 2)
E07	<p>“As Autarquias já tinham algumas competências desde os anos 80, nomeadamente as que dizem respeito ao Pré-Escolar e 1º Ciclo.” (Ent. E07, p. 2)</p> <p>“As competências que são transferidas para as Autarquias advêm do Ministério da Educação e não partem das Escolas. Podemos dizer, genericamente, que as competências da Educação estavam primordialmente sob alçada do Ministério da Educação, que as delegava progressivamente em diversas entidades. Neste momento há um conjunto de competências que estão no Ministério da Educação, um conjunto de competências que estão nas Escolas e outro conjunto de competências que estão nas Autarquias. As Autarquias já tinham algumas competências desde os anos 80, nomeadamente as que dizem respeito ao Pré-Escolar e 1º Ciclo. O que agora se fez foi transferir competências que estavam delegadas nas Direcções Regionais ou Ministério da Educação para as autarquias. As escolas mantiveram as competências que já eram suas. Não há portanto qualquer esvaziamento das competências das Escolas. Esse era um ponto de honra porque este processo tem por objectivo ser um processo de descentralização e de resposta mais próxima do problema. Só fazia sentido transferir competências do Ministério para as Autarquias, o que significa transferir para mais próximo, se tivesse havido transferências das Escolas para as Autarquias tal significaria transferir as suas competências para o mais longínquo.” (Ent. E07, p. 2)</p> <p>“O pressuposto que presidiu, e que preside ainda, à transferência de competências é o de se considerar que as situações problemáticas no terreno têm mais resposta e melhor resposta a partir de quem está mais próximo. Para tal é preciso criar as condições e formas de sustentabilidade para que isso possa acontecer. É mais fácil fazê-lo através de quem está mais próximo do que quem está mais longe. Pode-se colocar então a questão: porque é que esta transferência de competências não se faz para Direcções Regionais em vez de se fazer para os Municípios? As Direcções Regionais, sobretudo as três maiores, pela sua dimensão, são uma espécie de Mini-Ministérios” (Ent. E07, p. 3)</p>

Intervenientes no processo da Transferência de Competências	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E03	”esta passagem não apareceu de surpresa, nós já estávamos à espera, pois já se falava no assunto há bastante tempo” (Ent. E03, p. 2)
E04	“neste processo nunca fomos informados, nem ouvidos, sobre as alterações que iriam ocorrer.” (Ent. E04, p. 2)
E06	<p>“O Ministério da Educação, a partir dos Senhores Directores Regionais, delimitou estratégias de trabalho no terreno.” (Ent. E06, p. 2)</p> <p>“A Directora Regional de então, reuniu com os Coordenadores das Equipas de Apoio às Escolas e transmitiu orientações de como reunir com todos os intervenientes no processo, Escolas, Autarquias.” (Ent. E06, p. 2)</p>
E07	“Esta Direcção Regional de Educação foi a entidade que, relativamente aos Municípios por ela abrangidos, encetou e desenvolveu o processo de negociação com as Autarquias em nome do Ministério da Educação.” (Ent. E07, p. 2)

Implementação do Processo de Transferência de Competências	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“Houve uma reunião em que conversámos, eu, a Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas e o Presidente da Câmara, sobre o que era a transferência, que tipo de competências seriam transferidas para a Autarquia, em que momentos ... Mas nunca avaliando se era ou não positivo para este Agrupamento e para a própria Autarquia. A Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas dava voz ao Ministério da Educação. Foi quem explicou como se iria desenrolar o processo, quais os termos do acordo que iria ser assinado, em que datas e com que condições. A Direcção nunca tomou nenhuma decisão sobre este assunto, até porque à Direcção do Agrupamento não cabia assinar o contrato de transferência de competências, apenas colaborou no apuramento das reais necessidades de Pessoal Não Docente. Através da aplicação de uma fórmula onde eram considerados o número de auxiliares existentes, independentemente do quadro a que pertenciam, e da tipologia das escolas do Agrupamento apurou-se o número de funcionários necessários aos vários serviços do Agrupamento que, por se verificar que eram insuficientes, a Câmara assumiu a contratação dos que ainda faltavam.” (Ent. E01, p. 3)</p>
E02	<p>“No contrato de transferência foram abrangidas 3 vertentes: Pessoal Não Docente das escolas básicas e secundárias e de educação pré-escolar; as actividades de enriquecimento curricular do 1º ciclo do ensino básico; e a gestão do parque escolar no 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário. Foi isto que nós contratámos com o Governo. Não quer dizer que não possamos vir a ter, porque estão a ser pensadas entre a Associação Nacional de Municípios e o governo, outras transferências na área de educação, mas nesta altura é isto o que está estabelecido e é isto o que nós estamos a fazer.” (Ent. E02, p. 10)</p> <p>“Nós tivemos negociações duras aqui com a Equipa de Apoio às Escolas deste distrito, representante do governo, relativamente a este concelho porque o quadro de Não Docentes contemplava trinta e tal trabalhadores e uns quantos administrativos. Eu chamei a Directora do Agrupamento, porque na altura era já ela quem dirigia as Escolas, para nos dizer o que fazia falta relativamente ao número de trabalhadores para o Agrupamento. Também a consultei para saber sobre as obras que seria necessário realizar na Escola Secundária, porque também nos ia tocar a nós fazer esse tipo de trabalho. O governo comprometeu-se connosco a pagar as despesas de recuperação e requalificação do edifício escolar do Ensino Secundário. A Directora Do Agrupamento disse-nos que faziam falta 50 trabalhadores, em traços gerais, porque tinham 39. Já a Câmara estava a pagar a trabalhadores por sua conta e risco.” (Ent. E02, p. 11)</p> <p>“Negociámos com a Equipa de Apoio às Escolas do distrito, representante do governo, que o quadro do pessoal transferido deveria ser de 50 para a Câmara e eles pagariam esses ordenados. Digamos que o contrato foi esse. Nós recebíamos os trabalhadores mas quem dava o dinheiro à Câmara para pagar a esses trabalhadores, ordenados e regalias, seria o Governo.” (Ent. E02, p. 11)</p>
E06	<p>“O Ministério da Educação, a partir dos Senhores Directores Regionais, delineou estratégias de trabalho no terreno. A Directora Regional de então, reuniu com os Coordenadores das Equipas de Apoio às Escolas e transmitiu orientações de como reunir com todos os intervenientes no processo, Escolas, Autarquias. Era necessário apresentar aos Autarcas do distrito o nosso trabalho e assim foi feito. Solicitei reuniões individuais com cada Autarquia e apresentaram-se os fundamentos e orientações do Ministério da Educação nesta matéria. Trabalhamos a partir da forma que foi estipulada pelo Ministério da Educação, de modo a ter uma ideia mais precisa de qual seria o número de funcionários necessário às Escolas ou Agrupamentos de Escolas, tendo em consideração o número de alunos e os edifícios escolares, com o objectivo de estabelecer o protocolo a ser assinado.” (Ent. E06, pp. 2-3)</p>

	<p>“A Ministra da Educação, Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, entendeu na altura que as Autarquias não estariam preparadas para assegurar um bom funcionamento na matéria de Pessoal Não Docente e de gestão dos edifícios até ao Ensino Secundário. Tomaram-se então decisões, e a decisão foi de só serem transferidos os edifícios que só abrangessem as Escolas do Ensino Básico. Mas houve excepções, e as excepções foram os Concelhos em que havia apenas um Agrupamento. Isto ocorreu em todo o país.” (Ent. E06, pp. 2-3)</p> <p>“no dia 16 de Setembro de 2008, na presença do Sr. Primeiro-ministro, em Lisboa, onde estiveram presentes 9 dos 10 Autarcas do distrito.” (Ent. E06, pp. 2-3)</p> <p>“Fizemos uma reunião de preparação individual com cada Agrupamento e com cada Autarquia. Quando tivemos todos os dados recolhidos com o apoio das direcções das escolas e com o apoio dos Presidentes dos Conselhos Executivos, fizemos uma reunião com todos os parceiros. No contrato de execução foi necessário listar, nos anexos, todos os/as Auxiliares de Acção Educativa, agora Assistentes Operacionais, existentes em cada Escola, e todos os membros do Pessoal Administrativo, agora Assistentes Técnicos. Com a Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, houve a alteração de todas as designações dos funcionários da Administração Pública. Tivemos de apurar todas as pessoas que estavam a trabalhar nas escolas e respectivas categorias, para mostrar às Autarquias com o que poderiam contar. Com a fórmula que o Ministério da Educação legislou, que se designa de Rácio do Pessoal Não Docente, fizemos um estudo com os Presidentes dos Conselhos Executivos. A fórmula apura o número de pessoas necessárias, através do número de alunos do Pré-Escolar, do 1º ciclo, do 2º ciclo, do 3º ciclo e do secundário, nas Novas Oportunidades, dos alunos com necessidades educativas especiais, se há salas de multideficiência. Não há contestações à fórmula, pois está em vigor e temos de aplicá-la na íntegra. No entanto, a fórmula não prevê algumas situações. Por exemplo, hoje a escola do 1º ciclo está aberta das 7:30 horas até às 18/19 horas, o que implica mais pessoas a trabalhar, e também há escolas que em termos de espaço físico são complexas na sua gestão do dia-a-dia, e a fórmula não prevê esta complexidade. Apesar da fórmula dizer que as escolas deste distrito tinham gente a mais, e ainda hoje o diz, conseguimos negociar de modo a, no final, termos contratos assinados. Conhecendo eu, muito bem, a realidade das escolas do distrito e as necessidades efectivas das escolas ao nível do Pessoal Não Docente, realizamos um trabalho consensual nesta matéria em todos os Concelhos, que no contrato de execução as Autarquias pudessem abrir concurso para recrutar ou admitir mais Auxiliares de Acção Educativa. Não foi contemplado nos contratos de execução mais Pessoal Administrativo porque no distrito há um número que responde às necessidades efectivas das escolas e/ou Agrupamentos de Escolas. No mapa, que vem em anexo ao referido contrato, vem a lista de pessoal ao qual foi aplicada a fórmula de que tenho vindo a falar. Houve um trabalho sério, rigoroso, empenhado por todos por forma a conduzir ao produto final equilibrado com as diversas realidades das escolas em cada concelho. As notícias às vezes não traduzem a realidade. Tenho trabalhado com as escolas em prol do desenvolvimento do distrito, pensando nas pessoas e nas suas necessidades efectivas porque cada escola tem as suas especificidades e necessidades específicas. Ponderou-se as diversas situações e, isso ficou plasmado no contrato. Os Autarcas conhecem o concelho que gerem e sabem quais as necessidades das suas Autarquias, pois as escolas solicitam-lhes colaboração. Foi nesta parceria de negociação que conseguimos conciliar e resolver muitas coisas. Efectivamente as escolas ficaram dotadas de mais pessoas, que necessitavam na realidade, mesmo a fórmula não resolvendo tudo, a partir do contrato de execução.” (Ent. E06, p. 3-4)</p>
E07	<p>“Juntamente com as Autarquias fizemos um levantamento da situação e em função de um contrato tipo que era proposto às Autarquias fizemos a negociação, caso a caso. Foi significativo notar que este trabalho já surge do decurso do trabalho de grande proximidade de feitura das Cartas Educativas. As Cartas Educativas, que são da responsabilidade das Autarquias e posteriormente homologadas pela Ministra da Educação, contaram com um forte apoio da Direcção Regional. Não me refiro a apoio financeiro, porque esse estava na Lei, mas a apoio em termos de trabalho concreto, de levantamento das realidades, da reorganização da rede Os contratos de transferência de competências também contaram com essa colaboração mas temos de compreender que, quando duas partes estão a procurar chegar a acordo para elaborar um contrato, a principal relação não é a da colaboração porque cada parte procurará colocar no contrato o que mais lhe convém.” (Ent. E07, p. 3)</p>

Diferenças verificadas antes e após a Transferência de Competências	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“A primeira reacção foi: “vamos mudar de patrão! Vamos ter um patrão político”. Foi uma surpresa, terem passado para os quadros da Autarquia. Ficaram um pouco apreensivos, porque uma coisa é estar afecto ao quadro do Ministério da Educação, com um superior hierárquico que é o Director que está na Escola, outra é ter um superior hierárquico político. Ao passar para a Autarquia, e conotando as Autarquias com questões políticas e partidárias, ficaram apreensivos com as questões partidárias. Actualmente, referem-se ao patrão como aquele de quem não podem falar ou manifestar a sua opinião política ou partidária. Há um maior cuidado com o que se diz.” (Ent. E01, p. 4)</p> <p>“A avaliação de 2008 foi feita por mim (Directora do Agrupamento Vertical Caminho Novo) e homologada por mim” (Ent. E01, p.5)</p> <p>“Relativamente ao ano civil de 2009, eu avaliei e classifiquei e o Presidente homologou as classificações.” (Ent. E01, p. 5)</p> <p>“Eu penso que eles se esquecem que são todos colegas. Na linguagem corrente continuam a ser os Funcionários da Câmara e os Funcionários da Escola. É por isso que Eu penso que eles se esquecem que são todos colegas.” (Ent. E01, p. 5)</p> <p>“continuarem a trabalhar no mesmo sítio, a exercer as mesmas funções e com o mesmo superior, acabam por se esquecer que os Funcionários Camarários são seus colegas” (Ent. E01, p. 6)</p>
E02	<p>“Há a preocupação dos trabalhadores da escola que têm determinado estatuto e que estão habituados a fazer determinado serviço, e portanto que não gostariam de ser retirados desses serviços e de perder esse estatuto que tinham.” (Ent. E02, p. 11)</p> <p>“o que estava no contrato era que, ao fim de dois anos a Câmara tomava conta completamente, geria o pessoal como queria e mudava-os se necessário. Os sindicatos conseguiram que houvesse essa moratória de dois anos para as pessoas se adaptarem.” (Ent. E02, p. 12)</p> <p>“eu estou convencido que não vai ser preciso fazer nada, se tudo correr bem, a direcção da escola vai continuar a tomar conta” (Ent. E02, p. 12)</p> <p>“Nós temos uma Vereadora da área da Educação, que está, permanentemente em contacto com a Directora. Aliás, é uma colega do mesmo ofício e está permanentemente em contacto com a Directora, e procura satisfazer as necessidades que a Directora vai pondo, de maneira a tentarmos resolver da melhor maneira todos os problemas lá da escola. Não nos temos metido na gestão do pessoal. Tem sido entre a Vereadora e a Directora.” (Ent. E02, p. 12)</p> <p>“É à escola quem compete classificar os trabalhadores, é à escola que compete gerir os trabalhadores, é à Câmara que compete homologar a classificação dos trabalhadores. A Câmara, para já, não tem autoridade nem quer ter, para gerir o pessoal não docente.” (Ent. E02, p. 14)</p>

	<p>“Nesta altura é também, ainda, o Agrupamento de escolas que faz o processo disciplinar. Mas pode vir a ser preciso que a Câmara decida em definitivo. Compete sempre ao Presidente da Câmara homologar ou decidir sob proposta de quem faz o processo disciplinar.” (Ent. E02, p. 14)</p>
E03	<p>“quando passámos para a autarquia, as categorias eram as mesmas. Com este último decreto do governo é que mudaram para duas categoria, Assistente Técnico e Assistente Operacional. Antes do decreto havia várias categorias Assistentes Administrativos, Auxiliares da Acção Educativa, Guardas Nocturnos, Cozinheiros, Ajudantes de Cozinha, etc, que depois passaram a ser só duas categorias.” (Ent. E03, p. 2)</p> <p>“Quanto ao poder disciplinar, penso que será a Directora do Agrupamento a desencadear o processo informando a Autarquia atempadamente, mas sinceramente neste momento não sei, pois ainda não aconteceu nenhum caso.” (Ent. E03, p. 3)</p>
E04	<p>“Quanto ao poder disciplinar, bem, nós estamos numa fase que não sabemos quem manda em quem, mas se houver uma pena disciplinar, nós dependemos do Município mas também trabalhamos na escola, suponho que compete à Directora da Escola iniciar o processo que depois encaminhará para o Município. Mas acho que os poderes ainda não estão bem definidos.” (Ent. E04, p. 3)</p> <p>“sermos transferidos do nosso local de trabalho, ligado ao ensino, para outro serviço dentro do Município, por exemplo, para o museu, centro cultural, oficina, etc.” (Ent. E04, p. 6)</p>
E06	<p>“Hoje, o papel do Coordenador Educativo é um papel de acompanhamento da implementação das políticas educativas, junto das escolas, numa política de proximidade. O nosso papel de apoio às escolas é estar nas escolas. Não é vir o assunto por papel para aqui, depois continuar por papel, demorar um mês a ser resolvido. Os Directores têm delegado competências, a partir do Decreto-lei nº 75/2008, com o novo regime de autonomia, e têm também outras competências que eram exercidas pelo Coordenador Educativo e até pelo Director Regional. Há que descentralizar e responsabilizar. Anteriormente ao processo de transferência era o Coordenador Educativo que atribuía o Pessoal Não Docente às Escolas, consoante o número atribuído pelo Ministério das Finanças às Direcções Regionais de Educação. As Direcções Regionais de Educação por sua vez distribuíam pelas respectivas zonas de acordo com as suas necessidades. O Coordenador tinha de atribuir às escolas os contratos para estas abrirem concurso e admitirem pessoas. Agora a competência de admitir pessoas, à medida que for havendo aposentações, é da competência do Autarca. A Autarquia abrirá concurso de acordo com o que foi estipulado no contrato de execução, não precisa de nenhuma outra autorização. Se o que foi estipulado no contrato foi admitir, por exemplo 19 Assistentes Operacionais, a Autarquia pode abrir concurso de imediato ou posteriormente. Só quando houvesse uma adenda ao contrato, quando houver nova negociação com o Ministério de Educação é que a Autarquia poderá, nesse momento com autorização do Ministério das Finanças, fazer mais contratações. Até ao momento ainda não se verificaram essas novas contratações. Neste momento vivemos um período que nos pedem para gerirmos os recursos de outra maneira, porque efectivamente há gente a mais, é preciso fazer uma boa distribuição. Neste momento, com este contrato de execução, são as Autarquias as responsáveis por admitir o Pessoal Não Docente. Se alguém dessa lista que consta no contrato se aposentar, independentemente de existir a legislação nacional que está em vigor que diz que por cada dois funcionários da Administração Pública que se aposentem deve entrar um, ele é substituído de imediato, sem necessitar de autorização do Ministério das Finanças. Isto é assim porque este contrato foi assinado e na altura foi estudado que estas pessoas todas faziam falta àquela unidade orgânica, àquele Agrupamento. Isto significa que à medida que os funcionários se forem aposentando, têm de ser substituídos na íntegra porque se eles faziam falta, na altura continuam a fazer falta pois o número de alunos é o mesmo.” (Ent. E06, pp. 5-6)</p> <p>“Quando eu estava a trabalhar com as Autarquias e com as Escolas, os Autarcas colocavam muito a questão do investimento monetário por parte das Autarquias, mas o dinheiro envolvido neste processo é atribuído pelo Gabinete de Gestão Financeira e, portanto, o problema não se coloca. É só necessário gerir este dinheiro. Este dinheiro</p>

	<p>vinha directamente para as Escolas, mediante mapa de requisição de fundos para pagamento do Pessoal Não Docente existente, e agora passa para a Autarquia, mediante os mesmos mapas de pessoal.” (Ent. E06, pp. 5-6)</p>
<p>E07</p>	<p>“primordialmente sob alçada do Ministério da Educação, que as delegava progressivamente em diversas entidades. Neste momento, há um conjunto de competências que estão no Ministério da Educação, um conjunto de competências que estão nas Escolas e outro conjunto de competências que estão nas Autarquias, [...], ou seja, o que agora se fez foi transferir competências que estavam delegadas nas Direcções Regionais ou Ministério da Educação para as Autarquias. As escolas mantiveram as competências que já eram suas.” (Ent. E07, p. 2)</p> <p>“Porque este processo tem por objectivo ser um processo de descentralização e de resposta mais próxima do problema. Só fazia sentido transferir competências do Ministério para as Autarquias, o que significa transferir para mais próximo, se tivesse havido transferências das Escolas para as Autarquias tal significaria transferir as suas competências para o mais longínquo.” (Ent. E07, p. 2)</p> <p>“deixaram de ser funcionários da Administração Central e passaram a ser funcionários da Administração Local. O estatuto deles mantém-se, eles são Assistentes Operacionais ou Assistentes Técnicos, categorias que já existiam também nas Autarquias.” (Ent. E07, p. 5)</p> <p>“Eu só consigo compreender o exercício do poder num contexto em que haja colaboração entre a Autarquia e o Director da Escola porque parece-me que será muito negativo que o Director da Escola seja só uma espécie de Gestor da Escola que não tenha poder concreto sobre os Funcionários que aí trabalham.” (Ent. E07, p. 6)</p>

Alterações verificadas na prática do Pessoal Não Docente – Pessoal Administrativo	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“Os vencimentos que eram processados por nós, agora não são. Foi trabalho que foi retirado ao pessoal do Agrupamento e é feito pelo pessoal da Câmara, embora continuemos nós a dar as informações de faltas, férias, ...” (Ent. E01, p. 6)</p> <p>“A dupla tutela não faz confusão ao Pessoal Administrativo. Não faz grande confusão porque se tem mantido tudo igual. Se tivesse havido, por parte da Autarquia, uma intrusão na gestão do Pessoal, aí as coisas teriam sido diferentes. Uma vez que o volume de serviço ao nível do processamento dos vencimentos diminuiu, imaginemos que a Câmara entendia, que teríamos de deslocar funcionários para a Câmara para fazer esse serviço, aí acredito que as coisas teriam sido diferentes. Mas como se mantém tudo igual, não há grandes conflitos para já.” (Ent. E01, p. 6)</p> <p>“enquanto as coisas se mantiverem assim (não perder funcionários), não haverá conflitos, pelo menos da parte dos que trabalham na Escola, mas não posso afirmar o mesmo daqueles que exercem funções na Autarquia porque não tenho conhecimento de nada.” (Ent. E01, p. 6)</p> <p>“A prática do Pessoal Administrativo manteve-se com o processo de transferência de competências. A prática mantém-se porque os funcionários passaram para a Autarquia mas os serviços da escola são os mesmos. Como já tinha referido houve tarefas que fazíamos e que deixámos de fazer.” (Ent. E01, p. 7)</p> <p>“No quotidiano as pessoas não se apercebem que os funcionários passaram da alçada da Escola para a da Autarquia. Não se apercebem porque continuam a ver em mim a superior que decide, a quem devem respeitar e acatar as ordens.” (Ent. E01, p. 9)</p>
E03	<p>“Diariamente enviamos num impresso as faltas e as justificações das faltas do Pessoal Não Docente para os Serviços Administrativos da Autarquia, da mesma forma as informações relativas às férias.” (Ent. E03, p. 3)</p> <p>“Quanto à intervenção pela autarquia na organização do pessoal, esta não se verifica, é a direcção que tem gerido os serviços. Um exemplo disso é a tolerância de ponto nas vésperas de natal, 22 de Dezembro, que a autarquia concede aos seus funcionários e que nós na escola não temos direito a esse dia porque há necessidade dos serviços administrativos estarem abertos, uma vez que ainda há avaliações de alunos. Já na Segunda-Feira de Páscoa, como não há avaliações ou outro serviço, temos tolerância de ponto. Ou seja, depende do serviço que existir na escola e da decisão da Directora do Agrupamento.” (Ent. E03, p. 3)</p>
E04	<p>“As diferenças entre o antes e o após a integração na Autarquia não se notam, para já. Nota-se só a nível dos nossos vencimentos, porque são pagos pelo Município.” (Ent. E04, p. 4)</p>

Vantagens com o processo de transferência.	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	“Após a legislação que prevê a transferência de competências do Ministério da Educação para as Autarquias a Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas do Distrito de Viana do Castelo entrou em contacto connosco e com a Câmara Municipal, no sentido de acordar com esta entidade a transferência das competências do Pessoal Não-Docente.” (Ent. E01, p. 3)
E02	“Convidamo-los para as actividades que têm a ver com todo o corpo de funcionários, por exemplo: o Jantar de Natal. Eu tenho uma prática que é mandar um postalzinho de parabéns a cada um dos funcionários que faz anos e procuro não falhar nessa matéria. Estou a mandar exactamente da mesma maneira para as escolas.” (Ent. E02, p. 15)
E03	“pela altura do festival Rock costumam dar um bilhete a cada funcionário. Mas sempre que a autarquia promove um convívio geral, somos sempre convidados.” (Ent. E03, p. 4)
E04	“Quando às alterações no desempenho das funções, posso dizer que ainda não foram alteradas, até o vencimento e as regalias são as mesmas.” (Ent. E04, p.2)
E06	<p>“Fizemos uma reunião de preparação individual com cada Agrupamento e com cada Autarquia. Quando tivemos todos os dados recolhidos com o apoio das direcções das escolas e com o apoio dos Presidentes dos Conselhos Executivos, fizemos uma reunião com todos os parceiros.” (Ent. E06, p. 3)</p> <p>“O papel hoje do Coordenador Educativo é muito mais activo do que no tempo dos Centros da Área Educativa em que era mais administrativo/burocrata. Hoje o papel do Coordenador Educativo é um papel de acompanhamento da implementação das políticas educativas, junto das escolas, numa política de proximidade. O nosso papel de apoio às escolas é estar nas escolas. Não é vir o assunto por papel para aqui, depois continuar por papel, demorar um mês a ser resolvido.” (Ent. E06, p. 5)</p> <p>“Agora a competência de admitir pessoas, à medida que for havendo aposentações, é da competência do Autarca. A Autarquia abrirá concurso de acordo com o que foi estipulado no contrato de execução, não precisa de nenhuma outra autorização. Se o que foi estipulado no contrato foi admitir, por exemplo 19 Assistentes Operacionais, a Autarquia pode abrir concurso de imediato ou posteriormente. Só quando houvesse uma adenda ao contrato, quando houver nova negociação com o Ministério de Educação é que a Autarquia poderá, nesse momento com autorização do Ministério das Finanças, fazer mais contratações. Até ao momento ainda não se verificaram essas novas contratações. Neste momento vivemos um período que nos pedem para gerirmos os recursos de outra maneira, porque efectivamente há gente a mais, é preciso fazer uma boa distribuição. Neste momento, com este contrato de execução, são as Autarquias as responsáveis por admitir o Pessoal Não Docente. Se alguém dessa lista que consta no contrato se aposentar, independentemente de existir a legislação nacional que está em vigor que diz que por cada dois funcionários da Administração Pública que se aposentem deve entrar um, ele é substituído de imediato, sem necessitar de autorização do Ministério das Finanças. Isto é assim porque este contrato foi assinado e na altura foi estudado que estas pessoas todas faziam falta àquela unidade orgânica, àquele Agrupamento. Isto significa que à medida que os funcionários se forem aposentando, têm de ser substituídos na íntegra porque se eles faziam falta, na altura continuam a fazer falta pois o número de alunos é o mesmo.” (Ent. E06, p. 6)</p>

	<p>“Um dos fundamentos do Ministério da Educação para legislar esta transferência de competências foi a questão da proximidade. As Autarquias estão próximas e conduzem o Concelho. Gerindo o Concelho estão interessadas em que o Concelho desenvolva em várias vertentes, incluindo na área da educação. E a educação é um motor do desenvolvimento do Concelho e por isso os Autarcas aceitaram, facilmente, o desafio que lhes foi proposto. Os Autarcas conhecem os Concelhos, e por isso conhecem as Escolas e também os seus problemas, e fazem uma gestão de proximidade em que resolvem os problemas mais rápido que o Ministério da Educação, que está em Lisboa. Apesar de existirem os núcleos regionais do Ministério da Educação havia processos que eram mais centralizados e que demoravam muito tempo e assim é mais fácil.” (Ent. E06, p. 10)</p> <p>“As Autarquias de um modo geral ajudam as Escolas ao nível da manutenção dos edifícios, através de candidaturas à União Europeia ou através de verbas próprias, e fazem-no mais rápido do que nós, Ministério da Educação, conseguiríamos fazer uma vez que tínhamos todas as Escolas do País a nosso cargo.” (Ent. E06, p. 10)</p>
E07	<p>“No meu entender, a Transferência de Competências veio permitir ao Pessoal Não Docente, uma proximidade física e institucional com as entidades que têm poder de decisão, como é o caso dos Presidentes de Câmara, principalmente nos concelhos pequenos ou médios, onde os Autarcas têm um contacto informal, muitas vezes, com este pessoal. Mas também admito que o contacto formal será fácil neste tipo de autarquias. Posso dizer que já me aconteceu, num concelho do interior, entrar na Autarquia e chegar à porta do gabinete do presidente da Câmara sem nunca ser abordado durante todo o percurso. Isto é um exemplo da proximidade, e nestas autarquias, que pode ser visto como uma mais-valia. Este tipo de situações, dificilmente poderia ocorrer em concelhos como o do Porto onde a Câmara tem um fortíssimo protocolo de segurança, o que faz todo o sentido. Mas também há concelhos, pequenos ou médios, onde o protocolo é forte, pois exercem um fortíssimo controlo no acesso às pessoas. Mas esta proximidade na maioria dos concelhos é possível, porque as pessoas sabem onde o Presidente da Câmara almoça, onde ele mora, qual o percurso que faz, etc. Há, portanto, há uma grande proximidade, que tem as suas vantagens e desvantagens. (Ent. E07, p. 6)</p>

Desvantagens com o processo de transferência.	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“Quando foi feita a transferência de competências foi feito o registo do pessoal que existia, foi aplicada essa fórmula de acordo com as características do Agrupamento para apurar qual o número de pessoal que era necessário. Chegou-se à conclusão que eram necessários mais funcionários do que os que existiam. Como na altura havia funcionários que eram pagos pela Autarquia, que eram os do Jardins-de-Infância e alguns do 1º ciclo, e que não foram contabilizados como existências, então esses funcionários foram integrados nestas falhas. Mesmo considerando esses funcionários ainda ficaram por contratar 1 Funcionário Administrativo. Entretanto, 3 funcionários foram para a reforma no final do ano lectivo 2008/2009 e ainda não foram substituídos. Na primeira reunião de acompanhamento de transferência de competências de 2010 foi dito que essas 3 vagas teriam de ser ocupadas mais a vaga que ainda faltava preencher do Pessoal Administrativo. Até hoje isto ainda não aconteceu. Já na segunda reunião de acompanhamento de 2009, foi abordado este assunto. Esta reunião ocorreu pouco antes das eleições autárquicas e foi assumido pelo Vereador da Educação dessa altura que, como havia eleições a decorrer não era conveniente abrir concursos naquela altura, e que este processo ocorreria posteriormente. Eu não concordei com esta decisão. Até hoje ainda estamos à espera do concurso para a substituição dessas pessoas. As verbas atribuídas à Autarquia correspondem àqueles que estão em exercício de funções, mas há a possibilidade de repor os funcionários uma vez que é o que está estipulado no acordo. Se há um protocolo assinado para um determinado número máximo de funcionários e estão ao serviço menos funcionário, e se a escola precisa ... O Agrupamento precisa de funcionários razão pela qual estão colocados neste Agrupamento, através do Centro de Emprego no âmbito dos Programas Ocupacionais, cerca de 10 funcionários. Essas necessidades existem e não estão a ser abertas as vagas. Continuamos a aguardar que se resolva o problema, porque uma coisa é ter um funcionário que é da Autarquia mas que sabe que vai estar ao serviço das escolas vários anos e outra é ter uma pessoa do Centro de Emprego que anualmente sai e vem outra.” (Ent. E01, pp. 8-9)</p> <p>“Antes da assinatura do contrato de transferência de competências, foi feita uma avaliação das necessidades de intervenção na Escola EB2,3/S e chegou-se à conclusão que a escola necessitava de ser destruída para ser construída de novo, de raiz, porque está velha e nunca teve intervenções de fundo. Apenas teve uma ampliação, mas não houve a requalificação dos espaços já existentes. A escola vai fazer 25 anos e nunca teve uma intervenção de fundo.” (Ent. E01, p. 11)</p> <p>“A Câmara percebeu então, que ia receber um presente um pouco envenenado, porque no contrato não foram contempladas obras de fundo para a reconstrução da Escola.” (Ent. E01, p. 11)</p> <p>“A Câmara, neste momento, espera que abram concursos de requalificação de edifícios escolares de modo a poder apresentar uma candidatura para a requalificação da escola.” (Ent. E01, p. 11)</p> <p>“Enquanto isso não acontece, a escola continua com os mesmos problemas: há salas onde há infiltrações de água, há salas em que chove, há canos a rebentarem, a canalização está velha, enferrujada, ...” (Ent. E01, p. 11)</p>
E04	<p>“Ao depender do Município, em terras pequenas como a nossa é pior, há um controle maior do poder político o que por vezes é prejudicial. Penso que a liberdade das pessoas ficou mais limitada,” (Ent. E04, p. 6)</p>

	<p>“Há a situação possível de sermos transferidos do nosso local de trabalho, ligado ao ensino, para outro serviço dentro do Município, por exemplo, para o museu, centro cultural, oficina, etc. Nesta situação, a Autarquia pode dispor de nós como bem entender, o que não dá tanta estabilidade. Já no processo anterior, até à aposentação estaríamos no Ministério da Educação.” (Ent. E04, p. 6)</p>
E06	<p>“O que está também previsto é um período de transição de dois anos (Pessoal Não Docente). Mas já a partir de 2010 o que está estipulado é que a verba para pagar a estes funcionários saia do Fundo Social Municipal. Neste momento, com o Fundo Social Municipal, o dinheiro vem do Orçamento Geral do Estado e portanto poderá estar sujeito a cortes orçamentais. Ao haver cortes orçamentais as Autarquias terão de gerir bem as situações. Daí o receio dos Autarcas e de alguns não terem querido iniciar o processo nesta primeira fase sem terem esta questão esclarecida. A questão é o que será o Fundo Social Municipal, mas o Fundo Social Municipal é dinheiro que vem do Orçamento de Estado.” (Ent. E06, pp. 5-6)</p>

Reflexos na autonomia (Pessoal Não Docente, escolar).	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“O Pessoal Administrativo não tem agora mais autonomia, nem tem mais à vontade para emitir opiniões porque, infelizmente, estamos numa situação de pouca liberdade de expressão. A questão partidária nas Autarquias ainda tem o seu peso. O poder de reivindicação agora é certamente diferente. Tudo depende do que os funcionários forem reivindicar. Os funcionários pensam que há determinadas reclamações que não podem ser apresentadas sob pena de serem excluídos ou serem colocados à margem. Nunca nos podemos esquecer que nas Autarquias, infelizmente, o poder político tem muito peso e o poder político é o poder partidário. Não é o político no sentido de que a organização deve ser desta forma, mas é o partido que está em causa. Sabemos perfeitamente como é que as coisas funcionam em termos de Autarquias.” (Ent. E01, p. 8)</p>
E02	<p>“Digamos que agora a entidade patronal é a Câmara, é a Câmara que se calhar pode resolver todos os problemas laborais deles. Estamos disponíveis para isso.” (Ent. E02, p. 16)</p> <p>“estou convencido que é muito melhor para os trabalhadores terem o patrão perto, desde que não percam regalias e que não tenham problemas de ordem laboral ou até familiar.” (Ent. E02, p. 17)</p>
E03	<p>“no processo antigo, eu dificilmente seria recebida pelo Ministro para resolver um problema laboral, enquanto que na situação actual será mais fácil solicitar uma reunião com o Presidente da Câmara para resolver o mesmo problema. Nesta perspectiva, até vejo esta medida como uma mais-valia. Mas isto não significa que o meu problema possa ser resolvido.” (Ent. E03, p. 5). [...] “Como lhe disse, não sentimos para já essas alterações no quotidiano.” (Ent. E03, p. 6)</p>
E04	<p>“A prática alterou só a nível do processamento dos vencimentos do Pessoal Não Docente. Quanto aos processos de tomada de decisão e de reivindicação, nós não somos um pessoal com um espírito muito reivindicativo. Posso dizer que será mais fácil sermos ouvidos nesta situação, porque estarmos mais perto do poder de decisão, ou seja, será mais fácil falar com o Presidente da Câmara do que com a Ministra ou até o Director Regional. Durante estes anos, nunca houve a necessidade de chegar as “cúpulas” porque o órgão de gestão soube sempre gerir da melhor forma as situações.” (Ent. E04, p. 5)</p>
E05	<p>“entendo que antes seria mais rápida a resolução de determinados problemas, pois agora envolve mais uma instituição que é a Autarquia. Já para as transferências de pessoas, para outro serviço da Autarquia, será mais fácil neste momento. De uma forma geral talvez tenhamos mais poder em decidir e reivindicar.” (Ent. E05, p. 4)</p>

E06	<p>“Os Autarcas conhecem os Concelhos, e por isso conhecem as Escolas e também os seus problemas, e fazem uma gestão de proximidade em que resolvem os problemas mais rápido que o Ministério da Educação, que está em Lisboa. Apesar de existirem os núcleos regionais do Ministério da Educação havia processos que eram mais centralizados e que demoravam muito tempo e assim é mais fácil. Quanto ao poder de decisão não houve alteração com o processo de transferência de competências. O Pessoal Não Docente está representado no Conselho Geral. Se este representante reúne com quem está a representar, se apresenta os seus problemas tenho algumas dúvidas! As Autarquias de um modo geral ajudam as Escolas ao nível da manutenção dos edifícios, através de candidaturas à União Europeia ou através de verbas próprias, e fazem-no mais rápido do que nós, Ministério da Educação, conseguiríamos fazer uma vez que tínhamos todas as Escolas do País a nosso cargo.” (Ent. E06, p. 10)</p>
E07	<p>“O Pessoal Não Docente são funcionários por conta de outrem e neste caso são trabalhadores do estado da administração local. A capacidade de intervenção destes funcionários, nos processos de tomada de decisão mantém-se. Relativamente à gestão das escolas, estes funcionários têm presença no Conselho Geral e como classe trabalhadora têm as suas organizações representativas, que os representam. Estes trabalhadores não tomam parte directamente na decisão política, mas sim indirectamente porque votam, como qualquer cidadão Português. Não podemos confundir o tomar parte no processo que conduz à decisão e o tomar parte na decisão. As questões que são da minha responsabilidade de decidir, sou eu que decido, porque vou ser eu a ser responsabilizado por elas. Mas se eu alargar muito a participação no processo de decisão, é indiferente para o ponto de vista de quem vai ter de responder pelas decisões, ou seja, serei sempre eu o responsabilizado. A questão de poder é uma questão de responsabilização, pelo que é conveniente que as decisões sejam minhas. Desta forma, também nenhum Presidente de Câmara aceitará que os seus funcionários tomem parte na decisão que é a dele. No processo que conduz à decisão os funcionários têm direito à sua participação, por exemplo, no Conselho Geral. Não podemos esquecer que é uma característica dos países democráticos a participação e não só a representação.” (Ent. E07, pp. 6-7)</p>

O que distingue o Pessoal Não Docente (Pessoal Administrativo) antes e após o Processo de Transferência.	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	<p>“Os funcionários pensam que há determinadas reclamações que não podem ser apresentadas sob pena de serem excluídos ou serem colocados à margem.” (Ent. E01, p. 8)</p>
E03	<p>“Neste momento nós sentimos que pertencemos mais à escola do que à autarquia. Isto porque nunca saímos daqui, mas corremos o risco de vir a ser colocados noutra serviço no futuro. Mas ainda sentimos a Escola como sendo a nossa casa, se formos para outro lado, possivelmente não vamos sentir tanto esse sentimento.” (Ent. E03, p. 4 -5)</p>
E04	<p>“Este processo já dura acerca de dois anos e não sinto, sinceramente, esse tipo de tensões. Posso dizer que as pessoas nem pensaram nisso, porque continuamos a receber as directrizes do local onde trabalhamos e não do local a que pertencemos. Mas sentimos que podemos ser deslocados para outro local de trabalho a qualquer momento. Esta possível situação seria mais complicado para o pessoal de mais idade, porque ainda se sente que somos mais do Ministério da Educação do que do Município.” (Ent. E04, p. 5)</p>
E05	<p>“Pessoalmente, sinto-me mais funcionária da Escola, pois tem pouco a ver com a Autarquia. No exercício diário das minhas funções, eu nem me lembro que sou funcionária da Câmara.” (Ent. E05, p. 3)</p>

Possibilidade de assento do Pessoal Não Docente nos Conselhos Municipais de Educação.	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E01	“Faria todo o sentido, porque são outros elementos que têm uma visão diferente da Escola e que têm uma opinião sobre a educação no Concelho.” (Ent. E01, p. 10)
E02	“O Conselho Municipal de Educação, como sabe, é formado por lei do governo que estipula quem o compõe. Nós tivemos o cuidado, aqui no concelho, de ter no Conselho Municipal de Educação um representante do Ministério da Educação, mas achamos que aqui a direcção da escola também devia estar representada. Então assumimos a nossa responsabilidade de convidar a Directora da Escola também a participar nas reuniões, tendo o cuidado de dizer à Senhora Coordenadora da Equipa de Apoio às Escolas que o íamos fazer, para ela não se sentir melindrada pois sendo ela a representante do Ministério da Educação seria ela a convidar a Directora da escola a participar ou não. Mas nós fizemos questão de que a Directora participasse. Naturalmente não terá direito a voto porque a lei não o prevê. Agora não podemos fazer muito mais do que isto. A lei diz quem são os representantes do Pessoal Docente, das Associações de Pais, etc, que foram nomeadas pelos seus pares, as pessoas que lá estão a representar. Nessa matéria, como em todas, há que cumprir a lei.” (Ent. E02, p. 18)
E03	“Se neste órgão só tratarem de questões pedagógicas, penso que não faz sentido estarmos presentes, caso contrario fará todo o sentido a nossa presença, desde que tenhamos uma parte activa, ..., para a nossa opinião ser importante nas decisões.” (Ent. E03, p. 6)
E04	“Eu penso que sim. O Pessoal Não Docente é uma parte integrante da escola. É lógico que a razão da existência da escola são os alunos e os professores. Mas também é verdade que os Discentes e os Docentes teriam muita dificuldade em funcionar se não tivesse o Pessoal Não Docente para trabalhar na cantina, limpeza, reprografia, etc. Até poderia funcionar, mas funcionava com muita dificuldade. Embora tenha menos peso na estrutura, é uma parte importante no processo educativo e por isso deveria ter um representante.” (Ent. E04, p. 6)
E05	“A Escola funciona muito à base do Pessoal não Docente. Este pessoal não tem como função fazer só as limpezas, mas prevenir que tudo esteja a funcionar correctamente, para que o professor e alunos possam ter as aulas nas melhores condições. Entendo que o Pessoal não Docente devia estar presente. Pois, poderia explicar determinadas situações que passam despercebidas muitas vezes pelos outros intervenientes. Seria sempre uma mais-valia a presença deste pessoal neste órgão.” (Ent. E05, p. 5)
E06	“Claro que sim. Está legislado que os Conselhos Municipais de Educação são os locais ideais para tratar tudo o que diz respeito à Educação do Concelho. Quantas mais pessoas ele tiver e de vários sectores, mais rico ele será.” (Ent. E06, p. 10)
E07	“A representação do Pessoal Não Docente neste órgão, penso que seria uma temática a ser discutida, mas não tenho opinião formada porque acabei de ser confrontado com a sua possibilidade. Admito que talvez fizesse sentido.” (Ent. E07, p. 7)

Balanço das alterações decorrentes do Processo de Transferência (aspectos positivos e negativos, dificuldades, constrangimentos).	
Entrevistado	Indícios/Evidências
E02	<p>“Eu acho que sim (balanço positivo). Se nós todos, e os trabalhadores são praticamente todos de (nome da localidade omitido por questões éticas) e se não são de cá vivem cá, tivermos gosto e a noção de que estamos a participar na formação da nossa juventude, que amanhã vai ser gente grande e vai mandar em nós, se nós lhermos as melhores oportunidades e melhor educação, de certeza que vamos ter gente a tratar de nós muito melhor. E estamos a ser egoístas ao pensar assim e a pensar em nós. Estou convencido que aqueles trabalhadores todos, sendo de cá, têm esta filosofia ou esta visão das coisas, e que ficarão satisfeitos em participar desta aventura que é uma aventura fantástica.” (Ent. E02, pp. 17-18)</p>
E03	<p>“estou convencida que há mais aspectos positivos do que negativos e considero que numa perspectiva de carreira será mais vantajosa a situação actual, pois a progressão será mais fácil.” (Ent. E03, pp. 5-6)</p> <p>“Poderíamos ter alguns benefícios se houvesse verbas da parte da Câmara para intervir na Escola. A transferência de competências foi feita ao nível do Pessoal Não Docente mas também ao nível dos edifícios. Neste momento o edifício da EB 2,3/S não é da Câmara mas a gestão do edifício e a sua manutenção passou a ser da responsabilidade da Câmara, isto é, todas as obras que são necessárias fazer nesta Escola são da responsabilidade da Câmara. O edifício é do Ministério da Educação, que atribui verbas à Câmara para realizar obras. O que eu entretanto percebi, porque este processo não é muito claro, e eu não sou conhecedora de todo o processo, é que anualmente a Câmara recebe uma verba de X€ para manutenção dos edifícios e essa verba é aplicada naquilo que a escola e a Câmara entendem que é prioritário. No primeiro ano em que ocorreu o processo de transferência de competências, essa verba foi canalizada para uma via de acesso dos pavilhões de aulas ao pavilhão desportivo para alunos com cadeiras de rodas porque só existia acesso por escadas. Não sei se foram ou não gastos nessa intervenção os X€. Para além disso não foi feita qualquer outra intervenção [...] Há portanto necessidade de intervir com urgência na escola! Mas do que nos dão a conhecer, a verba de X€ só foi recebida uma vez e a Câmara ainda não recebeu mais verba nenhuma. Nesse aspecto, as coisas não estão melhores porque não há condições económicas para resolver os problemas! Há vontade de resolver os problemas mas não há verba! E é apenas a vontade de quem tem agora o poder de executar porque também tem o conhecimento da realidade que mudou e que me agrada. No entanto, na prática, acabamos por não sentir grandes diferenças relativamente à situação anterior. A Câmara já realizava, voluntariamente, pequenas reparações pedidas por nós. No entanto há coisas que é necessário intervir e que continuam iguais ou piores do que antes porque agora nem a própria escola pode intervir. Não tem verbas, mas se as tivesse não as podia canalizar para obras. Na última reunião que tive com a Vereadora da Educação fui informada que esta escola ia entrar no projecto <i>Parque Escolar</i>, para requalificação, uma vez que foi aberta a possibilidade de também as Escolas Básicas com Ensino Secundário serem requalificadas. Vamos ter de esperar!” (Ent. E03, pp. 10-11)</p>
E04	<p>“Embora não se note alterações no dia-a-dia, eu preferia a situação anterior. Porque ao depender do Município, em terras pequenas como a nossa é pior, à um controle maior do poder político o que por vezes é prejudicial. Penso que a liberdade das pessoas ficou mais limitada, associada à situação possível de sermos transferidos do nosso local de trabalho, ligado ao ensino, para outro serviço dentro do Município, por exemplo, para o museu, centro cultural, oficina, etc. Nesta situação, a Autarquia pode dispor de nós como bem entender, o que não dá tanta estabilidade. Já no processo anterior, até à aposentação estaríamos no Ministério da Educação. Como não se alterou nada, para já, com este processo de transferência, nem mesmo no vencimento, preferia a situação antiga.” (Ent. E04, p. 6)</p>

E05	<p>“Nos ouvimos muita coisa que poderá vir a mudar com o tempo. Dizem que com o tempo, na altura das férias dos alunos, podem tirar uma pessoa da escola e coloca-la a trabalhar noutra local. Se isto acontecer, seria muito melhor a situação anterior porque as pessoas tinham outra liberdade e outra estabilidade. Mesmo assim, continuo a dizer que não faço a mínima ideia.” (Ent. E05, p. 5)</p>
E06	<p>“Vou começar pelos aspectos negativos: é necessário que nos formemos para podermos estar preparados para receber melhor as competências que nos são atribuídas e neste caso para recebermos melhor a gestão do Pessoal Não Docente e para sabermos também gerir a questão da manutenção dos edifícios. O trabalho em parceria também é um aspecto a melhorar. É necessário que as pessoas identifiquem que o que era preciso há 10 anos agora já não é necessário. É portanto necessário que as pessoas estejam em permanente formação e actualização. Relativamente aos aspectos positivos salientava o trabalho em conjunto e o facto de as Autarquias, por estarem a gerir o seu Concelho e estarem preocupadas em fazer o melhor pelos cidadãos do Concelho, intervirem proximamente. Quanto mais as Autarquias se empenharem em formar as gentes que têm no seu Concelho maior será o desenvolvimento local. Colocar as pessoas a trabalhar em conjunto é muito positivo, nomeadamente com as reuniões de acompanhamento, em que estão representados o Ministério da Educação, as Escolas, pelos seus Directores e as Autarquias, pelos seus Presidentes. Se conseguirmos formar as pessoas, o aspecto negativo que apontei será ultrapassado e as pessoas passarão a sentir-se bem com a gestão.” (Ent. E06, pp. 10-11)</p>
E07	<p>“Já falei de vários assuntos que apontam para um balanço positivo. Eu faço parte daquele grupo de pessoas que não fica entusiasmado ou destroçado totalmente com as coisas quando elas ocorrem. Assim não posso dizer que estou entusiasmado com o processo que ocorreu em 43 municípios, cada um com a sua situação específica. Agora, posso dizer que genericamente, foi uma medida positiva que os autarcas souberam agarrar. Não é por acaso que muitos que não quiseram assinar, agora querem vir a assinar. Nós tivemos de introduzir um compasso de espera, até por motivos da reorganização da rede, com as autarquias. Agora das 43 Autarquias que nos faltam, cerca de 20 estão disponíveis para assinar. Como pode imaginar, ficaríamos quase com a rede resolvida. Também devo dizer que este processo não é para ser aplicado de forma universal e genérica, pois se assim fosse seria feito por decreto e nunca haveria lugar à negociação com as Autarquias. Teria havido uma negociação directa com a Associação Nacional de Municípios e seria atribuído uma determinada verba a cada Autarquia para a gestão dos estabelecimentos. No entanto não foi isso que foi feito, foi feita uma avaliação, caso a caso, com cada Autarquia. Para referir um exemplo concreto, se há mais de 20 anos as autarquias têm gerido o Pré-escolar e o 1º Ciclo e em algumas há situação de abandono, só por suicídio é que o estado iria entregar o 2º e 3º ciclo a quem não foi capaz de gerir bem o Pré-escolar e o 1º Ciclo. Felizmente são poucos casos. Mas a ideia não é obrigar a aceitar, nem entregar a quem não demonstrou vontade em receber esta medida. Se não houve vontade política que se traduzia em actos, investimentos, dinheiro colocado na educação, então nestas situações em que isto não aconteceu no pré-escolar e no 1º ciclo não haverá transferências do 2º e 3º Ciclo. Estas situações ocorreram em 2 ou 3 municípios. Assim considero um balanço muito positivo, sem esquecer que temos, a nível nacional, autarcas de todos os quadrantes políticos. [...] Também posso referir que nos 43 que não assinaram, temos autarcas do PS e do PSD. Desta forma posso dizer que a distinção não dependeu da natureza político-partidária de cada autarquia.” (Ent. E07, p. 8)</p>