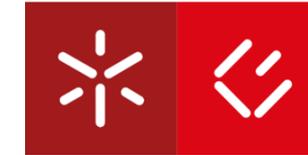




A descentralização de competências –
áreas da Educação e da Saúde

Cristiano Alexandre Ferreira Nunes

UMinho | 2023



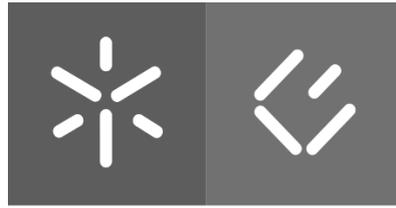
Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Cristiano Alexandre Ferreira Nunes

**A descentralização de competências
– áreas da Educação e da Saúde**

Relatório de estágio – Mestrado em Administração Pública

maio de 2023



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Cristiano Alexandre Ferreira Nunes

A descentralização de competências – áreas da
Educação e da Saúde

Relatório de estágio

Mestrado em Administração Pública

Trabalho realizado sob a orientação do

Professor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

maio de 2023



Direitos de Autor e Condições de Utilização do Trabalho por Terceiros

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

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

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



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Agradecimentos

Primeiramente agradeço à minha família pelo incentivo e apoio que me deram para realizar o mestrado.

Ao meu orientador, Miguel Ângelo Vilela Rodrigues, por ter aceite ser meu orientador, por toda a disponibilidade e apoio durante todo este processo.

Agradeço ao Dr. João Correia e ao Dr. João Rodrigues, ambos da Câmara Municipal de Braga, pela resposta positiva que deram quando lhes propus fazer um estágio na Câmara Municipal de Braga e que me acolheram muito bem.

Agradeço também ao Dr. Sandro Louro e à Dra. Patrícia Pedras, da Câmara Municipal de Braga, que acompanharam e apoiaram o trabalho desenvolvido, e aos restantes elementos da Câmara Municipal que foram prestando as informações necessárias para que o trabalho se concretizasse.



Declaração de Integridade

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

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



Resumo

A descentralização de competências da Administração Central para os municípios tem como objetivo principal dotar o poder local de todos os instrumentos, para assim de forma ágil e concreta contribuir para a resolução dos problemas dos cidadãos. O Governo Central passou para os municípios a gestão de várias áreas tais como a educação, a saúde, a cultura, a habitação, o património, a proteção civil, entre outras áreas.

As áreas que serão analisadas neste estágio relativamente à descentralização administrativa de competências são a educação e a saúde. Inicialmente será realizado um levantamento do estado do Município relativamente a estas duas áreas cuja responsabilidade transitou para o poder local, em que se incluem municípios e juntas de freguesia, podendo os primeiros delegar algumas das competências às juntas de freguesia.

Após o levantamento será realizada para cada área, a análise financeira das despesas e receitas, e a partir da análise comparativa será apresentada a conclusão sobre as vantagens e desvantagens da descentralização de competências para as autarquias locais.

Palavras-chave: descentralização; gestão; municípios; saúde; educação.



Abstract

The main objective of the decentralization of competences from the Central Administration to the municipalities is to provide local authorities with all the instruments, so that, in an agile and concrete way, it can contribute to the resolution of citizens' problems. The Central Government handed over to the municipalities the management of various areas such as education, health, culture, housing, heritage, civil protection, among other areas.

The areas that will be analyzed in relation to the administrative decentralization of competences will be education and health. It will start by carrying out a survey of the state of the Municipality in relation to these two areas whose responsibility has passed to local authorities, which include municipalities and parish councils, the former being able to delegate some of the powers to parish councils.

Having carried out this same survey, it will be make a financial analysis of expenses and revenues for each area in which, based on the comparative analysis, it will be conclude the advantages and disadvantages of the decentralization of competences to local authorities.

Keywords: decentralization; management; municipalities; health; education.



Índice

1 – INTRODUÇÃO.....	1
2 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO	3
2.1 – O conceito de descentralização	3
2.2 – Enquadramento legislativo da descentralização	5
3 - SAÚDE	8
3.1 – A descentralização na Saúde.....	8
3.2 – Levantamento do Estado do Município ao nível da Saúde	11
3.3 – Receitas na Saúde.....	14
3.4 – Despesas na Saúde	15
3.5 – Nota conclusiva	19
4 – EDUCAÇÃO.....	20
4.1 – A descentralização na Educação	20
4.2 – Levantamento do Estado do Município ao nível da Educação.....	22
4.3 – Receitas na Educação.....	25
4.4 – Despesas na Educação	26
4.5 – Nota conclusiva	28
5 – CONCLUSÕES FINAIS	30
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31



Lista de siglas e abreviaturas

AAAF – Atividades de Animação e Apoio à Família

ACES – Agrupamento de Centros de Saúde

ARS – Administração Regional de Saúde

CAF – Componente de Apoio à Família

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CFAE – Autonomia e Flexibilidade Curricular

CSP – Cuidados de Saúde Primários

DICAD – Divisão de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

EPE – Ensino Pré-Escolar

SNS – Serviço Nacional de Saúde

UCC – Unidade de Cuidados na Comunidade

USF – Unidade de Saúde Familiar

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Número de utentes por unidades de saúde. - 2022	11
Tabela 2 - Número de assistentes operacionais. - 2022	13
Tabela 3 - Viaturas afetas às várias unidades de saúde - 2022	13
Tabela 4 – Transferências anuais com a descentralização - 2023	14
Tabela 5 - Edifícios de saúde existentes no Município de Braga. - 2022	15
Tabela 6 - Edifícios das unidades de saúde que pagam rendas (arrendamento e comodato) – 2022.	16
Tabela 7 - Empresas com contratos com as unidades de saúde – 2022.	17
Tabela 8 - Gastos na saúde em 2018 e 2022.	18
Tabela 9 - Transferências e despesas na saúde em 2018 e 2022.	19
Tabela 10 - Competências ao nível do setor da educação – 2022.	22
Tabela 11 - Número de alunos, de assistentes técnicos e operacionais pelas escolas do Município de Braga – 2022.	24
Tabela 12 - Receitas de Educação transferidas pelo orçamento do estado – 2022.	25
Tabela 13 – Despesas da Educação pagas pelo Município de Braga – 2022.	27
Tabela 14 - Variação da receita e despesa da Educação do Município de Braga – 2022.	28



1 – Introdução

A investigação realizada neste trabalho incide na descentralização de competências, dando maior ênfase sobretudo nas áreas da educação e da saúde. A questão inerente à transferência de competências refere-se àquelas que, atualmente, são exercidas pelo Governo Central, ocorrendo a sua transferência para a esfera do Governo Local.

Como exemplo, no caso da educação, o Estado Central passa para as autarquias locais (Municípios e Freguesias) a propriedade física de todas as escolas, tanto do ensino básico como do ensino secundário, bem como a gestão do pessoal não docente (assistentes técnicos e assistentes operacionais). Relativamente ao caso da saúde, as autarquias locais passam a ser responsáveis pelas várias unidades de saúde, nomeadamente no que respeita à manutenção dos edifícios, segurança e limpeza, assim como a gestão e manutenção das viaturas. Os funcionários das unidades de saúde, no que se refere aos assistentes operacionais, passam a ser da responsabilidade das autarquias locais.

Com este trabalho pretende-se avaliar se, com este modelo, a prossecução do interesse público e a satisfação das necessidades coletivas se concretizam de forma mais assertiva, se existem ganhos de eficiência e eficácia, se existe uma utilização mais racional dos recursos disponíveis e se, no fundo, a atuação do Estado junto das populações se traduz em maiores ganhos para estas. Esta análise da descentralização de competências será observada, também, do ponto de vista orçamental, pois envolve vários encargos para as Autarquias Locais. Adicionalmente é relevante fazer uma avaliação das vantagens e das desvantagens em que assenta este modelo de governação, referenciando se é compensador para as autarquias.

Será que a descentralização de competências vai ser bom tanto para o Estado Central como para as autarquias locais, ou será que irá trazer vantagens para uns e desvantagens para outros? Será que ficam tanto o Estado Central como as autarquias locais ambos a ganhar com a descentralização de competências nas suas diversas áreas, incluindo obviamente os setores da educação e da saúde? E o utente, o cidadão, ficará a ganhar com estas mudanças todas? Será que o dinheiro que o Estado Central, através do Orçamento do Estado irá ser o suficiente para as



autarquias locais poderem sustentar as diversas competências que algumas já lhe estão afetas e que outras áreas vão passar a estar afetas aos municípios?

De forma a responder as várias questões acima, ao longo deste trabalho de investigação, este trabalho será dividido em vários capítulos.

No capítulo dois será apresentada uma noção do que é a descentralização, referindo-se algumas leis e decretos-lei. Posteriormente será apresentada a noção ao nível geral e também local da descentralização na saúde e na educação.

No capítulo três será apresentado o levantamento no Município de Braga, tanto na área da saúde como na área da educação, nomeadamente aos edifícios existentes, funcionários, receitas, despesas, entre outras coisas, ou seja, tudo o que o Município de Braga detém.

No capítulo quatro será apresentada uma noção geral de receitas e despesas do Orçamento do Estado, com referência a algumas leis.

No capítulo cinco será abordada a saúde, e capítulo seis a educação. Tanto o capítulo cinco, como o capítulo seis estão estruturados da mesma forma, subdividindo em três subtópicos, nomeadamente receitas, seguindo as despesas e depois uma breve conclusão de cada uma das áreas, saúde e educação.

No capítulo sete será apresentada a conclusão geral sobre a descentralização de competências no Município de Braga na área da saúde e da educação, e a análise e fundamentação desses dados.

No final, no capítulo oito, será apresentada uma lista da bibliografia utilizada ao longo deste trabalho de investigação.



2 – Enquadramento teórico e contextualização

2.1 – O conceito de descentralização

A relação entre o Estado Central e o poder local nunca foi muito pacífica, existindo sempre algumas tensões. Na primeira metade do século XIX emergiu o ideal municipalista, surgindo, em grande parte, como reação aos excessos de centralização.

A reforma administrativa de Rodrigues Sampaio (1875-1890) promoveu desenvolvimentos na vida municipal portuguesa, sendo que nessa reforma, em 1881, a gestão do ensino primário passou para os municípios.

Com as alterações decorrentes da implementação de um novo regime decorrente da Revolução de 25 de abril de 1974, começou por existir um novo poder local democrático em que os autarcas passaram a ser eleitos por sufrágio direto e universal. A administração local passou a ser sustentada pela lei da autonomia, das finanças locais e da separação dos setores. As autarquias recuperaram autonomias e conquistaram novas atribuições e competências próprias, assumindo também novas responsabilidades.¹

Quando se faz referência à descentralização também se pode referenciar a Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública surge como meio de tentar adaptar práticas de gestão do setor privado na Administração Pública, com o intuito de aumentar a eficiência, redução de custos e também obter uma melhor eficácia nos serviços prestados.

A reforma da gestão pública teve um papel muito importante na descentralização. Esta reforma teve como meio e objetivo a realização de poupanças na despesa pública, melhorar a qualidade dos serviços públicos, tornar o funcionamento dos serviços mais eficiente e aumentar a eficácia das políticas públicas.

¹ Os desafios da descentralização

https://phplist.ps.pt:8080/GabinetedoEstudos/SITE_GEPS/Formacoes_Autarquicas/Luis.Carvalho_Os.Desafios.da.Descentralizacao.setembro.2018.pdf



Devido ao facto da existência de uma grande relação entre os municípios e as populações tem-se verificado cada vez mais a transferência de competências do Estado Central para os Municípios. A descentralização de competências sempre foi e é uma parte estruturante da organização do Estado.

No fundo, a descentralização é o processo pela qual as atividades de uma organização, nomeadamente as que são relativas ao planeamento e à tomada de decisão, são distribuídas e transferidas para fora do poder centralizado e autoritário. A descentralização é uma forma de resposta dada aos problemas dos sistemas centralizados. A descentralização é vista como uma solução para problemas como o declínio económico, a incapacidade de o governo financiar serviços e declínio no desempenho dos serviços sobrecarregados, a procura das minorias por uma maior participação do governo local, o enfraquecimento da legitimidade do setor público.

A descentralização é uma forma de tornar os serviços prestados pela Administração Pública mais eficientes, através da prestação de contas pelos resultados. Permite uma melhor adequação para a resolução dos problemas locais, permite dar resposta aos problemas colocados pelo sistema central.

Algumas pessoas vêm a descentralização com a visão de poder deixar de ser assegurada a unidade do Estado a favor das tendências separatistas locais, impossibilita a aplicação de uma política educativa coerente. Pode haver algum favorecimento das desigualdades entre diferentes religiões e localidades do país, há permissão de tendências racistas, etnocêntricas ou xenófobas ao nível local.

A descentralização garante uma maior liberdade, que pode ter como consequência a limitação de poder político. Há uma maior participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas que lutam pelos seus interesses. Com a descentralização há uma maior democratização, há medidas mais vantajosas em termos de custo, eficácia e eficiência. A descentralização funciona como um mecanismo de desenvolvimento e promoção de igualdade.

Nem tudo sobre a descentralização traz vantagens, também há algumas desvantagens a apontar, pois deixa de ser assegurada a unidade do Estado a favor das tendências separatistas locais, impossibilita a aplicação de uma política educativa coerente. Favorece as desigualdades entre diferentes regiões e localidades do país, há permissão de tendências etnocêntricas, racistas



ou xenófobas ao nível local. Além disso, não são asseguradas estruturas e regras iguais relativas à gestão administrativa, patrimonial, financeira e gestão de pessoal.

2.2 – Enquadramento legislativo da descentralização

Na referência ao decreto-lei 30/2015, que trata do regime da delegação de competências nos Municípios e nas Entidades Intermunicipais, pode dar-se um enfoque a alguns artigos, nomeadamente no nº1 do artigo 6º diz que o Estado é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular, a autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública. O nº 2 do artigo 267º diz que a lei estabelecerá formas de descentralização e desconcentração administrativa.²

A descentralização administrativa é uma tarefa constitucional ainda pouco concretizada. A lei nº 159/99 surgiu com o objetivo de legislar a regulamentação da ação descentralizadora da Administração Pública, mas que ficou praticamente sem concretização.³

O XIX Governo Constitucional lançou o “Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas” através da resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013, que foi criado para ter como missão identificar competências dos serviços e organismos da administração central com potencial de descentralização.

A lei nº 75/2013 estabelece o regime jurídico das autarquias locais, incluindo o enquadramento legal para a descentralização de competências, prevendo e regulamentando mecanismos jurídicos de descentralização do Estado nos municípios e entidades intermunicipais. A descentralização efetivou-se dentro da administração local com a transferência e delegação de competências dos municípios para as freguesias, ao abrigo da lei nº 75/2013 e da lei nº 56/2012. A lei nº 75/2013 regulamenta a celebração dos contratos interadministrativos da delegação de

² https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2284&tabela=leis

³ Lei nº 159/99 Procuradoria -Geral Distrital de Lisboa, Lei nº 159/99 – Transferência de atribuições e competências para as autarquias locais



competências e remete para ato legislativo a identificação das competências que são delegáveis nas autarquias locais.⁴

A descentralização de competências do Estado Central para os municípios ocorreu através da lei 50/2018 em diversos domínios, desde 1 de janeiro de 2021, com exceção da Educação, da Saúde e da Ação Social. No caso da Saúde e da Educação foi possível a opção pelo não exercício em 2021, considerando transferidas até 31 de março de 2022. Nos diferentes domínios, pois o exercício de competências em alguns carece de contratualização com a Administração Central (Saúde) e é requerida a celebração de auto ou de acordo de transferência. A lei 50/2018 diz que a transferência de atribuições e de competências deve-se reger de acordo com a sua natureza, que se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa. Deve-se reger pela preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais, deve estar garantida a qualidade no acesso ao serviço público, a eficiência e eficácia da gestão pública, a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas. Na lei 50/2018 é referido que foi criada uma comissão de acompanhamento da descentralização integrada por representantes de vários grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, na qual têm por missão avaliar a adequação dos recursos financeiros de cada área de competências.

A lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais 50/2018 estabelece os princípios e garantias por onde a transferência de atribuições e competências se rege. O decreto-lei nº 57/2019 veio concretizar a transferência de competências para o órgão das freguesias, estabelecendo os princípios a que a mesma está sujeita. Este processo inicia-se com acordo entre a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia quanto aos recursos financeiros e patrimoniais a delegar na freguesia com o intuito de exercer as competências transferidas pelo Município. O auto de transferência dos recursos só é celebrado se ambos os órgãos deliberativos se pronunciarem favoravelmente e dele constem a identificação e quantificação dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros a atribuir.⁵

⁴ Lei nº 75/2013 - Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Lei nº 75/2013 – Regime jurídico das autarquias locais.

⁵ Assembleia da República – lei 50/2018 - <https://files.dre.pt/1s/2018/08/15700/0410204108.pdf>



O Município é obrigado a comunicar à Direção Geral das Autarquias Locais as deliberações que autorizam a transferência de competências com o objetivo de inscrever no Orçamento de Estado as verbas a transferir para as freguesias, tal como acontece na área da Educação, em que o Município de Braga delega algumas competências às Juntas de Freguesia. No caso da Saúde já foi assinado o auto de transferências entre o Governo e o Município de Braga em Fevereiro de 2023

As competências relativas a prestação de serviços às populações e a participação mais coerente no processo de desenvolvimento regional local têm cada vez mais importância nas preocupações dos responsáveis políticos e também nos planos de atividades e orçamentos camarários.

Segundo o Decreto-lei n.º 55/2020, refere que no âmbito das competências transferidas, os municípios podem apresentar candidaturas a programas, projetos e medidas de apoio financiados por fundos comunitários, nomeadamente os fundos europeus estruturais e de investimento articulando com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Os municípios com as candidaturas abrangidas devem comunicar ao serviço competente da Segurança Social, após aprovação da candidatura, o montante de financiamento total e o montante de financiamento comunitário bem como as despesas abrangidas.

Os montantes são calculados com base nas despesas e receitas que cada município tem com o exercício das competências e provém do Fundo de Equilíbrio Financeiro e da participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. Quando esses valores são insuficientes para garantir os meios financeiros a afetar às freguesias, é coberto por receitas do Imposto Municipal sobre Imóveis.⁶

O Fundo Social Municipal previsto no artigo 30.º da Lei n.º 73/2013 constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas relativas a atribuições e competências dos municípios, nomeadamente na Educação, Saúde e Segurança Social.

⁶https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3057A0009&nid=3057&tabela=lei_velhas&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=1



A Lei-Quadro da descentralização tem como intenção reforçar a autonomia local, apostando no aumento da legitimação das autarquias locais, sendo uma forma de transferir competências da administração direta e indireta do Estado para os órgãos mais próximos das pessoas. Nas transferências convém evidenciar também o aspeto financeiro, mas também os aspetos patrimoniais, os recursos humanos, para fazer face ao exercício respetivo.

O Fundo de Financiamento da Descentralização, que é gerido pela Direção Geral das Autarquias Locais é dotado das verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas para os vários municípios, nos termos do Decreto-lei 21/2019 (competências dos órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da Educação), Decreto-lei n° 23/2019 (quadro de transferência das competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde).

Segundo está referenciado no Fundo de Financiamento de Descentralização Região Norte Portugal – Orçamento do Estado 2022, no que respeita ao Município de Braga a área da Saúde recebe cerca de 1.287.687,00€ e a área da Educação recebe cerca de 15.684.981,00€.

3 - Saúde

3.1 – A descentralização na Saúde

As competências transferidas para as Assembleias de Municípios consistem na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.

O Decreto – lei 23/2019 de 30 de janeiro concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde. Essas competências são por exemplo, ao nível de participação e planeamento, a gestão e a realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na construção, equipamento e manutenção. Ao nível de gestão, manutenção e conservação de equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários. Ao nível dos recursos humanos passou a gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente



operacional, das unidades funcionais dos Agrupamentos dos Centros de Saúde que integram o Serviço Nacional de Saúde. Passou também a gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos Agrupamentos dos Centros de Saúde que integram o Serviço Nacional de Saúde. Havia também o objetivo de reforçar as parcerias estratégicas com o Serviço Nacional de Saúde nos programas de prevenção da doença com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.

Recentemente, para esta área, foram transferidas mais competências, nomeadamente, a gestão, a manutenção e a conservação dos equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários. A gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos agrupamentos de centros de saúde, a participação nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo.

No Município de Braga, ao nível da saúde, a transferência de competências só ocorreu no dia 1 de março de 2023, tendo essa transferência sido aprovada em reunião de Câmara no dia 6 de fevereiro de 2023.

Neste auto de transferências passa a participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção. Passa a gestão, manutenção e conservação do edificado e do equipamento não médico afeto e fixo ao edificado. Também passa a gestão de vários serviços de apoio logístico e a gestão de recursos humanos.

A Administração Regional do Norte (ARS) transfere também para o Município de Braga os recursos relacionados afetos apenas a prestação de Cuidados de Saúde Primários (CSP) e da Divisão de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (DICAD) no que diz respeito a titularidade dos imóveis e do equipamento não médico, a titularidade dos veículos e os recursos humanos inseridos na carreira de assistente operacional.

Dentro do modelo de gestão passam várias responsabilidades. O Município é responsável pela operacionalização dos serviços de gestão abrangidos pelo presente auto, e a ARS é responsável pelo acompanhamento dos mesmos, pelo que o Município tem que prestar todas as informações que a ARS considere necessárias, para a avaliação quer da qualidade, quer do nível de execução dos serviços prestados. A ARS pode propor a adoção de medidas ao Município. A



transferência de competências de gestão não prejudica a autonomia técnica das ACES. As propostas de investimento que resultem de parceria no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de CSP ou da DICAD, carecem de parecer prévio vinculativo do responsável pela área da Saúde, da parte do Governo. O Município deve articular com a ARS no que respeita à seleção de terrenos e edifícios para a instalação de serviços de saúde. O Município tem a obrigação de atualizar a compilação técnica sempre que decorram intervenções de manutenção, renovação, alteração ou adaptação funcional ou beneficiação de instalações e equipamentos, resultantes de pedidos formulados pelos ACES, DICAR, ARS, devendo comunicar e dar conhecimento à ARS e enviar eventual documentação. O Município deve articular com a ARS a realização de todos os trabalhos de alteração ou de adaptação funcional, de remodelação e de beneficiário, de entre outros que se considere necessários nos edifícios ou que tenham sido solicitados pelos ACES e pelo DICAD. O Município, no âmbito das instalações e equipamentos, deverá articular com a ARS sempre que necessário, os projetos de execução, cadernos de encargos para a adjudicação de estudos, projetos e empreitadas. A ARS deverá promover junto do Município a aplicação de normas, especificações e requisitos técnicos aplicáveis a instalações e equipamentos de unidades de saúde integradas ou financiadas pelo SNS, elaborando programas funcionais de projetos para unidades e saúde e acompanhando a execução de projetos e obras e a instalação de equipamentos.

Relativamente aos instrumentos financeiros, o valor total anual a ser transferido para o Município é o que está definido no mapa do Fundo de Financiamento da Descentralização da Lei do Orçamento de Estado para 2023, sem prejuízo do regime de duodécimos, sendo atualizado anualmente com base na taxa de inflação e das variações previstas para as remunerações dos trabalhadores em funções públicas.

Poderão ser celebrados contratos-programa entre o Ministério da Saúde e o Município de Braga, no sentido de suportar a parceria relacionada com a eventual construção de novas unidades de prestação de CSP, nos quais deverão constar as orientações técnicas do Ministério da Saúde quanto à sua conceção, construção e instalação e os termos de financiamento. Esses contratos também podem ser no sentido de financiar a parceria estratégica a estabelecer no âmbito dos programas prioritários da Direção Geral da Saúde (DGS), focados na prevenção da doença e na promoção da saúde.



3.2 – Levantamento do Estado do Município ao nível da Saúde

Na tabela abaixo apresenta-se o número de utentes das várias unidades de saúde, cujos dados foram recolhidos através do *site* do Bilhete de Identidade dos Cuidados de Saúde Primários.

N.º	Unidades de saúde	Número de Utes
1	Unidade Saúde Infias	60211
2	Centro Diagnóstico Pneumológico Braga (1º Piso)	Indisponível
3	Unidade Saúde Carandá	47613
4	Unidade Saúde Braga	99798
5	Unidade Cuidados Saúde Personalizados Pedralva	Está incluído na Unidade Saúde Braga
6	Unidade Saúde Familiar S. Lourenço	10555
7	Unidade Saúde Familiar Ruães	9002
8	Unidade Saúde Familiar Gualtar	15065
9	Unidade de Saúde Pública	Sem utentes
10	Centro Respostas Integradas Braga	Indisponível
11	Equipa Tratamento Braga	Indisponível
12	Unidade Cuidados Saúde Personalizados Esporões	5335
13	Unidade Saúde Familiar Bracara Augusta	12477
14	Unidade Saúde Familiar + Carandá	94786
15	Unidade Cuidados Saúde Personalizados Adaúfe	7041
16	Unidade Saúde Familiar Saúde Oeste	10973
17	Unidade Saúde Familiar Tadem	7428
18	Unidade Saúde Familiar São Salvador	6868
Total de utentes		387152

Tabela 1 - Número de utentes por unidades de saúde. - 2022

Fonte: <https://bicsp.min-saude.pt/pt/Paginas/default.aspx>

Como pode verificar-se na tabela 1, das 18 unidades de saúde existem algumas que não disponibilizam informação sobre o número de utentes existentes. Os edifícios do Agrupamento de Centros de Saúde (ACES) que passaram para a tutela do Município de Braga são os que estão acima mencionados. A maioria dos edifícios são de atendimento aos utentes, ou seja, são unidades de saúde familiar, embora existem certos edifícios que são apenas de serviços, tal como o edifício da Unidade de Saúde Pública.



Na Unidade de Saúde de Infiás estão instaladas a Unidade de Saúde Familiar (USF) Braga Norte, a USF Sete Fontes e a Unidade de Cuidados na Comunidade (UCC) Braga Saudável. Na Unidade de Saúde do Carandá estão instaladas a USF Minho, USF Sanus Carandá, a USF Dr. Pelaez Carones e a USF Salutis. Na Unidade de Saúde de Pedralva é a unidade de S. Geraldo. Na Unidade de Saúde Braga estão incluídas a USF S. Geraldo, a USF Rocha Peixoto, a USF Maxisaúde e a UCC Colina. Na Unidade de Saúde Familiar + Carandá estão instaladas a USF São Vítor e a UCC Assucena Lopes Teixeira.

O edifício Unidade de Saúde Pública não tem utentes pois é um edifício onde se encontram apenas funcionários, entre os quais, assistentes técnicos, assistentes operacionais, enfermeiros, médicos, entre outros. Este edifício destina-se essencialmente para elaborar informação e planos no domínio da saúde pública, proceder a vigilância de epidemias, gerir programas de intervenção no âmbito da prevenção e proteção da saúde da população em geral ou de grupos mais específicos.

Relativamente aos edifícios do Centro Diagnóstico Pneumológico Braga, Unidade Cuidados de Saúde Personalizados Pedralva, Centro Respostas Integradas Braga e Equipa Tratamento Braga não está disponibilizado o número de utentes. Algumas destas unidades de saúde não apresentam o número de utentes, devido à confidencialidade e por servirem utentes que são de outras unidades de saúde. O Centro Diagnóstico Pneumológico presta vários serviços, tais como, consulta médica de tuberculose, intervenções e técnicas de diagnóstico e tratamento, rastreio dos conviventes e quimioprofilaxia, exames de radiologia. O Centro de Respostas Integradas de Braga e a Equipa Tratamento de Braga, prestam quase o mesmo tipo de serviço, estando abrangida a população com comportamentos aditivos e dependências, tal como por exemplo, a toxicodependência e pessoas ligadas a bebidas alcoólicas.

Ao nível dos funcionários das várias unidades de saúde existentes neste município, só os assistentes operacionais transferiram para a esfera municipal, ficando os restantes funcionários, médicos e enfermeiros, dentro da esfera do Estado Central, (Ministério da Saúde).

Assim, transitam para o Município de Braga cerca de 68 assistentes operacionais das várias unidades de saúde existentes no Município de Braga. A maioria dos funcionários estão afetos à Unidade de Apoio à Gestão, estando os restantes 9 assistentes operacionais divididos por outras unidades, nomeadamente a Unidade de Saúde Familiar de Ruães, a Unidade de Recursos



Assistenciais Partilhados, a Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados de Adaúfe, o Centro de Respostas Integradas de Braga e pela Unidade de Saúde Familiar Salutis.

Nº	Carreira	Local
59	Assistente Operacional	Unidade de Apoio à Gestão
2	Assistente Operacional	Unidade de Saúde Familiar Ruães
1	Assistente Operacional	Unidade de Recursos Assistenciais Partilhados
2	Assistente Operacional	Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados Adaúfe
3	Assistente Operacional	Centro de Respostas Integradas de Braga
1	Assistente Operacional	Unidade de Saúde Familiar Salutis

Tabela 2 - Número de assistentes operacionais. - 2022

Fonte: *Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica*

Nº	Tipo	Ano	Idade	Local
1	Ligeiro Passageiros	1999	23	USF Saúde Oeste / USF S. Lourenço
2	Ligeiro Passageiros	1999	23	USF Ruães / UCSP Adaúfe / USF Minho
3	Ligeiro Passageiros	1999	23	USF Salutis / USF Minho / USF Tadim / USF S. Salvador
4	Ligeiro Passageiros	2001	21	USF + Carandá
5	Ligeiro Passageiros	2011	11	ECCI Assucena Lopes Teixeira
6	Ligeiro Passageiros	2011	11	ECCI Braga Saudável
7	Ligeiro Passageiros	2011	11	ECCI Colina
8	Ligeiro Passageiros	2010	12	USF Gualtar
9	Ligeiro Passageiros	2010	12	USF S. João / USF Sanus
10	Ligeiro Passageiros	2006	16	USF Maxisaúde / USF Manuel Rocha Peixoto
11	Ligeiro Passageiros	2006	16	USF Bracara Augusta / USF Esporões / USF S. Salvador
12	Ligeiro Passageiros	1997	25	Serviço Social / URAP / UCSP S. Geraldo (Pedralva)
13	Ligeiro Passageiros	2007	15	ECL / UCSP S. Geraldo
14	Ligeiro Passageiros	2007	15	USP
15	Ligeiro Mercadorias	1998	24	Distribuição Material Unidades
16	Ligeiro Passageiros	2008	14	Domicílios Médicos / UAG
17	Ligeiro Passageiros	2006	16	USF Braga Norte / USF 7 Fontes

Tabela 3 - Viaturas afetas às várias unidades de saúde - 2022

Fonte: *Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica*

Na tabela 3 é possível observar o número de viaturas que passaram para o Município de Braga, são cerca de 17 viaturas, entre as quais viaturas ligeiras e viaturas pesadas, sendo em grande parte viaturas ligeiras. O Município tem como responsabilidade assegurar o combustível, a inspeção, a portagem, e todas as demais manutenções e gastos que sejam necessários. Conforme se verifica nesta tabela, constata-se a unidade de saúde que pertence a cada viatura. Por norma cada viatura está afeta a um edifício diferente. Na tabela, aparece, por vezes, uma viatura afeta a duas ou mais Unidades de Saúde Familiar (USF), pois por vezes acontece que em alguns edifícios encontram-se mais que uma USF. Por norma quem pode conduzir as viaturas são os funcionários



que agora estão afetos ao município, mas na sua ausência, os enfermeiros e os médicos também podem conduzir as viaturas.

3.3 – Receitas na Saúde

Relativamente às receitas na área da saúde do Município de Braga, não é possível fazer um apuramento pois o auto de transferências entre o Município de Braga e o Estado Central só foi assinado em fevereiro de 2023, tendo passado para a alçada do Município de Braga só em março de 2023, não existindo dados por parte do Município de Braga sobre este assunto nem dados fornecidos pela ARS Norte nem pelo Ministério da Saúde sobre receitas existentes.

Ao nível das receitas, o Serviço Nacional de Saúde (SNS) não apresenta lucro, porém só poderá dar lucro se existir investimento público.

Devido à descentralização de competências o despacho de 2019, em que através do Orçamento do Estado tem que haver transferências anuais relativas à descentralização na área da Saúde, para fazer face aos custos dos edifícios, dos custos logísticos e dos assistentes operacionais, conforme mostra na tabela 4, abaixo mencionada.

Transferências anuais com a descentralização - Saúde	
Edifícios	171 825 €
Custos logísticos	890 169 €
Assistentes operacionais	652 152 €
Total	1 687 146 €

Tabela 4 – Transferências anuais com a descentralização - 2023

Fonte: Portal autárquico



3.4 – Despesas na Saúde

N.º	Identificação	Propriedade	Área Bruta	Antiguidade	Valor VM2	Total
1	Unidade Saúde Infias	Propriedade + Gestão	1508	≥ 10 Anos e ≤ 19 Anos	14 €	21 112 €
2	Centro Diagnóstico Pneumológico Braga (1º Piso)	Propriedade + Gestão	266	≥ 19 Anos	17 €	4 522 €
3	Unidade Saúde Carandá	Propriedade + Gestão	3640	≥ 10 Anos e ≤ 19 Anos	14 €	50 960 €
4	Unidade Saúde Braga	Gestão	4462	≥ 10 Anos e ≤ 19 Anos	14 €	62 468 €
5	Unidade Cuidados Saúde Personalizados Pedralva	Gestão	185	—	4 €	740 €
6	Unidade Saúde Familiar S. Lourenço	Propriedade + Gestão	765,9	≥ 10 Anos e ≤ 19 Anos	14 €	10 723 €
7	Unidade Saúde Familiar Ruães	Propriedade + Gestão	585,42	≥ 19 Anos	17 €	9 952 €
8	Unidade Saúde Familiar Gualtar	Propriedade + Gestão	730	≥ 10 Anos e ≤ 19 Anos	14 €	10 220 €
9	Unidade de Saúde Pública	Gestão	665	—	4 €	2 660 €
10	Centro Respostas Integradas Braga	Gestão	646	—	4 €	2 584 €
11	Equipa Tratamento Braga	Gestão	900	—	4 €	3 600 €
12	Unidade Cuidados Saúde Personalizados Esporões	Gestão	238	—	4 €	952 €
13	Unidade Saúde Familiar Bracara Augusta	Gestão	571,4	—	4 €	2 286 €
14	Unidade Saúde Familiar + Carandá	Gestão	961	—	4 €	3 844 €
15	Unidade Cuidados Saúde Personalizados Adaúfe	Gestão	286,3	—	4 €	1 145 €
16	Unidade Saúde Familiar Saúde Oeste	Gestão*	580	≤ 5 Anos	9 €	5 220 €
17	Unidade Saúde Familiar Tadim	Gestão	277	—	4 €	1 108 €
18	Unidade Saúde Familiar São Salvador	Propriedade* + Gestão	382	—	4 €	1 528 €
					Total	195 624 €

Tabela 5 - Edifícios de saúde existentes no Município de Braga. - 2022

Fonte: Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica

Na tabela 5, acima mencionada verificamos as 18 unidades de saúde que foram transferidas para a esfera do Município de Braga. Destas unidades podemos verificar que alguns edifícios são só de gestão (ARS Norte), enquanto outros são de propriedade e de gestão (ACES Braga). Cada antiguidade de cada edifício tem um valor por metro quadrado, ou seja, entre 10 e 19 anos tem o valor de 14€, mais de 19 anos tem o valor de 17€. O total de cada edifício decorre da multiplicação da área bruta pelo valor por metro quadrado.



Os edifícios em regime de gestão ou comodato não têm ligação à antiguidade, e por isso são pagos a 4€ por metro quadrado. O contrato do tipo de comodato serve para emprestar algo com valor material a outra pessoa ou entidade durante um período de tempo, e garantir que o mesmo lhe é devolvido no estado em que o mesmo foi emprestado. O total pago pelo Município por estes edifícios todos rondam os 195.624€, o que faz com que aumente muito a despesa municipal.

Tipo de Prestação	Data Início	Renovação	Retenção	Caução	Transferência posição Contratual	Valor mensal	Proprietário	USF
Arrendamento	01/07/1981	Mensal	Não está previsto	Não	Omisso	325,88 €	Carlos Alberto Neves de Almeida	CRI de Braga
Arrendamento	01/04/1979	Semestral	Não está previsto	Não	Omisso	968,01 €	GAI- Construções Estudos e Projetos de Engenharia, SA	ET de Braga
Arrendamento	01/04/1998	Anual	Não está previsto	Não	Omisso	433,51 €	José Alberto Pereira Gomes	UCSP Esporões
Arrendamento	01/07/2008	Anual	Não está previsto	Não	Omisso	4 183,27 €	Ondáreas Imobiliária, Lda	USF Bracara Augusta
Arrendamento	01/01/2007	Anual	Não está previsto	Não	Omisso	4 005,20 €	Herdeiros - Costeira e Filhos (6 herdeiros)	USF "+Carand à"+ UCC Assucena Lopes Teixeira
Comodato	—	—	—	—	—	Gratuito	Junta de Freguesia de Adaúfe	UCSP Adaúfe
Comodato	—	—	—	—	—	Gratuito	Junta de Freguesia Tadim	USF Tadim
Comodato	26/07/2002	Não Aplicável	Não está previsto	Não	Omisso	Gratuito	Junta de Freguesia Tebosa	UCSP Tebosa
—	—	—	—	—	—	Gratuito	Estado Português	USP de Braga
Total mês						9 915,87 €		
Total ano						118 990,44 €		

Tabela 6 - Edifícios das unidades de saúde que pagam rendas (arrendamento e comodato) – 2022.

Fonte: Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica

Na tabela 6 pode verificar-se que existem algumas unidades de saúde que estão em regime de aluguer. As unidades que estão em edifícios pertencentes às Juntas de Freguesia ou ao Estado Português estão em regime de gratuidade, ou seja, não pagam qualquer aluguer, e cujo



tipo de prestação está em comodato. O contrato do tipo comodato é uma forma legal de fazer um empréstimo de forma gratuita, em que não existem valores associados ao empréstimo.

Relativamente aos edifícios que estão em regime de arrendamento, cujo são cinco edifícios, têm um custo mensal de 9 915,87€, o que dá um valor anual de 118 990,44€

Âmbito	Empresa	Data início	Data final (1)	Valores (+ IVA) Relativos a 12 Meses		
Vigilância e Segurança	Prestibel	01/04/2021	31/03/2023	361 425,29 €	27 587,16 €	389012,45
Seguro Automóvel	Lusitânia	17/12/2021	17/12/2022	–	–	2 768,56 €
Espaços Verdes	Projardim	22/02/2021	22/02/2024	–	–	1 405,84 €
Combustível	Petrogal	01/01/2022	31/12/2022	–	–	32654,28
Desinfestação	Comp. Europeia Desinfestações	01/01/2022	31/12/2022	–	–	113,01 €
Eletricidade	Endesa	01/01/2022	31/12/2022	–	–	–
Gás Natural	Petrogal	01/01/2022	31/12/2022	–	–	–
Elevadores	Schmitt	01/01/2020	31/12/2021	–	–	5 977,80 €
Higiene e Limpeza	Fine	01/01/2021	renovação mensal	445 197,32 €	11 799,59 €	456 996,91 €
Via Verde	Via Verde	01/01/2022	31/12/2022	–	–	3256,23
Exploração Média Tensão	SUCH	01/01/2022	31/12/2024	–	–	3673,32
Manutenção PT's	SUCH	01/01/2022	31/12/2024	–	–	1062,72
Manutenção AVAC	SUCH	21463,06	21463,06	21463,06	21463,06	21463,06

Tabela 7 - Empresas com contratos com as unidades de saúde – 2022.

Fonte: Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica

Na tabela 7 constata-se que várias das empresas que foram contratadas pelo Município de Braga para a vigilância e segurança, para o seguro automóvel, espaços verdes, combustível, desinfestação, eletricidade, gás natural, elevadores, higiene e limpeza, foi colocada a via verde, exploração de média tensão e de toda a manutenção afeta aos vários edifícios. Estas despesas de contratação de serviços descritas na tabela acima, constituem um valor total anual de 918.384,18€. Há vários serviços que têm que ser subcontratados, para uma melhor prestação de serviços para o cidadão. Quando há um processo para contratação de algum serviço, essas contratações por norma são sempre mediante abertura de concurso público. Depois cada empresa



concorre e a que oferecer melhor valor, ou seja, um valor mais baixo e um melhor serviço, por norma ganha o concurso, dando-se depois a contratação com a empresa em questão.

Serviços externalizados pela ARS	Valores	
	2018	2022
Gestão, manutenção e conservação dos imóveis	171 825,00 €	739 984,00 €
Gestão, manutenção e conservação de equipamento fixo ao edificado	14 361,00 €	101 850,00 €
Rendas de e de outros encargos, quando a eles haja lugar	119 321,00 €	485 708,88 €
Assistentes Operacionais	1 054 677,00 €	4 055 266,00 €
Serviço de Limpeza	299 833,00 €	1 657 078,40 €
Desinfestação	0 €	1 256,56 €
Arranjos exteriores	455,00 €	8 258,62 €
Vigilância ativa e passiva	155 615,00 €	1 410 564,58 €
Fornecimento de eletricidade	196 946,00 €	670 759,50 €
Fornecimento de gás	12 172,00 €	51 898,56 €
Fornecimento de água e saneamento	45 208,00 €	152 426,00 €
Transportes	46 258,00 €	221 850,00 €
Valor Total	2 116 671,00 €	9 556 901,10 €

Tabela 8 - Gastos na saúde em 2018 e 2022.

Fonte: Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica

O Município de Braga não tem dados relativamente às contas de 2019, 2020 e 2021. A legislação divulgada em 2018, só foi atualizada em 2022. A delegação de competências era obrigatória até abril de 2022, mas só ficava efetivada se os Presidentes de Câmara assinassem o respetivo auto, o que não aconteceu no Município de Braga.

Segundo os dados apresentados na tabela 8, podemos verificar que houve um aumento de despesas em todas as áreas entre os anos de 2018 e 2022. Através do valor total podemos verificar que entre estes anos houve um aumento de despesas que ronda os 7 440 230,10€.

Entre 2018 e 2022 esse crescimento deveu-se, em grande parte, à pandemia da Covid-19, o que fez aumentar muito os gastos ao nível da saúde, nomeadamente ao nível de serviços de limpeza, vigilância, transportes, entre outros.



3.5 – Nota conclusiva

	Transferências do Orçamento do Estado	Despesas	
		2018	2022
Edifícios	171 825 €	305 507,00 €	1 327 542,88 €
Custos logísticos	890 169 €	756 487,00 €	4 174 092,22 €
Assistentes operacionais	652 152 €	1 054 677 €	4 055 266,00 €
Total	1 687 146 €	2 116 671,00 €	9 556 901,10 €

Tabela 9 - Transferências e despesas na saúde em 2018 e 2022.

Fonte: Município de Braga – Unidade do Gabinete da Saúde – Divisão do Desporto, Juventude, Associativismo e Participação Cívica / Portal autárquico

Na tabela 9 acima mencionada podemos verificar que a transferência proveniente do Orçamento do Estado é inferior as despesas da área da saúde, tanto do ano de 2018 como de 2022.

Ao nível das receitas, o Serviço Nacional de Saúde não apresenta lucro, só pode apresentar lucro se houver investimento público.

Ao nível das despesas, o Município de Braga já foi realizado o levantamento das despesas em edifícios entre os anos de 2018 e 2022, que passaram para a alçada do Município de Braga em 2023.

Ao nível dos recursos humanos irão transitar cerca de 69 assistentes operacionais, as viaturas afetas a cada Unidade de Saúde e suas manutenções e encargos.

Pode verificar-se que irão transitar cerca de 18 edifícios, passando alguns só a gestão, e outros a propriedade e a gestão juntos. O custo de todos os edifícios ronda os 195.624€. Alguns destes edifícios pagam arrendamento, e outros estão em regime de comodato.

Todos os contratos com empresas externas, nomeadamente, vigilância, manutenção, inspeções, entre outras transitará tudo para a alçada do Município.

Pode verificar-se também que os gastos totais em 2018 foram 2.116.671,00€. Em 2022 os gastos totais foram de 7 281 828,87 €



Constatando-se que no início de 2023 a área da saúde ainda não tinha sido transferida para o Município de Braga, mas analisando as contas sobre a despesa verifica-se que entre o ano 2018 e o ano 2022, tem vindo a aumentar, e porventura a pandemia terá agravado o aumento dos vários gastos, principalmente no que respeita a serviços de limpeza, desinfestação, entre outras coisas. Para fazer face a esta despesa que tem vindo a aumentar, o Estado Central também deve transferir receita suficiente, para as contas das autarquias locais, por forma a que os municípios não entrem em endividamento.

Só a partir de março de 2023, já com a assinatura do auto de transferências assinado, nomeadamente os assistentes operacionais, as instalações das várias unidades de saúde e todas as despesas inerentes, houve a transferência para a alçada do Município de Braga.

4 – Educação

4.1 – A descentralização na Educação

As competências transferidas para as Assembleias de Municípios foram, através do planeamento intermunicipal, a rede de transporte escolar e o planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal.

Recentemente para esta área foram transferidas mais competências, nomeadamente no âmbito dos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2º e 3º ciclos de ensino básico, secundário, incluindo o ensino profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento, funcionamento e manutenção.

Algumas das competências transferidas para os municípios através do Decreto-Lei nº 21/2019 são por exemplo no planeamento e gestão na realização de investimentos em educação, a elaboração da carta educativa, a elaboração do plano de transportes escolares, construção, requalificação e modernização de edifícios escolares em execução do planeamento definido pela carta educativa respetiva.



Ao nível das infraestruturas são responsáveis pela construção, requalificação e modernização de edifícios escolares em execução do planeamento definido pela carta educativa, a aquisição de equipamento de edifício escolar, realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da educação pré-escolar e de ensino básico e secundário.

No que respeita aos alunos, os municípios são responsáveis por desenvolver a ação social escolar, a gestão do fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, a organização e o controlo do funcionamento dos transportes escolares da área de residência dos alunos, são também responsáveis pela gestão e funcionamento das residências escolares que integram a rede oficial de residências para estudantes, a gestão e funcionamento das modalidades de colocação junto de famílias de acolhimento e alojamento facultado por entidades privadas, a promoção e implementação de medidas de apoio à família que garantam a escola a tempo inteiro.

Ao nível dos assistentes operacionais e assistentes técnicos, ficou a ser responsável pelo recrutamento e seleção do pessoal não docente para exercer funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação, a contratação de fornecimentos e serviços externos essenciais ao funcionamento dos estabelecimentos educativos. Também são responsáveis pela gestão da utilização dos espaços que integram os estabelecimentos escolares fora do período das atividades letivas, incluindo as atividades de enriquecimento curricular.

As entidades intermunicipais têm competências de planeamento intermunicipal da rede de transporte escolas e da oferta educativa de nível supramunicipal, cujas competências centram-se na elaboração do plano de transporte escolar intermunicipal adequado para os estabelecimentos de educação de âmbito supramunicipal e também na elaboração do plano plurianual da rede de oferta educativa.



4.2 – Levantamento do Estado do Município ao nível da Educação

	Níveis de educação e ensino			
	EPE	1º CEB	2º e 3º CEB	Secundário
Material de higiene e limpeza	Junta de Freguesia	Junta de Freguesia	Município de Braga	Município de Braga
Expediente	Junta de Freguesia	Junta de Freguesia	Município de Braga	Município de Braga
Material Pedagógico	Município de Braga	Município de Braga	Ministério da Educação	Ministério da Educação
Outros	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga
Reparações	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga
Alojamento / transporte	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga
Refeições e gestão dos refeitórios	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga
Ação social	Município de Braga	Município de Braga	Ministério da Educação	Ministério da Educação
Pessoal não docente	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga
Atividades de Enriquecimento Curricular		Município de Braga		
Atividades de animação e apoio à família	Município de Braga			
Componente de apoio à família		Não é obrigatória	Não é obrigatória	Não é obrigatória
Manutenção de espaços verdes	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga	Município de Braga

Tabela 10 - Competências ao nível do setor da educação – 2022.

Fonte: *Município de Braga – Departamento da Educação*

Relativamente aos níveis de ensino, EPE significa Ensino de Pré-Escolar, CEB significa Ciclo do Ensino Básico. 1º CEB é o equivalente do (1º ao 4º ano), 2º CEB (5º e 6º anos) e 3º CEB (desde o 7º até ao 9º ano)

Ao nível das reparações está incluída a construção, requalificação e modernização dos edifícios escolares, exceto nos edifícios do Parque Escolar. Assim como a aquisição de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos utilizados para a realização de atividades educativas.

O plano de transporte escolar é, a nível municipal, o instrumento de planeamento da oferta de serviço de transporte entre o local de residência e o local do estabelecimento de ensino. Este plano visa assegurar a igualdade de oportunidades de acesso, incluindo os alunos abrangidos por



medidas adicionais no âmbito da educação inclusiva. A elaboração deste plano inclui a gratuidade para os alunos que residam a mais de 3km do estabelecimento de ensino que frequentam. Esta gratuidade inclui viagens só em dias de período letivo.

Ao nível das refeições a competência pertence ao Município de Braga em todos os níveis de ensino, mas por sua vez, podem realizar acordos com outras entidades.

Na Ação Social Escolar compete ao município a organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoio de aplicação universal e diferenciada ou restrita, diretos ou indiretos, integrais ou parciais, gratuitos ou comparticipados. De referir que tal ainda não ocorre para o 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário, aguardando-se regulamentação governamental.

No que se refere a contratação do pessoal não docente é competência do Município de Braga, mas também pode haver colaboração da CFAE “Autonomia e Flexibilidade Curricular”. A flexibilidade curricular pretende garantir a todos o direito à aprendizagem e ao sucesso educativo pela adequação da ação educativa às especificidades do aluno e da escola pela contextualização interdisciplinar de saberes e pela promoção de aprendizagem. Os mapas de pessoal das câmaras municipais preveem o pessoal não docente dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública do Ministério da Educação. As câmaras municipais procedem ao recrutamento e seleção de pessoal não docente para exercerem funções nestas escolas. Os trabalhadores com vínculo de emprego público de carreira de chefe de serviço de administração escolar e das carreiras gerais de assistente técnico e de assistente operacional passam para o mapa de pessoal das câmaras municipais.

Relativamente à CAF “Componente de Apoio à Família” não existe no EPE. Só existe no 1º CEB, 2º e 3º CEB e no secundário. Ao nível da EPE a resposta fora do horário educativo é designada por Atividades de Animação e Apoio à Família sendo responsabilidade municipal. A componente de Apoio à Família engloba um conjunto de atividades que asseguram o acompanhamento dos alunos antes e depois da componente letiva e de enriquecimento curricular, assim como durante os períodos de interrupção letiva.

Relativamente à responsabilidade da manutenção dos espaços verdes, nas zonas urbanas é da responsabilidade do município, com exceção das escolas intervencionadas pelo Parque



Escolar. Nas zonas não urbanas é da responsabilidade das juntas de freguesia por delegação de competências.

Agrupamento de Escolas	Nº alunos	Nº assistentes técnicos	Nº assistentes operacionais
Calouste Gulbenkian	548	7	35
Alberto Sampaio	3350	13	92
André Soares	2160	13	64
Braga Oeste	637	6	30
Carlos Amarante	3316	13	107
Celeirós	864	6	43
D. Maria II	2805	14	87
Francisco Sanches	1601	9	58
Maximinos	1562	8	64
Mosteiro e Cávado	980	9	40
Real	1695	5	61
Sá de Miranda	2395	12	81
Trigal Santa Maria	868	7	41
Totais	22871	122	803

Tabela 11 - Número de alunos, de assistentes técnicos e operacionais pelas escolas do Município de Braga – 2022.

Fonte: Município de Braga – Departamento da Educação

Segundo a tabela acima mencionada verifica-se que nos vários níveis de ensino existentes no Município de Braga (educação pré-escolar, 1º ciclo do ensino básico, 2º ciclo do ensino básico, 3º ciclo do ensino básico, ensino secundários e cursos profissionais) existem cerca de 22781 alunos. Existem cerca de 122 assistentes técnicos e 803 assistentes operacionais dividido pelos 12 agrupamentos existentes no Município de Braga, que estão sob a esfera do mesmo. Cada escola de ensino pré-escolar, escolas do 1º, 2º e 3º ciclo estão inseridas em cada agrupamento de escolas da sua área, daí na tabela acima mencionada, os alunos e assistentes operacionais aparecerem mencionados por agrupamento de escolas. Analisando o número de alunos e



assistentes operacionais, podemos verificar que cada assistente técnico tem a seu cargo 28 alunos e que cada assistente operacional tem a seu cargo 187 alunos.

4.3 – Receitas na Educação

Ano 2022	
Rúbricas	Total receitas
Recursos Humanos - Pessoal não docente	10 876 816,11 €
Educação pré-escolar	1 266 545,48 €
1º/2º/3º ciclo do Ensino básico e secundário	9 610 270,63 €
Apoio alimentares	1 652 206,14 €
Leite escolar (pré-escolar e 1º ciclo EB)	1 502 986,01 €
Refeições 1º ciclo EB	
Refeições EB2/3+ES (Componente família)	149 220,13 €
Transportes /Circuitos especiais	33 795,72 €
Circuitos especiais EB+ES	33 795,72 €
Escola a tempo inteiro	1 580 372,97 €
Atividades Enriquecimento Curricular (AEC)	1 580 372,97 €
Atividades de Animação de Apoio à Família (AAAF)	
Encargo das instalações e conservação	1 216 479,80 €
Água / eletricidade / combustíveis / comunicação / limpeza	1 216 479,80 €
Higiene / material escritório	
Encargos de conservação	
Total	15 359 670,74 €

Tabela 12 - Receitas de Educação transferidas pelo orçamento do estado – 2022.

Fonte: Município de Braga – Divisão de Contabilidade

Tal como se pode observar na tabela 12, o item onde houve uma maior transferência da receita foi ao nível dos recursos humanos do pessoal não docente dos 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundários (10.876.816,11€). O item onde houve uma menor transferência de receita foi nos transportes/circuitos especiais (33.795,72€). O total de receitas transferidas em 2022 foi de (15.359.670,74€)



4.4 – Despesas na Educação

Para os alunos terem escalão A, o rendimento anual de cada família tem que ser até 3071,67€. No caso dos alunos de escalão B, o rendimento anual de cada família tem que ser até 6143,34€. E para os alunos de escalão C, o rendimento anual tem que ser até 9215,01€.

Os alunos de escalão A e B beneficiam da maioria dos apoios em vigor. Estes apoios dizem respeito à alimentação, material escolar, visitas de estudo, entre outros.

Relativamente à alimentação, os alunos de escalão A beneficiam de gratuidade nas refeições, os alunos do escalão B pagam 0,73€ e os alunos sem escalão pagam 1,46€.

A comparticipação unitária do Município de Braga aos parceiros do fornecimento de refeições escolares ao EPE e ao 1º CEB é 2,90€ para os alunos de escalão A, 2,90€-0,73€ para alunos de escalão B e 2,90€-1,46€ para alunos sem escalão.

Relativamente ao material escolar, o escalão A é comparticipado no valor anual de 16€, o escalão B no valor de 8€, e para o escalão C não está prevista qualquer comparticipação.

No que diz respeito a visitas de estudo, aos alunos de escalão A é comparticipado o valor de 20€, e aos alunos de escalão B é comparticipado o valor de 10€.

Os apoios relativos ao transporte escolar destinam-se aos alunos até aos 18 anos, desde que estejam matriculados e sujeitos à escolaridade obrigatória. A distância mínima para o apoio é de 3 quilómetros entre casa e escola.



Ano 2022	
Rúbricas	Total despesas
Recursos Humanos - Pessoal não docente	11 489 792,89 €
Educação pré-escolar	1 436 224,11 €
1º/2º/3º ciclo do Ensino básico e secundário	10 053 568,78 €
Apoio alimentares	2 644 598,94 €
Leite escolar (pré-escolar e 1º ciclo EB)	2 644 598,94 €
Refeições 1º ciclo EB	
Refeições EB2/3+ES (Componente família)	
Transportes /Circuitos especiais	213 905,51 €
Circuitos especiais EB+ES	213 905,51 €
Escola a tempo inteiro	1 678 771,72 €
Atividades Enriquecimento Curricular (AEC)	1 678 771,72 €
Atividades de Animação de Apoio à Família (AAAF)	
Encargo das instalações e conservação	1 957 126,40 €
Água / eletricidade / combustíveis / comunicação / limpeza	1 957 126,40 €
Higiene / material escritório	
Encargos de conservação	
Total	17 984 195,46 €

Tabela 13 – Despesas da Educação pagas pelo Município de Braga – 2022.

Fonte: Município de Braga – Divisão de Contabilidade

Relativamente à despesa paga, pode verificar-se que houve uma maior despesa paga no item dos recursos humanos do pessoal não docente dos 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundários (11.489.792,89€). O item onde houve uma menor despesa paga foi nos transportes escolares /circuitos especiais (213.905,51€).



4.5 – Nota conclusiva

Ano 2022			
Rúbricas	Total receitas	Total despesas	Varição (receitas - despesas)
Recursos Humanos - Pessoal não docente	10 876 816,11 €	11 489 792,89 €	-612 976,78 €
Educação pré-escolar	1 266 545,48 €	1 436 224,11 €	-169 678,63 €
1º/2º/3º ciclo do Ensino básico e secundário	9 610 270,63 €	10 053 568,78 €	-443 298,15 €
Apoio alimentares	1 652 206,14 €	2 644 598,94 €	-992 392,80 €
Leite escolar (pré-escolar e 1º ciclo EB)	1 502 986,01 €	2 644 598,94 €	-992 392,80 €
Refeições 1º ciclo EB			
Refeições EB2/3+ES (Componente família)	149 220,13 €		
Transportes /Circuitos especiais	33 795,72 €	213 905,51 €	-180 109,79 €
Circuitos especiais EB+ES	33 795,72 €	213 905,51 €	-180 109,79 €
Escola a tempo inteiro	1 580 372,97 €	1 678 771,72 €	-98 398,75 €
Atividades Enriquecimento Curricular (AEC)	1 580 372,97 €	1 678 771,72 €	-98 398,75 €
Atividades de Animação de Apoio à Família (AAAF)			
Encargo das instalações e conservação	1 216 479,80 €	1 957 126,40 €	-740 646,60 €
Água / eletricidade / combustíveis / comunicação / limpeza	1 216 479,80 €	1 957 126,40 €	-740 646,60 €
Higiene / material escritório			
Encargos de conservação			
Total	15 359 670,74 €	17 984 195,46 €	-2 624 524,72 €

Tabela 14 - Variação da receita e despesa da Educação do Município de Braga – 2022.

Fonte: Município de Braga – Divisão de Contabilidade

As receitas transferidas pelo Estado Central para fazer face às várias despesas do Município de Braga ascenderam a 15.359.670,74€.



Ainda neste contexto, houve várias competências que passaram para o Município de Braga, nomeadamente reparações, transporte, refeições e gestão de refeitório, pessoal não docente, atividades extracurriculares, entre outras.

Ao nível das despesas passaram cerca de 17.984.195,46€.

Verifica-se que a despesa paga pelo Município de Braga é superior à importância transferida pelo Estado Central em 2.624.524,72€. Segundo as contas acima apresentadas constata-se que o valor que o Estado transfere para as autarquias, nem sempre é o suficiente para fazer face às contas que as respetivas autarquias locais têm para as competências transferidas para as mesmas.



5 – Conclusões Finais

Perante a análise realizada ao longo deste trabalho de investigação sobre a descentralização de competências, podem verificar-se que as despesas para o Município de Braga têm aumentado e são cada vez mais.

Na área da Saúde o auto de transferências de competências entre o Governo e o Município de Braga só foi assinado em fevereiro de 2023, passando para a alçada do Município em março do mesmo ano, pelo que ainda não é possível ter dados que permitam avaliar se as transferências financeiras correspondem efetivamente às competências que são agora assumidas pela autarquia. Também o facto da pandemia, nomeadamente o Covid-19, fez com que os gastos no setor da Saúde tivessem aumentado. Toda a informação que o Município dispõe sobre esta área foi cedido pelo Ministério da Saúde, pela ARS Norte e pelo ACES Braga.

Na área da Educação verifica-se que as despesas são maiores que a transferência das receitas, pelo que seria preciso uma maior transferência da parte do Orçamento do Estado para os Municípios. Verificamos que as despesas pagas são 12.898.924,70€ e que a receita transferida pelo Orçamento do Estado ao Município de Braga é de 11.782.823,50€. A partir destes dados, conclui-se que por vezes o Município de Braga tem que fazer um grande esforço para fazer face às suas necessidades.

A descentralização trouxe várias vantagens para todos, pois é uma forma de tornar os serviços prestados pela Administração Pública mais eficientes, através da prestação de contas pelos resultados. Permite uma melhor adequação da Administração Pública para a resolução dos problemas locais, permite dar resposta aos problemas colocados pelo sistema central. As decisões ao nível local são mais rápidas e claras, podendo algumas dúvidas que surjam por parte dos cidadãos serem esclarecidas de forma presencial.

Com a descentralização, o trabalho e as despesas dos municípios aumentam, mas o aumento das verbas transferidas pelo Estado Central para as autarquias locais não é o suficiente, ou seja, o Estado Central deveria transferir mais verbas às autarquias locais, para estas efetuarem melhor o seu desempenho. É notável por vezes a “ginástica” que os municípios fazem face às variadíssimas despesas que estas transferências de competências trazem, pois trazem vários encargos para as autarquias locais.



6 – Referências bibliográficas

- Duarte, João (2019) Portugal e a Descentralização: a revolução silenciosa que tarda em se fazer ouvir.
- Comissão independente para a descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P. H., Carmona Rodrigues A., Fontainhas Fernandes A., (2019). Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, Ministério Público, (2018). Regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais.
- Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Ministério Público, (2019). Competências dos órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação.
- Martins, Helena (2007). Os Municípios e a Educação – Estudo das modalidades de gestão das AEC.
- Assembleia da República – Orçamento do Estado para 2022.
- Portal autárquico – transferências de competências dos municípios para as freguesias.
- Assembleia da República – Transferências de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais na saúde.
- Assembleia da República – lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.
- Assembleia da República – lei 50/2018.
- CCDR Norte (2022) – Fundo de Financiamento de Descentralização Região do Norte Portugal – Orçamento do Estado 2022.
- Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Lei 50/2013.
- Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Lei nº 159/99 – Transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Lei nº 75/2013 – Regime jurídico das autarquias locais.
- Ministério da Saúde, Bilhete de Identidade dos Cuidados de Saúde Primários.
- Nuno Portas (1988) – Sobre alguns problemas da descentralização – Revista Crítica de Ciências Sociais.
- Joaquim Freitas da Rocha (2018) – Sobre a corrosão da autonomia financeira dos entes locais, a propósito da “Declaração Conjunto sobre a Descentralização”.
- Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Lei nº 21/2019 – Competências dos órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da Educação.



- Procuradoria Geral Distrital de Lisboa, Lei n° 23/2019 – Quadro de transferências de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da Saúde.