

Universidade do Minho
Escola de Direito

Ana Rita Almeida Prata

**Descentralização e Educação em Portugal:
os (novos) desafios das Autarquias Locais**



Universidade do Minho

Escola de Direito

Ana Rita Almeida Prata

**Descentralização e Educação em Portugal:
os (novos) desafios das Autarquias Locais**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Administrativo
Direito das Autarquias Locais

Trabalho efetuado sob a orientação da
**Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro da
Fonseca**

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.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

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

[Esta é a mais restritiva das nossas seis licenças principais, só permitindo que outros façam download dos seus trabalhos e os compartilhem desde que lhe sejam atribuídos a si os devidos créditos, mas sem que possam alterá-los de nenhuma forma ou utilizá-los para fins comerciais.]

Agradecimentos

O culminar de mais uma etapa, embora esteja certa da exiguidade que as palavras contemplam, deixa a vontade inesgotável de elaborar uma dedicatória de agradecimento a quem caminhou ao meu lado.

Em primeiro lugar, à Senhora Professora Doutora Isabel Fonseca com quem tive a ventura de poder aprender muito. Pela sua dedicação, inteligência e dócil simpatia, pelo entusiasmo que sempre me mostrou e também pela palavra amiga que muitas vezes precisei de escutar, um agradecimento muito especial.

Agradeço aos meus pais que em mais uma etapa estiveram incansavelmente ao meu lado, pela inspiração que são para mim, pelo amor, pelos bons valores que me transmitem e por considerarem que eu consigo ser mais e melhor, acreditando sempre que sou capaz. À minha irmã, por caminharmos de mãos dadas nos vários acontecimentos da nossa vida, por todo o amor que nos une e por todo o apoio.

À minha avó por ter sempre uma palavra carinhosa para comigo.

Aos que partiram durante esta caminhada fica a certeza de que ficariam muito orgulhosos desta minha conquista.

Ao Nuno agradeço o amor incondicional e por ser o meu porto de abrigo todos os dias.

Aos meus amigos por estarem sempre ao meu lado, pelo carinho e apoio.

Findo os meus agradecimentos com uma interrogação, seguida da sua resposta que pessoalmente me diz muito:

“Valeu a pena? Tudo vale a pena se a alma não é pequena”.

Fernando Pessoa

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

“Descentralização e Educação em Portugal: os (novos) desafios das Autarquias Locais”

O presente trabalho tem como objeto de estudo a descentralização de competências nos domínios da educação a pretexto da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto que consagra a lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o seu diploma setorial concretizador na área da educação que estipula, pois, as respetivas competências que vão ser transferidas para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais - Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro -.

A atualidade que o tema encerra não prescindiu de uma contextualização histórico-legal e até constitucional de forma a aferirmos, em primeiro lugar, o percurso do poder local, sobretudo no pós 25 de abril, mas também fazendo um contraponto com o período que antecede a revolução, percebendo ainda, em matéria de educação, quem foi tendo competências e quais foram essas competências.

Como nota fundamental da transferência de competências estão, como não poderia deixar de ser, os princípios basilares que são fruto do Estado de Direito Democrático saído da revolução de abril – o princípio da descentralização, da autonomia das autarquias locais e da subsidiariedade – aos quais foi dada uma especial atenção já que são eles que norteiam e fazem concretizar a transferência de competências do poder central para o poder local.

Uma atenção especial foi também dada de forma interligada, e posteriormente de forma individual, ao tema da educação porque percebemos a importância da mesma como decisiva para o desenvolvimento da sociedade, pelo que quisemos enfatizar os seus alicerces através organização do sistema educativo, sob um ponto de vista jurídico, mas também da responsabilização legal e institucional do Estado nos domínios educativos.

Desta forma, toda esta contextualização permitiu-nos elaborar um percurso sedimentado e que em muito enriquece o tema da nossa dissertação, deixando também algumas interrogações e incertezas, culminando no novo diploma setorial ao qual dedicamos na íntegra o último capítulo do nosso trabalho e fizemo-lo através de uma análise pormenorizada e comentada.

Palavras-chave: Descentralização, Educação, Poder Central, Poder Local.

Abstract:

“Decentralization and education in Portugal: the (new) challenges of local autarchy”

The present work has as study object the decentralization of competencies in the fields of education under the pretext of Law No. 50/2018, of August 16 that enshrines the framework law for the transfer of competencies to local authorities and inter-municipal entities, and its sectoral diploma in the area of education, which stipulates, therefore, the respective competencies that will be transferred to the municipal bodies and inter-municipal entities - Decree-Law No. 21/2019, of January 30 -.

The actuality covered by the theme did not dispense a historical-legal contextualization and even constitutional in order to assess, in the first place, the route of local government, especially in the post-April 25, but also making a counterpoint with the period before the revolution, realizing yet, in terms of education, who was acquiring competencies and what were those competencies.

As a fundamental note of competencies transfer stay the basic principles that are the result of the Democratic Rule of Law out of the April revolution - the principle of decentralization, autonomy of local authorities, and subsidiarity - to which special attention was given since they are the ones that guide and perform the transfer of competencies from the central government to the local government.

Special attention was also given in an interconnected way, and posteriorly in an individual way, to the education topic because we perceive its importance as being decisive for the development of society, whereby we want to emphasize its foundation through the organization of the education system, from a legal point of view, but also through the State's legal and institutional accountability in the educational domains.

In this way, all this contextualization allowed us to elaborate a sedimented path that greatly enriches the theme of our dissertation, also leaving some questions and uncertainties, culminating in the new sectoral diploma to which we dedicate in full the last chapter of our work, and we did it through a detailed and remarked analysis of that decree-law.

Key words: Decentralization, Education, Central Government, Local Government.

Índice

Introdução	12
1. Da apresentação do tema, da delimitação do objeto e dos motivos que presidiram à sua escolha	12
2. Da sequência da exposição	16
Capítulo I – Poder Local um marco no desenvolvimento de Portugal – A Educação com(o)prova dessa intervenção	18
1. Dos Princípios Fundamentais das Autarquias Locais	18
2. Uma Resenha Histórico-Legal da intervenção autárquica no Educação	25
3. O papel dos Municípios Portugueses na Educação – Teorização	44
3.1 Enquadramento geral	44
3.2 A emergência da “Municipalização da Educação”	47
3.3 A “Territorialização da Educação”	54
Capítulo II - A Administração Escolar no Panorama Nacional	58
1. Da Escola na Organização Administrativa	58
2. O Sistema Educativo Público Português	60
2.1 Breve Apontamento Histórico	61
2.2 Da Organização do Sistema Educativo	64
2.3 Dos Princípios Concretizadores	69
3. O Governo das Escolas Públicas – Órgãos	73
3.1 Da Macroestrutura	73

3.2	Da Microestrutura	83
3.3	Dos Agrupamentos Escolares – Governação em Rede	92
4.	A Regulamentação da Autonomia – O Contrato de Autonomia em Especial	96
5.	A Escola como Unidade Plural – Exposição Reflexiva	106
Capítulo III - As novas competências do Município nos domínios da educação		109
1.	O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro	109
1.1	Considerações iniciais	109
1.2	Análise formal e material	112
1.3	A reflexão “(in)conclusiva”	138
Conclusões		147
Referências bibliográficas		152

Lista de Abreviaturas

AEC	Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANQEP, I.P.	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P
AP	Administração Pública
CA	Conselho Administrativo
CCCM, I.P.	Centro Científico e Cultural de Macau, I.P
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCES	Conselho Coordenador do Ensino Superior
CD	Conselho Diretivo
CdA	Comissão de Acompanhamento
CE	Carta Educativa
CERCI	Cooperativa de Educação e Reabilitação para Cidadãos mais Incluídos
CG	Conselho Geral
CME	Conselho Municipal da Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CP	Conselho Pedagógico
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAE	Direcção-Geral da Administração Escolar
DGE	Direção Geral de Educação
DGE	Direção-Geral de Educação
DGEEC	Direcção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGES	Direcção-Geral do Ensino Superior

DGIDC	Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular
DGPGF	Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira
DGRHE	Direção-Geral Dos Recursos Humanos da Educação
DRE	Direção Regional de Educação
EUL, I.P.	Estádio Universitário de Lisboa, I.P
FCT.IP.	Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
GAVE	Gabinete de Avaliação Educacional
GEPE	Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação
GGF	Gabinete de Gestão Financeira
IAVE, I.P.	Instituto de Avaliação Educativa, I.P
IGE	Inspeção-Geral da Educação
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IGEFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
PAE	Programa Aproximar Educação
PDM	Plano Diretor Municipal
PND	Pessoal Não Docente
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RAP	Relatório Anual de Progresso
SG	Secretaria-Geral
SNS	Sistema Nacional de Saúde

Lista de Figuras

Figura 1: Acompanhamento e controlo dos contratos de autonomia.

104

Introdução

1. Da apresentação do tema, da delimitação do objeto e dos motivos que presidiram à sua escolha

Poder Local e Educação, entre outros, são temas marcantes na dinâmica político-social decorrente no pós-25 de abril de 1974.

A Constituição da República Portuguesa na sua versão original, em 1976, antevê para aqueles dois “tópicos” uma essência basilar para a consolidação do regime político vigente em Portugal assente nos valores fundantes da Democracia nas vertentes representativa e participativa.

Acresce que o poder local e a educação constituem-se como duas distintas áreas marcantes no desenvolvimento de uma comunidade. Mas, quando realizamos a interligação entre ambas apercebemo-nos da sua fulcral importância no que uma e outra podem fazer no intuito de favorecer a construção de um outro estágio de desenvolvimento político, social e humano.

O poder local constitucionalmente conformado como um patamar da organização político-administrativa do Portugal democrático e com todos os elementos para se constituir como tal, desde logo, com órgãos eleitos pelos seus cidadãos em processos eleitorais que se sucedem de quatro em quatro anos.

A Educação, também enquanto desígnio e constitucionalmente prevista com uma importância política pública assumida como decisiva para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Por seu lado, todo o edifício legal consultado e lido para a elaboração do nosso trabalho revelou outra indicação decisiva no objetivo de potenciar, facilitar, forçar, eventualmente, a melhor comunicação entre um e outro pilar basilar da nossa organização político-administrativa e do nosso desenvolvimento.

Acrescentaríamos mesmo que um e outro percurso se fizeram em paralelo, decerto e em acordo com as suas especificidades, mas a orientação estratégica anota uma similitude de procedimentos e objetivos que podemos sintetizar num diálogo/conflito entre o poder central e o poder local por um lado e, no outro pilar, consideramos a tensão entre o ministério da educação com o seu peso institucional e administrativo, e cada uma das unidades escolares “disseminadas” pelos país concretizando também um preceito constitucional assente em fazer chegar a educação, o ensino e a formação a todos os recantos do país.

Constitucionalmente, a educação insere-se no âmbito dos Direitos e Deveres Culturais, capítulo III, do título III – Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais da I Parte da CRP titulada de Direitos e Deveres Fundamentais.

Já o Poder Local enquadra-se na III Parte correspondente à Organização do Poder Político, o título VIII é reservado ao Poder Local e, no capítulo I tem os princípios gerais, vocacionando os capítulos II a V aos órgãos de base territorial.

Subjaz ainda outro elemento constitucional que se torna essencial transcrever já que dele transparece a maior relação com a temática do nosso trabalho, estando expresso no **artigo n.º 6**, uma vez que o mesmo refere os princípios fundamentais para a construção do “Estado Unitário” assentando na autonomia das autarquias locais, numa política de descentralização democrática da Administração Pública e no princípio da subsidiariedade.

Recorremos ao texto constitucional por pretendermos filiar e encontrar a resposta – mesmo que ingénua naquele texto e no articulado genericamente citado – à profusão de textos legais atinentes à temática – e forcamos novamente a generalidade – da descentralização de competências seja na esfera do poder local como o que acontece com a área da educação.

Podemos acrescentar que o tema genérico do nosso trabalho assenta no discorrer sobre os conceitos da descentralização, da subsidiariedade, na transferência de competências aplicadas depois às políticas educativas no que concerne à relação do ministério da educação, do lado do poder central, com os estabelecimentos de ensino, do lado do poder local, das comunidades escolares e educativas.

Consubstanciados ainda naqueles conceitos, feitos os princípios constitucionais, abordamos também o que acontece no campo da “produção legislativa” na relação existente entre o poder central e o poder local, este último também um ente político, referente a um local, de um local território circunscrito e definido politicamente como o “seu” governo local votado pelos “seus” cidadãos.

Encontramos depois naquela abordagem outro motivo para a elaboração do nosso estudo que se centra na atualidade do tema da transferência de competências. Corria o ano de 2018 quando foi publicada a **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, ficando a curiosidade pela compreensão do que é, como se organiza e o que podem realizar numa comunidade o(s) seu(s) governo(s) local (is). Curiosidade, ainda, em relação à instituição Escola onde se entrecruzam múltiplos interesses, onde se relacionam crianças, jovens, professores e pessoal não docente, partilhando saberes numa verdadeira missão de crescimento e desenvolvimento das potencialidades do ser humano.

Assim, estas realidades podem ser conhecidas a partir de várias áreas científicas, mas quedamo-nos na esfera da “produção legislativa” na adequação dos documentos legais às exigências, mais ou menos corporativas, correspondendo também a uma exigência de ajustar e aprofundar os princípios constitucionais referenciados ao desenvolvimento reclamado e até antecipador e enformador de uma organização social diferenciada e assente na(s) realidade(s) local(is) sem perder de vista o que noutras paragens a ciência jurídica vai concretizando.

Por seu lado, o estudo destas duas realidades está igualmente espelhado numa outra verdade bem mais decisiva, na nossa opinião, que pode resumir-se na tentativa de deixar explícito como é possível – porque consideramos desejável e imprescindível – proceder a um alinhamento no local de uma política educativa entrecruzando os poderes locais estatuídos para as autarquias locais e para os estabelecimentos de ensino a partir dos textos legais.

Neste seguimento, cumpre ainda fazer referência à publicação do **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro** que operacionaliza, na área da educação, a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, sinalizando o seu adiamento da sua efetiva aplicação de 1 de janeiro de 2021, como estava inicialmente previsto, para o fim do mês de março de 2022 e, pela importância que impera sobre este documento legal, reservamos o último capítulo do nosso trabalho para uma análise comentada em redor do mesmo.

Ora, o ponto fulcral do nosso trabalho procura, como deixamos antever, ir ao encontro de conhecer, perceber e compreender como uma desejável construção de uma intervenção educativa local é possível viabilizar a partir dos textos legais autonomamente publicados para o poder local e para as escolas, mas também para ambos verificando que as últimas publicações mencionadas neste propósito descritivo inicial são o produto de uma longa marcha que efetivamente tendo a sua profusão no pós 25

de abril não deixamos também de referir o que anteriormente foi igualmente considerado em textos legais recuando ao primórdio do tempo liberal.

Quisemos, pelo gosto pessoal e pela importância que o tema encerra, restringir o nosso estudo ao cruzamento das políticas locais da educação, mas não podemos deixar de enfatizar que a senda da transferência de competências do poder central para o poder local alarga-se a muitas áreas de intervenção correspondendo genericamente à imagem do poder local como responsável pela materialização de políticas setoriais, adstritas inicialmente apenas ao poder central, depois enunciadas como atribuições do poder local e agora operacionalizadas, em grande medida, como competências sob responsabilidade autárquica. E, de facto, a educação, pela sua importância, visibilidade, proximidade e envolvimento socioeconómico que convoca nos territórios é naturalmente a área que tem merecido e justificado muita da atenção dos legisladores, dos autarcas e dos responsáveis educativos e estudiosos do fenómeno.

Consideramos importante conhecer os textos legais de um e do outro pilar e verificar depois a interligação daquilo que se depreende possível viabilizar numa política local de educação não obstante deixar expresso que ao poder central é reservado constitucionalmente um papel decisivo na garantia da regulação, do acompanhamento e cumprimento, se nos é permitido, da “máxima educação” para todos ajustada e diversificada de acordo com as necessidades de cada um, olhando igualmente à importância fulcral da educação e formação profissional no crescimento e desenvolvimento social e económico do país.

Antevemos, desde já, que o que está em causa no processo de descentralização, e conseqüente transferência de competências, não é tanto o descartar de responsabilidades do poder central, mas antes uma partilha transferida, assumida, mais ou menos planeada da atribuição da educação no poder central e no poder local conjugando-a com um conjunto de competências que, aqui sim, procura destrinçar o que cada um deve assumir por um lado e, por outro lado, o que cada um pode continuar a inovar, a construir, local e nacionalmente, em prol do todo que compõe o sistema educativo sendo que a fonte de legitimidade/obrigação fica menos enevoada, logo mais clara, para todos os protagonistas.

Procuramos, pois, delimitar uma resposta à questão dos alicerces legais que fundamentam a intervenção das autarquias na vertente educativa de par com os estabelecimentos de ensino, os mecanismos que viabilizam aquela interligação e, os meios recursos necessários para a qualificação daquela intervenção.

2. Da sequência da exposição

Para o quadro explicativo e justificativo que explicitámos anteriormente em razão da escolha e da pertinência do tema do nosso estudo optámos por estruturar o trabalho em três capítulos. Cada um deles obedece depois a um conjunto de subcapítulos que particulariza as características principais do que é titulado na denominação de cada um dos mesmos resultando, quanto a nós, numa melhor aproximação e conhecimento do tema em análise.

Assim, o **primeiro capítulo** direccionámo-lo para uma abordagem do Poder Local, considerando um pouco do seu percurso histórico-legal, a sua inserção e desenvolvimento em diferentes contextos e tempos político-governativos reconfigurando a associação que se mostra necessária ao núcleo central do nosso trabalho, traduzindo por isso a intervenção do município na temática da educação.

Esta rápida incursão do ponto de vista legal serve-nos para extravasar depois para a questão da associação do município à escola a partir do quadro de transferência de competências do poder central para o poder local.

É neste alinhamento que a par dos enquadramentos legais vão surgindo igualmente reações, ações e estudos que nos conduziram a enquadrar e pormenorizar o que considerámos como sendo a “municipalização” das políticas educativas significando que a tendência descentralizadora – sendo uma reivindicação, uma necessidade e/ou um reconhecimento do que foi sendo a tradução operativa do que se legisla – provoca em si mesmo um conjunto de alterações desencadeadas localmente pela ação dos municípios, das escolas e dos demais interessados, levando-nos também para a discussão sobre o que é ou o que será a “territorialização” da educação.

Por sua vez, o **segundo capítulo** é dedicado aos textos legais que titulam a organização do sistema educativo incluindo todos as competências que gravitam na órbita escolar e educativa, desde o ministério da educação até à unidade mais pequena que são os estabelecimentos de ensino também e, entretanto, estruturados em agrupamentos de escolas.

Pretendemos, pois, enfatizar a responsabilização legal e institucional do Estado na área escolar e educativa, por via das competências que atribui à “máquina” que compõe o ministério da educação

que é suficientemente maleável para integrar muitas das intenções políticas veiculadas pelos sucessivos governos sem descurar os princípios enformadores do sistema educativo.

Já o **último capítulo** da nossa narrativa é todo ele direccionado para a análise exhaustiva do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro tendo este merecido a maior atenção da nossa parte. Para tal realizamos um balanço para um novo futuro no mapeamento das políticas locais de educação.

Ainda neste capítulo transcrevemos algumas notas finais como sendo um interlúdio às notas conclusivas que inserimos na última parte do trabalho em que acrescentamos algumas apreciações de cariz pessoal que fomos construindo no percurso da elaboração do nosso estudo.

Capítulo I – Poder Local um marco no desenvolvimento de Portugal – A Educação com(o)prova da intervenção

1. Dos Princípios Fundamentais das Autarquias Locais

Iniciamos o nosso estudo pela contextualização que se revela necessária elaborar em torno do Poder Local na sua aceção organizativa no âmbito da Administração Pública. Caracterizar o poder local português traduz-se numa grande complexidade, mas também de maior importância, quer do ponto de vista teórico quer do ponto de vista prático que o tema encerra, constatando-se que, “(...) ao longo das quatro décadas, as autarquias locais têm assumido um papel particularmente importante no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação democrática do país”¹.

Enquanto poder público, o poder local surge pelo carácter emergente em satisfazer certas necessidades coletivas, no contexto de uma sociedade organizada que, não raras vezes, não consegue satisfazê-las apenas pela iniciativa privada. Emergindo assim a AP como sendo o conjunto de entidades que desenvolvem a função administrativa - enquanto parcela integrante do poder público - onde se integram as pessoas coletivas de Direito Público. Falar em AP é também falar em necessidades coletivas “(...) cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade, através de serviços por esta organizados e mantidos”² na certeza de que a satisfação das mesmas exige uma maior mobilização de recursos humanos e materiais devidamente organizados.

Assim, a fim de fazer cumprir as necessidades suscitadas pela coletividade entram em campo os serviços públicos em nome do interesse da coletividade sendo de salientar que nem todos têm a mesma origem ou a mesma natureza já que alguns deles, e são esses que o nosso estudo se ocupa, são mantidos e administrados pelas comunidades locais. Apraz-nos também referir que, apesar de não terem a mesma origem têm sim, como não poderia deixar de ser, a mesma finalidade – a satisfação das necessidades públicas que podem ser reconduzidas a áreas como a segurança, a cultura, o bem-estar, a saúde e a educação.

Por outro lado, importa denotar que “(...) a Administração está submetida ao Direito. É assim em todo o mundo democrático: a Administração aparece vinculada pelo Direito, sujeita a normas jurídicas obrigatórias e públicas, que têm como destinatários tanto os próprios órgãos e agentes da Administração

¹ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *A descentralização nos domínios das vidas de comunicação e estacionamento público: less is more*, in *Questões Atuais de Direito Local*, AEDRL, n.º 25 – janeiro/março de 2020, pp. 7.

² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.º ed, Almedina Coimbra, abril de 2002, pp. 29.

com os particulares, os cidadãos em geral”³. Desta feita, podemos ver esta ideia espelhada na **CRP**, em que a mesma dedica o **Título IX**, na sua **parte III**, à Administração Pública e, no **artigo 266.º** verificamos que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público (...)” sendo que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei (...)”, **n.º 1 e 2** respetivamente. Ora, a submissão da AP ao Direito faz decorrer que toda a atividade administrativa deve subordinar-se à lei.

Chegados aqui, importa falar da mesma em termos organizativos, para assim entendermos onde se insere o poder local, ou melhor, as autarquias locais salientando-se a esquematização heterogénea sobre a qual se sustenta, a saber: Administração Estadual Direta, Administração Estadual Indireta e a Administração Autónoma do Estado. Interessando-nos, sobretudo, a terceira enunciada importa primeiramente defini-la e, posteriormente, estabelecer um contraponto sintético com as restantes.

Assim, diz-nos Diogo Freitas do Amaral que, “a administração autónoma é aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a hierarquia ou à superintendência do Governo.”⁴ Sendo que duas das características mais vincadas desta administração se radicam, em primeiro lugar, no facto de prosseguir interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e, por consequência, assistimos a uma “autoadministração”, uma vez que, esta dirige os seus próprios órgãos sem estarem sujeitos às disposições do Governo.

Desta feita, certo é afirmar que esta diferencia-se tanto da administração direta como da administração indireta do Estado, uma vez que, se, na primeira existe uma dependência hierárquica face ao Governo, a segunda, está sujeita à interdependência do Governo já que é este que delimita, orienta e define os objetivos de gestão a serem prosseguidos. Por seu lado, no caso da administração autónoma o que podemos verificar é a existência de um poder de tutela que o Governo tem sobre a mesma que se traduz num poder de fiscalização/ controlo não permitindo orientar, ou até sequer dirigir, as entidades a ele sujeitas. Juridicamente, o poder de tutela administrativa trata-se, segundo o professor Marcelo Rebelo de Sousa, de um “poder detido pelo Estado-Administração, consistente no controlo da gestão de outra pessoa colética integrada na Administração Pública, seja ela pública, seja privada, e visando salvaguardar a legalidade ou o mérito da sua atuação”⁵ sendo que na maior parte dos casos se repercute numa pessoa coletiva pública. Desta gesta, vamos agora enunciar as entidades públicas que integramos na administração autónoma: são elas as associações públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas.

³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...* cit., p. 122.

⁴ Idem p. 393.

⁵ Análise ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16/03/2006, Processo: 01264/05, 30 de novembro de 2019. Disponível em: <https://subturma14administrativo.blogs.sapo.pt/analise-acordao-do-supremo-tribunal-11464>.

Não obstante, em todas encontrarmos, por exemplo, um “substrato humano” composto por agrupamentos de pessoas, e ao nosso estudo, interessam, sobretudo, as autarquias locais.

A existência de Autarquias locais, tal como refere Freitas do Amaral “é um imperativo constitucional”⁶ como podemos verificar ao longo do **Título VIII** da **CRP** dedicado ao Poder Local. E, podemos observar, a título de confirmação, no **n.º 1 do artigo 235.º** em que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”. Preconizam um elemento essencial na organização do Estado democrático repercutindo-se numa realidade histórico-administrativa anterior à Constituição de 1976 e, realçamos o direito das autarquias locais como sendo um **direito administrativo especial** em ordem à organização particular que apresenta e à atividade desenvolvida. No **Título VIII** podemos encontrar primeiramente a noção de Autarquia Local. Dada a sua importância as Autarquias Locais beneficiam de uma noção presente na CRP conforme o disposto no **n.º 2 do artigo 235.º** “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” daí que normalmente se faça uma associação das Autarquias Locais a pessoas coletivas de população e território e, segundo Jorge Bacelar, a definição constitucional apresenta também a existência de quatro elementos constitutivos, a saber: “elemento formal: uma existência autónoma como pessoa coletiva de Direito Público; elemento humano: vinculação da entidade coletiva a um conjunto de cidadãos, através do laço da residência, numa dimensão democrático-representativa; elemento territorial: a delimitação da atividade da pessoa coletiva em função de uma dimensão territorial; elemento funcional: atribuições e competências de Direito Administrativo, menores relativamente ao poder máximo estatal”⁷. Podemos, desta forma, destacar, em complemento ao que fora dito, um imperioso “(...) feixe interativo e interdependente de características (...)”⁸ que se reconhecem aos entes locais: “ a) personalidade jurídica; b) a eleição dos seus órgãos diretamente pela população respetiva; c) um conjunto de atribuições concernentes aos assuntos próprios da comunidade local (assuntos locais); e) os recursos humanos e financeiros que permitam a execução das tarefas que lhes estão incumbidas; f) a sujeição à tutela da mera legalidade”⁹.

Aduzindo, podemos encontrar também as categorias de autarquias locais no **artigo n.º 236**, falamos, neste sentido, de municípios, freguesias e regiões administrativas ainda que estas últimas não

⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...* cit., p. 416.

⁷ JORGE BACELAR GOUVEIA, *A Autonomia creditícia das Autarquias Locais: critérios, procedimentos e limites*, Lusíada, Direito, Lisboa n.º 2/2004, pp. 213 disponível em <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/ldl/article/view/778/855>.

⁸ MARTA REBELO, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Coimbra: Almedina 2007, pp. 73.

⁹ ANA MARISA PINTO, *A Autonomia Tributária Local a sua relevância e as novas exigências*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Direito da Universidade do Minho, janeiro, 2014, pp. 18.

foram, até à data, instituídas; refere, no **artigo n.º 238**, que as autarquias locais são detentoras de património e finanças locais; apresenta a composição dos órgãos das mesmas em dois poderes diferenciados – deliberativo e executivo – no **artigo n.º 239**; outorga ainda às autarquias locais o poder regulamentar próprio no **artigo n.º 241**; por sua vez, estão sujeitas à tutela administrativa, que consiste numa tutela de *mera legalidade* tal como já esclarecemos, conforme preconiza o **artigo n.º 242**; e dota-as de quadros de pessoal próprio no **artigo n.º 243**.

No essencial, podemos afirmar que o legislador constitucional quis enfatizar o poder local como uma das pedras angulares para o regime democrático português instituído a 25 de abril de 1974 porquanto cumpre-nos aqui enfatizar uma asserção de Jorge Miranda “inserindo o poder local no âmbito do poder político, a Lei Fundamental de 1976 pretende impregná-lo de um relevo mais rico e mais sólido do que aquele que tinha tido em qualquer momento no passado das autarquias locais. Estas são deslocadas de meras instâncias administrativas para a instância política e para a direta subordinação aos princípios e preceitos constitucionais”¹⁰. Concretizando, o poder local democrático irrompe como um dos principais elementos conformadores da democracia em Portugal apresentando-se com um corpo doutrinário equilibrado e correspondendo a uma identificação que em tudo se assemelha a um “poder paralelo” ao poder central, mas concorrendo em simultâneo no esforço coletivo em ordem ao desenvolvimento do país.

Trata-se, pois, de um instrumento crucial na realização da democracia e num Estado de Direito Democrático como o nosso se apresenta decorrente de vários princípios como sejam a soberania popular, o pluralismo de expressão e organização política democráticas, a separação de poderes e a descentralização administrativa. Não obstante experienciarmos um Estado de Direito Unitário, o mesmo necessita de atender aos **princípios da autonomia das autarquias locais**, da **subsidiariedade** e da **descentralização administrativa** conforme o disposto no **artigo n.º 6**.

Desta forma, iniciamos o estudo relativo ao **princípio da autonomia das autarquias locais**. A Autonomia Local, tal como hoje a conhecemos, encontra-se, pois, associada à relação estabelecida entre o Estado e os entes locais, concretizando entre si uma “(...) especial relação (...)”¹¹ querendo isto significar em termos históricos que “(...) o nascimento do conceito clássico de autonomia local coincide com os primórdios do Estado moderno, não intervencionista, cabendo-lhe acima de tudo, a defesa dos interesses gerais da Nação. Ora, os interesses que não sejam gerais, mas que, por outro lado, digam

¹⁰ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional do Estado*, Vol. III, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 230.

¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra: Coimbra Editora, 1993, pp. 128.

respeito aos entes locais, podem e devem ser por estes resolvidos, sob responsabilidade própria”¹², falamos, neste sentido, em assuntos locais. Os assuntos locais repercutem-se, no essencial, em interesses próprios locais e, os mesmos são interesses públicos comuns de uma dada comunidade podendo nem sempre ser coincidentes com os interesses estatais. Ou seja, não há uma separação vincada entre assuntos locais e assuntos nacionais, o que, sim, é uma conjugação feliz de intervenções de várias entidades – Estado e Municípios –.

Além da consideração dos assuntos locais mais algumas dimensões completam este importante princípio uma vez que “o poder local é um fusível de segurança da democracia portuguesa (...)”¹³ no sentido em que se repercute num dispositivo de proteção da democracia auxiliando contra os excessos, mas dando uma margem considerável para a partilha de decisões relativas a matérias públicas, na definição de políticas públicas e, na aplicação de normas nacionais de forma a adaptá-las às realidades locais. Neste sentido chamamos à colação a realização da democracia enquanto expoente máximo da existência de um poder local democrático no seio do Estado na certeza de que os poderes locais são autónomos tendo, pois, tal como é dito por Baptista Machado “(...) fundamento da sua legitimidade nos correspondentes quadros organizativos e na sua própria vontade – não retirando, portanto, tal fundamento da concessão de poderes ou do reconhecimento da respetiva autonomia por parte da maioria estadual”¹⁴.

A par do ordenamento jurídico português, que acolheu a autonomia local como sendo um dos princípios nucleares do próprio regime democrático, devemos também fazer menção à Carta Europeia da Autonomia Local que vigora em Portugal desde 1991. A importância deste instrumento reside no facto de introduzir regras que respeitam à organização administrativa interna dos Estados, o que significa uma obrigação destes em preservar uma razoável e ampla esfera de decisão de base territorial local, favorecendo os princípios da democracia e da descentralização. É no **n.º 1 do artigo 3.º** que encontramos o conceito de autonomia local como sendo “(...) o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”, e “(...) é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles” conforme alude o **n.º 2**.

¹² ANA MARISA PINTO, *A Autonomia Tributária Local a sua relevância e as novas exigências...* cit., p. 19.

¹³ MARCELO REBELO DE SOUSA, *Poder Local, democracia e populismo* in Jornadas dos 40 Anos do Poder Local, AEDRL, Braga, 2017, pp 11.

¹⁴ J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, Almedina, Coimbra, 1982, p. 87.

Concluindo esta temática, sinaliza-se, portanto, e como tão bem expressa Cândido de Oliveira, a autonomia local materializa-se quando as tarefas da Administração Pública a nível local cabem, em boa parte à administração local e não à administração estadual¹⁵.

Retomando os conceitos que temos vindo a precisar cumpre-nos agora inserir, no nosso estudo, o **princípio da subsidiariedade** enquanto “(...) elemento estruturante da própria organização do Estado, na sua composição de entes político-administrativos como o são as autarquias locais em que estas são chamadas a exercer igualmente uma função de “governança” da “coisa pública” estendendo-se e “misturando-se” o Estado com aquelas mesmas entidades”¹⁶.

Para melhor explicitarmos este princípio anotamos a sua relação sinonímica que nos direciona para vocábulos como sejam; colaboração, complementaridade, apoio, subsidiário. Partindo daqui, e como alude Cândido de Oliveira, este princípio “(...) deve ser interpretado no sentido de maior proximidade dos cidadãos no âmbito da separação vertical, ou seja, os assuntos que podem ser resolvidos a nível das autarquias locais, não devem ser resolvidos a nível superior (...)”¹⁷, indo mais longe, ou melhor, clarifica aquele princípio entre as próprias autarquias locais em que a sua concretização remete-nos para que “(...) os assuntos que melhor podem ser resolvidos ao nível das freguesias não devem ser confiadas aos municípios (...)”¹⁸. Ora, naquilo que podemos retirar, o Estado deve atuar somente a título subsidiário o que nos leva a assinalar que, já não assistimos hoje somente ao critério de assuntos locais em contraposição aos assuntos nacionais pois, a este critério juntam-se outros naquilo que é a repartição de competências entre o poder central e o poder local: “a saber, a amplitude e a natureza da tarefa, bem como as exigências de eficácia e eficiência económicas (...)”¹⁹.

De facto, o princípio da subsidiariedade veio trazer uma maior flexibilidade a que não é alheio ao **princípio da descentralização**, o qual, tem que ser analisado com mais detalhe à luz do que temos vindo a aflorar que se traduz na relação causa/efeito enfatizado por este princípio mestre na certeza de que o mesmo se concretiza “(...) num sempre inacabado processo de transferência de novas atribuições e competências do Estado-Administração para os entes públicos menores”²⁰. Enquanto elemento nuclear para a organização e funcionamento do nosso Estado Unitário, não é difícil compreender que o princípio

¹⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 226.

¹⁶ ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação* in Estudos de Democracia e Poder Local: A Descentralização em curso, coordenação científica: Isabel Celeste M. Fonseca, NEDip, 2019, pp. 103.

¹⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito ... cit.*, p. 80.

¹⁸ Idem p. 80.

¹⁹ JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Atribuições e competências das autarquias locais* in Jornadas dos 40 anos do Poder Local, AEDRL, Braga, setembro de 2017, pp. 70.

²⁰ Idem p. 65.

da descentralização engloba igual ou preferencialmente o nível do poder local, sem, no entanto, excluir toda a restante AP, o que, tendo em conta a natureza do nosso estudo não vamos deter-nos no debate em redor do conceito que, como nos refere Melo Alexandrino “poucos conceitos têm tido uma vida tão atribulada como o da descentralização administrativa”²¹.

Vamos sim esquadrihá-lo e enquadrá-lo com base naquilo que, em primeiro lugar nos refere a CRP e, num segundo momento, numa tentativa de elaboração de uma noção concisa, partindo de várias orientações de pensamento para o conhecimento do princípio em análise, sendo certo, que tendo em conta a administração estadual, temos vindo a compreender a emergência de outras administrações, nomeadamente a municipal que tem assumido cada vez mais relevância em concretização do princípio da descentralização.

Na nossa lei fundamental vemos a consagração do princípio da descentralização administrativa nos **artigos n.º s 6.º, 267, n.º 2 e, 235.º e segs.** o que nos mostra que o poder local não é um poder à parte na organização do poder político, mas convive e interage com outros poderes públicos convergindo ambos no que é constitucionalmente definido como os superiores interesses do desenvolvimento de Portugal. Por seu lado, a existência de autarquias locais e, o reconhecimento da sua autonomia, pelo que foi o entendimento do princípio da autonomia do poder local, face ao poder central, materializam-se no conceito de descentralização administrativa.

De facto, traduzem-se num imperativo constitucional de transferência de poderes administrativos do “centro para a periferia”, ou melhor, concedem-se atribuições e competências a entidades jurídico-públicas “menores” no seu “confronto” com o Estado, com a especificidade latente da operação se consagrar a favor de pessoas coletivas públicas distintas do Estado o que nos leva a afirmar que, com este princípio, a função administrativa não fica apenas na esfera do Estado acentuando, por seu lado, uma menor homogeneidade da ação política e administrativa. Porquanto, a par com esta “desvantagem” as vantagens serão sempre, consideravelmente, superiores fazendo sentido a asserção “(...) todas as desvantagens não têm comparação com o mal maior que a descentralização esconjura e que é o da hipertrofia do Estado”²² mostrando que a mesma deve também ser entendida no contexto do emagrecimento e reestruturação de todo o aparelho administrativo, pelo que a ciência do direito administrativo e a ciência da administração não devem andar de costas voltadas, nesta altura, e devem ambas estar atentas a esta movimentação de competências”²³ conforme alude Isabel Fonseca.

²¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais* in PAULO OTERO; PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Vol. IV Almedina, Coimbra, 2010, pp.97.

²² JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Atribuições e competências das autarquias...* cit., p. 65.

²³ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *A descentralização nos domínios das vias de comunicação e estacionamento público: less is more...* cit., pp. 7.

Chegados aqui, temos vindo a desenhar o princípio da descentralização na dualidade, não estanque, existente entre poder central/poder local faltando, pois, o ponto de chegada que, pode também ele ser o ponto de partida, e foi também por onde iniciamos a nossa exposição – a satisfação das necessidades coletivas -. Pois bem, a descentralização “permite um melhor conhecimento das preferências dos cidadãos e, assim, uma melhor adequação da oferta de bens e serviços públicos às necessidades da população”²⁴ promovendo também um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas das respetivas autarquias criando novos desafios à governação autárquica na consolidação da democracia portuguesa.

Concluindo com as palavras de António Cândido de Oliveira em que o mesmo reforça este princípio a par com o princípio da subsidiariedade constituindo-se duas parcelas importantes da equação que resulta num fundante princípio do poder local; o da autonomia local. Refere o autor citado “parece-nos da maior importância ter em conta que todos eles são princípios próprios do Estado unitário que a Constituição proclama logo a abrir”²⁵.

2. Uma Resenha Histórico-Legal da intervenção autárquica no Educação

Vamos agora apresentar, de forma sintética, um conjunto de documentos legais onde podemos verificar uma dada orientação no intuito de criar condições para a intervenção e responsabilização das autarquias locais na Educação no respeito pela trilogia dos princípios constitucionais – autonomia das autarquias locais, descentralização administrativa e subsidiariedade - como especial enfoque nos municípios enquanto participantes ativos na provisão pública da educação. Pretendemos assim estabelecer uma linha histórico-legal, assinalando os principais momentos da crescente intervenção dos municípios na administração da educação.

Partimos da primeira legislação consultada, produzida ainda no **século XIX**, até à **Lei-Quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto** e ao seu preceito legal concretizador no que concerne à área da educação que se traduziu no **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro**. Vamos balizar o nosso estudo por momentos histórico-temporais que marcaram a evolução e, por vezes, recuos que culminaram no advento da democracia com o 25 de abril de 1974. A par das várias hesitações e discrepâncias entre a

²⁴ W. E. OATES, *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., United States, 1972.

²⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito ... cit.*, p. 80.

vontade legislativa e a sua conseqüente aplicação somam-se vários diplomas legais que merecem a nossa atenção.

A passagem do tempo permite-nos aferir que, não obstante a evolução legal, não podemos afirmar que a descentralização de competências esteja devidamente consagrada.

Iniciamos o nosso percurso histórico-legal pelo **período liberal (1820-1910)** “(...) onde pontuam as ideias assentes no pensamento iluminista em que era preciso reforçar a componente da educação das pessoas para ultrapassar a ignorância característica do Antigo Regime”²⁶, numa tentativa clara de derrubar os obstáculos ao progresso. É certo que a Revolução Liberal acarretou a garantia da instrução pública generalizada consagrando-se até num direito dos cidadãos conforme o disposto na Carta Constitucional de 1826 com o “direito ao ensino”. Desta forma, anos depois, em 1834, são criadas as escolas públicas em todas as cidades e, com a Reforma de Passos Manuel criam-se v.g os liceus, o ensino técnico, a Academia de Belas Artes.

Acrescentando, no que diz respeito ao debate em torno da descentralização de competências, havia à época uma tendência para a valorização da centralização como podemos verificar pelo que é dito no jornal “O País”, em 1851 “à medida, porém, que a liberdade tem feito alguns progressos, a centralização tem-se tornado cada vez maior; de modo que o poder municipal, o mais vivaz, o mais ativo, o mais popular de todos os poderes tem perdido a maior parte da sua importância”²⁷. Sendo também de considerar a existência de outros entendimentos onde salientamos o de Alexandre Herculano que “(...) defendia a descentralização e o municipalismo, pois só assim, na sua opinião, seria possível garantir a liberdade, sendo o município o verdadeiro substituto do sistema parlamentar dos partidos políticos (...)”²⁸ o que impulsionou, indiretamente, a Reforma administrativa de Rodrigues Sampaio em que, a partir de 1878 se corporizam os primeiros passos no sentido da descentralização de competências para os municípios no domínio da educação. A cargo das Câmaras Municipais ficava a construção de escolas, nomeação e remuneração de professores, criação de cursos de alfabetização e a concessão de subsídios aos alunos. No entanto, este encargo de manter a instrução na área municipal, não fora bem-sucedido uma vez que, a par com as competências atribuídas aos municípios não constava o “envelope financeiro” adequado o que fez esfriar a confiança dos cidadãos na intervenção dos municípios com particular destaque para os professores que viam o pagamento das suas remunerações atrasado. Por outro lado,

²⁶ ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação...* cit., p.105.

²⁷ Jornal O País, Lisboa, n.º 68, de 9-10-1951.

²⁸ LUIS FILIPE PINHO, *A Descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, outubro de 2012, pp. 32.

tal como afirma Pedro Santos Lopes, às Câmaras Municipais estava vedado “(...) qualquer superintendência administrativa na gestão dos edifícios escolares e em relação a competências pedagógicas, curriculares e inspetivas”²⁹ o que denota o ideal do Estado-Educador como conceção em vigor.

De facto, “o liberalismo português tinha uma conceção restritiva do município quer quanto à sua representatividade política, quer quanto à sua autonomia perante o poder central com consequências na intervenção educativa municipal”³⁰.

No que respeita ao período da **Primeira República (1910-1926)** a Educação é encarada como um objetivo primacial na medida em que “(...) no pensamento republicano, seria através dela que se conseguiria atingir e consolidar a democratização e modernização do país”³¹. No que se reflete ao papel dos municípios naquele desiderato refere-se que os mesmos pretendiam/deveriam colaborar na tarefa educativa a fim de continuarem a obra da descentralização sendo que, logo em 1911 observamos uma nova Reforma que mais não foi do que uma certa continuação do projeto de Rodrigues Sampaio. Ora, as Câmaras Municipais tinham como competências a construção de escolas infantis e a sua manutenção, o ordenado dos professores, como aliás já acontecia, o recenseamento de todas as crianças e jovens em idade escolar o que denota a importância em minorar a falta de alfabetização que assolava na época a rondar, em 1911, os 76,1%, conseqüentemente assiste-se então ao “(...) início a um combate contra aquilo que consideravam a grande vergonha nacional”³².

Neste período, e concretizando, cumpre-nos convocar dois diplomas legais, por um lado, a **Lei de 11 de março de 1911** que procede a uma reorganização profunda do ensino primário em que o mesmo passa para a responsabilidade dos municípios, porém tal apenas permaneceu até 1918, altura em que regressa ao poder central e, por outro lado, a **Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913** que, entre outras, se tratou de uma lei descentralizadora para os município e freguesias, mormente a construção e manutenção dos edifícios escolares do ensino primário, tal como já foi referido. Já em 1918 assistimos a um novo recuo com a publicação do **Decreto-Lei de 12 de julho de 1918** onde a Autarquia Local é pensada como um mero contribuinte financeiro forçado revertendo a situação para uma centralização plena.

²⁹ PEDRO SANTOS LOPES, *Que intervenção dos municípios portugueses na educação? As Cartas Educativas* in Apogeo, Revista da Associação de Professores de Geografia, n.º 48, Plátano Editora S.A., julho, 2016, pp. 38.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

³² LUIS FILIPE PINHO, *A Descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação...* cit. p. 32.

De facto, boa parte do poder central aceitava a descentralização do ensino pois persistia o entendimento de que tal libertaria o aparelho do Estado dos conflitos em torno da educação e, por seu turno, levaria a um controlo mais rigoroso das práticas do ensino que ficariam, pois ao encargo das Autarquias Locais. Contudo, importa registar que este período se tratou de um tempo vincadamente cheio de turbulência política, rotação de governos, conflitualidade partidária e, no que concerne aos municípios, se pretendiam ter mais competências na área da educação também manifestavam algum desagrado pelas parcas condições financeiras criadas aos mesmos. Por seu turno, devido à rotação de governos constantes registamos vários avanços e recuos relacionados com a descentralização o que desacreditava, de certa forma, as concretizações que se iam realizando, não obstante se tratar de um hiato temporal onde não registamos muitas concretizações.

Entramos agora no período do **Estado Novo (1926-1974)** em que a educação assume um pendor ideológico pois, pelo ensino pretendia-se a instrumentalização das crianças no seu alinhamento com os ideais do regime autoritário através, por exemplo, do recurso à política do “livro único”. Este período pode ser “(...) caracterizado por uma forte centralização e em que os municípios eram um departamento do poder central desde logo pela indicação do presidente da câmara pelo próprio governo central”³³ sendo que, tal como nos diz José Hermano Saraiva, “(...) o município faz parte da Nação e está absorvido pela sua superior unidade”³⁴. Esta afirmação permite-nos aferir a ideologia do Estado Novo no seu entendimento corporativista e também o papel das autarquias locais como sendo uma mera extensão do governo.

Ora, o Estado Novo teve como principal linha a centralização de cariz política e administrativa uma vez que, tanto a **Constituição de 1933** como o **Código Administrativo de 1936-1940** consagravam a submissão das autarquias locais à superintendência do Governo o que levava a que se encontrassem dependentes da autorização prévia e da aprovação das suas deliberações por parte do poder central e acrescenta-se que, tal como confirma a asserção de João Bilhim “as autarquia locais eram financiadas por subsídios e participações concedidas pelo poder central sem obediência rigorosa a qualquer critério de distribuição, em que o presidente da câmara assumia um papel de súbdito em relação à política imposta pelo Governo”³⁵.

³³ ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação...* cit., p. 106.

³⁴ JOSÉ HERMANO SARAIVA, *Evolução Histórica dos Municípios Portugueses*, Lisboa, CEPS, 1957, pp. 90.

³⁵ JOÃO BILHIM, *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 2004.

Contudo, importa fazer novamente menção ao **Código Administrativo de 1936**, redigido por Marcelo Caetano em que foram definidas competências para os municípios (**artigos 36.º a 50.º**) embora tal tenha sido no âmbito e em razão do “fomento nacional”. De salientar que, no que respeita às matérias em torno da educação aos municípios competia a construção, conservação e reparação dos edifícios escolares, criação de instituições de assistência escolar ao nível do ensino primário e a aquisição de material escolar conforme disposto no **artigo n.º 48** do presente código não obstante a dependência e a subordinação por parte dos municípios face ao Poder Central.

Com a **chegada da democracia, a partir da Revolução de 25 de abril de 1974**, “(...) e particularmente de consideração constitucional de 1976 conferida ao Poder Local vamos assistir a um modo diferente de encarar a intervenção dos municípios e das freguesias na esfera da educação sendo notória uma clara tensão, mais ou menos intensa, em razão da intencionalidade dos diversos poderes conexos sejam as organizações sindicais, de pais, de ordens profissionais, do poder legislativo, executivo e do próprio poder local espalhado pelos 308 municípios e a sua principal organização representativa, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), não fosse a participação cidadã uma das principais características dos regimes democráticos”³⁶. Façamos um pequeno parenteses em ordem à relevância da ANMP³⁷ como sendo uma plataforma onde o protagonista é o Poder Local que é aqui dignificado e os municípios são chamados a trocar experiências e ideias.

Ora, as Autarquias Locais deixam de ser uma mera extensão local do poder governamental enaltecendo a democracia local e o princípio da autonomia municipal vertido na CRP, o que fez despoletar uma sequência de múltiplos textos legislativos que moldam a intervenção das mesmas em vários setores, conferindo-lhes atribuições e competências. É também aqui que, a par com esta transferência de atribuições e competências, insurge uma maior autonomia para as escolas começando as mesmas também a ter competências na administração e gestão, tema que vamos pormenorizar no capítulo II. Aduzindo, as Autarquias Locais “(...) munidas de legitimação constitucional (...) têm assumido um papel decisivo na determinação de modelos e processos de desenvolvimento onde assumem particular dimensão as questões educativas”³⁸ advogando-se assim uma maior descentralização de competências em várias áreas sendo uma delas a educação. Desta forma, centramo-nos agora nas leis que veiculam essa transferência de competências tendo sido o primeiro documento legal a **Lei n.º 79/77, de 25 de**

* ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação...* cit., p. 106.

³⁷ Para mais desenvolvimentos consultar o site: <https://www.anmp.pt/index.php/a-anmp>.

³⁸ PEDRO SANTOS LOPES, “Que intervenção dos municípios portugueses na educação? As Cartas Educativas”...cit., p.40.

outubro, Lei do Poder Local, que não reconhecia explicitamente a educação como atribuição dos municípios.

Todavia “(...) esta lei ia bem longe, ao acabar com o método restrito de fixação taxativa e expressa de atribuições da administração local reconhecendo aos municípios a capacidade de intervir em quaisquer questões de natureza local que direta e especificamente digam respeito ao respetivo território ou interessem à população local”³⁹ sendo que só em 1979 pela **Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro** o poder local fica habilitado com uma lei que regulava a relação financeira entre o poder central e o poder local ao estabelecer as receitas próprias das autarquias e regras para a repartição dos recursos públicos.

É, pois, nesta época que se começa a construir o poder local, “de baixo para cima”, com uma ação conjunta de autoridades e cidadãos na senda do suprimimento de muitas necessidades públicas que, na área da educação podemos apresentar alguns exemplos práticos como sejam “(...) iniciativas próprias e os incentivos e apoios de muitos municípios ao desenvolvimento de projetos socioeducativos dirigidos à população escolar, bem como a criação e instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino especial (o movimento das CERCI, por exemplo), ou diversas outras intervenções relativas ao sistema escolar local, sem que nenhuma obrigação legal ainda o impusesse”⁴⁰ como aliás ainda assistimos hoje a inúmeras iniciativas autárquicas. Porquanto, também convém referenciar que, nos anos decorridos entre 1974 e 1984 não assistimos a grandes mudanças no que concerne às características da intervenção municipal na área da educação. Porém, em 1984, foram estabelecidos novos contornos legais neste âmbito que se concretizou no **Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março** relativo ao regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos como sejam relativamente à gestão dos transportes escolares, à rede de educação pré-escolar e básica e ainda a ação social escolar. As “competências transferidas eram de natureza executiva (...) não cabendo aos municípios definir normativamente as políticas nesses domínios”⁴¹ persistindo também a queixa já antiga, e que persiste nos dias hoje, de que o Estado não atribuía as transferências financeiras adequadas e necessárias.

Passados dois anos, é aprovada a LBSE pela **Lei n.º 46/86, de 14 de outubro**, a qual vamos abordar com mais detalhe no próximo capítulo, sendo que a mesma serviu de base e orientação para

³⁹ R. CAMPOS, *Autonomia e financiamento das autarquias locais*, Lisboa: Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL), 1999, pp. 7

⁴⁰ JOÃO MANUEL PINHAL, *Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas - Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade* in Conselho Nacional de Educação, *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II, Seminários e Colóquios*, julho de 2017, pp. 892.

⁴¹ JOÃO MANUEL PINHAL, *Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas - Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade...* cit., p. 893.

diversa legislação avulsa como sejam o a **Lei n.º 159/99, de 14 de setembro** relativa à delimitação e coordenação das atribuições e competências das administrações central e local em matéria de investimentos públicos e a **Lei n.º 169/99, de 18 de setembro** que dizia respeito a atribuições, competências e funcionamento das autarquias e dos seus órgãos. Em bom rigor, estes diplomas legais repetem algumas normas que já haviam sido consagradas em estribos legais anteriores não obstante, surgem novos elementos que importa deixar expressos: a elaboração das cartas escolares concelhias (mais tarde designadas por cartas educativas) a integrar nos PDM's, a criação dos Conselhos Locais de Educação (mais tarde designados por Conselhos Municipais de Educação), assegurar os transportes escolares, a garantia de alojamento aos alunos em residências, apoio ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa, gerir o pessoal não docente no ensino pré-escolar e no 1.º ciclo do ensino básico, entre outros. De notar que a criação dos Conselhos Locais de Educação remonta a 1998 no âmbito dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo que considerava imprescindível a criação deste órgão e posteriormente teve acolhimento legal pelo **Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio**⁴² que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

De facto, “estas medidas legislativas mudavam um pouco a natureza dos poderes municipais na área da educação por (...) não serem medidas estritamente administrativas, ou seja, de mera execução local das políticas centrais”⁴³ com destaque para a Carta Escolar e para os Conselhos Locais de Educação. Ora, as Autarquias Locais, passam a ser desafiadas/confrontadas com a possibilidade de um maior envolvimento na área da educação.

Contudo, só em **2003** foram criadas as condições necessárias para a efetiva regulamentação do agora designado CME e do processo de elaboração da CE através do **Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro** que vem regulamentar os conselhos municipais de educação e aprovar o processo de elaboração de carta educativa, fazendo intervir as Autarquias Locais .

O **CME**⁴⁴ compreende uma instância de coordenação e consulta, segundo o disposto no **artigo n.º 3** do presente diploma e pode ser “(...) entendido como uma plataforma de convergência de vários atores locais cujo objetivo principal podemos sintetizá-lo, traduz-se na consecução de um projeto educativo municipal ou mesmo intermunicipal”⁴⁵. Não obstante os vários atores locais que estruturam a

⁴² Dispositivo legal quer vamos analisar com mais detalhe no capítulo II.

⁴³ JOÃO MANUEL PINHAL, “Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas - Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade” in Conselho Nacional de Educação, Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II, Seminários e Colóquios, julho de 2017, pp. 899.

⁴⁴ Análise mais detalhada no capítulo III.

⁴⁵ ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação...*cit., p.109.

composição do mesmo, salientamos o presidente da Câmara Municipal uma vez que o CME é por ele presidido (**artigo n.º 5**).

Por seu turno, a **CE**⁴⁶ encontra-se regulada no **artigo n.º 10 e ss** e, podemos entendê-las, segundo João Pinhal, como “um instrumento de planeamento prospetivo do desenvolvimento educativo concelhio, concedendo aos municípios um importante papel na conceção do sistema educativo local”⁴⁷ consubstanciando-se num poderoso artefacto de acesso a recursos financeiros em função do desenvolvimento económico e sociocultural de uma dada escola na decisão em novos empreendimentos, por exemplo.

Concretamente, no que diz respeito a estes dois instrumentos descentralizadores cumpre-nos fazer menção ao facto de vários municípios terem criado, no final da década de 80, conselhos ou comissões locais de educação, mas no entanto, aquelas formulações, não foram aceites pelo governo de então e, por outro lado, elaboraram também cartas escolares antes que a respetiva regulamentação estivesse publicada e que tal se tornasse obrigatório o que denota que a “(...) descentralização não depende apenas de decisões do poder central”⁴⁸.

Por outro lado, o diploma supracitado regulamentou ainda outras competências para os municípios como sejam, a gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação, a realização de investimentos nos vários domínios inerentes (construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico). Podemos também referir que a ANMP “(...) viu acolhidas muitas das suas propostas e contributos para objetivar princípios a que deve obedecer todo e qualquer processo de descentralização administrativa: “não aceitar mais poder para ter mais poder”, mas antes para melhor servir as nossas Comunidades”⁴⁹.

Por sua vez, em **2005** o governo cria um programa designado de **Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC)** para o 1.º ciclo do ensino básico e ainda um Programa de Generalização do ensino de inglês nos 3.º e 4.º anos do 1.º ciclo do ensino básico público previsto no **Despacho n.º 14 753/2005, de 26 de abril**. Este projeto tinha como desígnios “(...) recuperar algum do atraso, promovendo a elevação do nível de formação e qualificação das futuras gerações (...)” ao nível da

⁴⁶ Análise mais detalhada no capítulo III.

⁴⁷ JOÃO PINHAL, “*Os Municípios e a provisão pública da Educação*” in J.A. Costa, A. Neto Mendes, e A. Ventura (org.) Políticas e Gestão Local da Educação, Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar, Aveiro: Universidade de Aveiro. Pp. 45-60.

⁴⁸ JOÃO MANUEL PINHAL, “*Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas - Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade...cit.*”, p. 899.

⁴⁹ ANTÓNIO JOSÉ GANHÃO, “*A intervenção das autarquias na Educação*” in Conselho Nacional de Educação, Lei de Bases do Sistema Educativo, Balanço e Prospetiva, volume II, julho de 2017, pp. 911.

aprendizagem da língua inglesa “tendo em conta os padrões europeus (...)”, atentando também, ao “(...) quadro da crescente mobilidade de pessoas no espaço da União Europeia” conforme disposto no **Despacho** supramencionado. Além do ensino do inglês privilegiaram-se outras **AEC**’s como sejam o ensino de música, atividades físicas e desportivas.

No ano seguinte, através do **Despacho n.º 12 591, de 16 de junho** são definidos os eixos de orientação das **AEC** “(...) passando as autarquias a poder ser promotoras das mesmas, em conjunto com as associações de pais e de encarregados de educação, das instituições sociais de solidariedade social e dos agrupamentos escolares”⁵⁰. Aduzindo, “os municípios detêm a primazia sobre as restantes entidades promotoras e surgem como os principais responsáveis passando a atuar em parceria e celebrando protocolos com as escolas e agrupamentos de escolas (...)”⁵¹ e, sobretudo, têm como principais responsabilidades a administração e gestão do programa e o recrutamento de professores. Porém, quando o Estado pretendeu que a responsabilização e operacionalização fossem efetuadas pelos municípios causou algum descontentamento uma vez que a verba anual concedida aos municípios, por aluno, se mostrava insuficiente para cobrir todas as despesas decorrentes dessas atividades. Levando assim a que alguns municípios não aceitassem as competências de coordenação das AEC tendo passado a coordenação para os agrupamentos escolares.

Já em 2007 destaca-se a criação da **Parque Escolar** através do **Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro** constituída como uma instituição de direito público de natureza empresarial num contexto de superação do estado da educação em Portugal face ao panorama europeu com o objetivo de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao ME. Por sua vez, a Parque Escolar, “(...) ficou contemplada com autonomia administrativa e financeira e património próprio, estando sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e educação”⁵². Contudo, falta apresentar um dado importante, quando a Parque Escolar efetuava a requalificação/modernização das escolas passa a deter o património destas e, “nessa fórmula, a empresa acaba por ter como missão principal o negócio, da promoção de avultadas obras por meio de contratos milionários com empresas

⁵⁰ LUIS FILIPE PINHO, A Descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação... cit., p. 38.

⁵¹ NEUSA CASTANHEIRA/ MANUELA GONÇALVES “Os Municípios e as AEC: Tendências Descentralizadoras da Política Educativa em Portugal” in Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2016 pp. 72.

⁵² ANTÓNIO FRANCISCO BAIXINHO, “Políticas Educativas em Portugal: Governação, contexto Local e Híbridismo” in EccoS – Revista Científica, São Paulo, n.º 42, janeiro/abril, 2017, pp. 115.

de construção civil e a rentabilização futura do imobiliário escolar (...) o que, em pouco tempo, a tornou na quinta empresa pública mais endividada, com mais de 2 mil milhões de euros”⁵³.

Falamos agora do **Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho** que define o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação e prefigura a figura legal do **Contrato de Execução** a desenvolver entre o ME e as Câmaras Municipais. O aparecimento da figura dos Contratos de Execução gerou controvérsia levando a que muitos municípios não subscrevessem este apontamento legal, “(...) sendo o ponto mais sensível a regulação da distribuição de recursos financeiros em conformidade com as competências que o Poder Central pretende transferir para os municípios”⁵⁴. Não obstante, de acordo com a avaliação produzida por Seabra verificou-se que “enquanto mais de 40% das autarquias afirma que houve melhoria, apenas 18, 1% dos agrupamentos de escolas é da mesma opinião, sendo que mais de um quarto considera que o desempenho por parte da autarquia neste domínio piorou após a assinatura do contrato de execução”⁵⁵. Por outro lado, dos 308 municípios apenas 90 assinaram o protocolo de transferência de competências, ou seja, “(...) da negociação resultou que menos de 1/3 dos municípios contratualizassem a transferência de competências consagradas no presente diploma legal”⁵⁶.

Por sua vez, é no **artigo n.º 2 e seguintes** que nos são apresentadas as competências a transferir para as autarquias locais vg. pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; ação social escolar que se consubstanciou em gestão de refeitórios, fornecimento de refeições escolares e seguros escolares; transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

As condições de transferências das atribuições relativas ao pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico e à gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico são definidas em **Contratos de Execução** conforme o disposto no **artigo n.º 12** do diploma legal em análise. Podemos assim assinalar um conjunto de vantagens e desvantagens auxiliando assim ao entendimento destes Contratos. Primeiramente,

⁵³ Idem, p. 116.

⁵⁴ ⁵⁴ LUIS FILIPE PINHO, *A Descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação...* cit., p. 38.

⁵⁵ T. SEABRA, *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os municípios*, Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.

⁵⁶ MARTINHO ROCHA PEREIRA, *Municípios e Educação em Portugal: Um processo de “Municipalização”*. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências da Educação, 2010, pp. 67.

ressalvamos a proximidade do centro de decisão que se refletiu positivamente na medida em que houve um aumento da capacidade de resolução dos assuntos quando comparados com a resposta dada pelo Ministério da Educação. Por outro lado, assistimos a um conjunto muito mais elevado de desvantagens começando pelo não funcionamento das Comissões de Acompanhamento e não houve, segundo António José Ganhão⁵⁷, uma verdadeira partilha de competências, uma vez que, os Municípios só foram demandados quando algo não corria de feição ou quando havia falta de verba, material, reparação ou equipamento e, por outro lado, denotamos o incumprimento por parte do Ministério da Educação e Ciência dos acordos de colaboração celebrados para a requalificação das Escolas. Ora, foi muito reduzido o acompanhamento e a falta de resposta por parte do MEC o que se refletiu nos constrangimentos já referidos.

Por seu lado, no que aos alunos com necessidades educativas especiais diz respeito, mostrou-se necessário mais pessoal para o acompanhamento dos mesmos e, no que se refere ao pessoal não docente houve também problemas ao nível da mobilidade mostrando a necessidade dos rácios dos mesmos serem revistos em ordem às necessidades e realidades de cada contexto.

Por fim, assinalamos também a necessidade imperiosa de maiores responsabilidades parte do MEC com um papel mais ativo e cooperante com os municípios, mencionando de forma mais clara as competências de cada um dos intervenientes.

Numa incursão genérica, vamos sintetizar o papel atribuído aos municípios ao longo das várias épocas históricas até aqui mencionadas no campo temático da educação. Nos anos oitenta assistimos ao assumir de responsabilidades financeiras e tarefas menores como sejam os apoios socioeducativos e reparações no edificado escolar e, já no término da década, os municípios começam a ser encarados como colaboradores potenciais em “áreas menores”, supletivas como o apoio às famílias e as atividades e as AEC's.

Com o mudar de década e nos anos subsequentes, os municípios, além das tarefas ditas supletivas começam a ser encarados como um instrumento importante no planeamento da educação, seja pela sua participação através das CE, seja pela representação em órgãos de gestão escolar como o é o CME. Todavia, a par destas transformações a nível local, ocorriam outras políticas como sejam a problemática associada à Autonomia das Escolas o que resultou numa interferência criadora de complexidade de uma maior coordenação.

⁵⁷ ANTÓNIO JOSÉ GANHÃO, *Intervenção das Autarquias Locais na Educação...* cit., p. 913.

Tal como temos vindo a referir os municípios passam a ter um papel mais central no que concerne à educação, em que o Estado concentra a definição de objetivos e a manutenção do sistema, mas concede aos atores locais alguma margem de manobra cada vez mais evidente com a passagem do tempo. Como veremos de seguida, “(...) novos processos originam o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos, sejam eles técnicos, formas de operar ou dispositivos, que permitem operacionalizar, ou “instrumentalizar”, a ação governamental. Estes instrumentos, simultaneamente técnicos e sociais, regulam as relações entre o poder público e os seus destinatários, na medida em que transportam consigo um certo número de representações e significados”⁵⁸

Iniciamos agora um período mais próximo com a atualidade em que a descentralização administrativa volta a estar na ordem do dia e nas prioridades do Governo. Ora, cumpre-nos, por exemplo, abordar o programa “**Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas**” criado pelo XIX Governo Constitucional através da **Resolução de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março** onde vamos verificar a afirmação do espaço local como “lugar de decisão e construção de políticas”⁵⁹. Este programa surge pela priorização dada à descentralização como sendo um veículo de desenvolvimento económico e social, num contexto em que dominava uma crise económica em todo o país com destaque para o Memorando de Entendimento acordado pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Financeira. Concretizando, o programa “**Aproximar**” guiou-se por uma série de vetores essenciais pautados mormente pela promoção de ganhos de eficácia e eficiência no que diz respeito às relações estabelecidas entre a administração central, a local e os cidadãos.

Este processo descentralizador materializou-se na publicação da **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro** que estabeleceu no seu Anexo I o regime jurídico das autarquias locais e o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Neste âmbito recorreremos ao **Título IV** cuja epígrafe é a “Descentralização administrativa” em que o **artigo n.º 111** especifica que a mesma se concretiza “(...) através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais”. Essa transferência deve ser feita de forma “(...) progressiva, contínua e sustentada (...)” tal como refere o **artigo n.º 113** a fim de fazer cumprir o **artigo n.º 112** que postula os objetivos a que deve obedecer a concretização da descentralização de competências como sejam “ (...) na aproximação das decisões aos

⁵⁸ PIERRE LASCOUMES/ PATRICK LE GALÈS (orgs.) (2012, [2005]). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.

⁵⁹ JOÃO BARROSO, *A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas*, Educação, Temas e Problemas, 2013 pp. 14.

cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis”.

Por sua vez, a análise deste artigo deve ser articulada com o **artigo n.º 4** da mesma Lei no que respeita ao princípio da subsidiariedade já que o mesmo preconiza, em termos gerais, que as decisões devem ser tomadas pelo nível de poder mais próximo da situação/problema com o objetivo de garantir uma maior eficácia, transparência e a promoção de uma redução de custos⁶⁰. Acresce ainda o **artigo n.º 144** que considera a “transferência de competências tem carácter definitivo e universal” sendo que, tal como dita o **n.º 1 do artigo 115.º**, são necessários “(...) recursos humanos, patrimoniais e financeiros (...)” em ordem a uma coordenação mais exigente entre os vários atores intervenientes no processo.

Por outro lado, ainda incluído no **Título IV** segue-se um vasto capítulo – **Delegação de Competências** - em relação ao qual são necessárias breves considerações, onde denotamos uma particularidade, na medida em que, essa delegação é operacionalizada mediante a celebração de **Contratos Interadministrativos** conforme o disposto no **artigo n.º 120**. Fundamentalmente, trata-se aqui de operar a passagem de atribuições (competências em sentido amplo) do Estado para os municípios e entidades intermunicipais e, dos municípios para as freguesias e também dos municípios para as entidades intermunicipais, tal como resulta da articulação entre os **artigos n.ºs 116 e 117**. Nesta ordem refira-se uma asserção de António Cândido de Oliveira que nos diz que “o normal nas “delegações” é delegar para “baixo”, sendo bem conhecidas e tradicionais as delegações dos municípios para as freguesias, e na delegação para as entidades intermunicipais trata-se de uma delegação para “cima”, ou seja, para um nível territorial superior”⁶¹.

Desta feita e, ainda em relação aos **Contratos Interadministrativos** salienta-se que os mesmos têm de respeitar os princípios gerais plasmados nas **alíneas do artigo 121.º** vg igualdade, estabilidade prossecução do interesse público. Por sua vez, os mencionados contratos podem cessar por “(...) caducidade, revogação ou resolução” tal como menciona o **n.º 1 do artigo 123.º** sendo que, o seu período de vigência, em princípio, coincide com a duração do mandato autárquico (**artigo n.º 126**). Acresce também o facto de que “há uma intenção do legislador no sentido da delegação, mas que a lei não está redigida de modo a impô-la, pelo menos com sanções visíveis”⁶² sendo também esse o nosso entendimento.

⁶⁰ No mesmo sentido, ANTÓNIO JOSÉ RODRIGUES, *Autarquias Locais: análise, anotações e remissões para uma boa prática autárquica*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 75.

⁶¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 231.

⁶² Idem, p. 233.

Sumariamente, “percebemos assim que a opção do XIX Governo Constitucional passou por implementar a descentralização através de projetos piloto através da contratualização com municípios com características diversas ficando o eventual alargamento dependente dos resultados patentes nas avaliações desses projetos implementados”.⁶³

Centremo-nos agora na área da educação onde salientamos o “**Programa Aproximar Educação**” (PAE) que teve como objetivos principais, a promoção da qualidade da aprendizagem dos alunos permitindo uma melhoria nas práticas pedagógicas, o aperfeiçoamento do serviço público de educação, a melhoria do desempenho escolar e de um crescente envolvimento da comunidade educativa na gestão dos sistemas educativos locais e o reforço da responsabilização dos atores educativos pela qualidade do ensino. Essencialmente, tais objetivos concretizavam-se pela **celebração de Contratos Interadministrativos** entre o Ministério da Educação e Ciência (designação à data) e o Município, onde os agrupamentos, apesar de estarem incluídos na matriz, não assinaram os contratos, o que denota o seu papel, de certa forma ambíguo, nesta negociação.

Os contratos realizavam-se ao abrigo de projetos piloto “(...) cuja fase piloto terá uma duração inicial de quatro anos, pretendendo-se, no entanto, que se prolongue no tempo”⁶⁴ sendo que o contrato seria nos domínios da “gestão curricular, pedagógica, de recursos humanos, financeira, de equipamentos e infraestruturas”⁶⁵. No entanto, e até à atualidade, podemos verificar que foram celebrados poucos contratos interadministrativos na área da educação. Mais concretamente a implementação do Programa concretizou-se no ano letivo 2014/2015 através de um projeto-piloto com 15 municípios em que os mesmos tinham características variadas no que respeita à realidade territorial, sociodemográfica e política. E, por sua vez, para o estabelecimento deste tipo de contratos é necessário, em **primeiro lugar**, a declaração de vontade por parte do município e de cada agrupamento/escola não agrupada em como pretendiam aderir ao Programa; em **segundo lugar**, elaboração de três documentos estratégicos – Carta Educativa Municipal, Projeto Educativo Municipal, Projetos Educativos -; em **terceiro lugar**, definição de uma matriz de responsabilidades e nível de participação de cada ator em que tal matriz estava dividida em cinco áreas de atuação (políticas educativas, administração dos agrupamentos/escolas, currículo, organização pedagógica e administrativa e gestão de recursos); em **quarto lugar**, definição do pacote

⁶³ ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação...* cit., p.109-110.

⁶⁴ PAE: Programa Aproximar Educação, Descentralização de Competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal. Disponível: https://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_8762/Anexos/Memorando_de_Trabalho_-_PAE_-_Contrato_Educacao_e_Formacao_Municipal.pdf pp. 3.

⁶⁵ Idem pp. 6.

financeiro e modelo de financiamento do Estado ao município e o estabelecimento de metas de melhoria do desempenho.

Densificando esta figura contratual dizer também que o processo de negociação era feito a dois níveis: a nível nacional, celebração de reuniões entre os municípios participantes no programa e representantes do Governo Central e, numa segunda fase era disponibilizada aos municípios uma matriz de responsabilidades que envolvia não só a discussão a nível nacional, mas também a nível local com a direção dos agrupamentos/escolas.

Desta forma, e concluindo o assunto dos **contratos interadministrativos** façamos uma análise sumária ao nível das vantagens assinaladas, mas também dos seus constrangimentos e algumas propostas dos interessados visados.

Denotou-se, de facto, um aumento do pessoal não docente em funções, porquanto existiram situações em que a rácio não seria a adequada tendo sido neste âmbito uma das propostas, a de que “a transferência de pessoal não docente deveria ter em conta, rácios a acordar e os custos inerentes (...)”⁶⁶. Ainda relativamente ao pessoal não docente assinala-se também a impossibilidade de mobilidade do mesmo no seio das escolas do município.

Por outro lado, um outro constrangimento prendeu-se com as burocracias excessivas que caracterizaram os procedimentos administrativos e financeiros aliadas à menor operância informática que caracterizava o ME.

Um outro apontamento importante repercute-se na autonomia das escolas que, não obstante não estar ainda hoje consagrada de forma coesa apontamos o facto de a delegação de competências nos diretores escolares contribuir para esse feito.

Outra nota reporta-se às conclusões das avaliações efetuadas pelos municípios, em março de 2016, portanto sensivelmente um ano após a contratualização com os 15 municípios, mostram alguma insatisfação, mas por seu lado, ressaltam também pontos positivos que não devem ser escamoteados.

Nesta linha, no intuito de fazer cumprir os vetores do Programa supramencionado e de forma a completar e concretizar a **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro** é publicado o **Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro** que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais que “(...) o Governo fez publicar, sem qualquer discussão com a comunidade educativa (...)”⁶⁷.

⁶⁶ ANTÓNIO JOSÉ GANHÃO, *Intervenção das Autarquias Locais na Educação...*cit., p. 915.

⁶⁷ VANESSA SILVA “*Não à Municipalização*” in Apogeo, Revista da Associação de Professores de Geografia, n.º 48, Plátano Editora S.A., julho, 2016, pp. 62

A delegação de competências concretiza-se através dos já abordados contratos interadministrativos tal como nos refere o **n.º 1 do artigo 2.º** clarificando o **n.º 2 do mesmo artigo** que a contratualização deve ser faseada e gradual a fim de garantir a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos. Por sua vez, conforme realça o **n.º 1 do artigo 7.º** “o contrato interadministrativo estabelece mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da respetiva execução (...)”, falamos neste sentido no facto de o ME disponibilizar uma plataforma eletrónica com um painel de controlo de indicadores e, por sua vez, é designada uma Comissão de Acompanhamento que, no âmbito da educação é composta por três elementos designados pelo ME, um representante do governo responsável pelas autarquias locais, dois representantes do município em causa e os diretores dos agrupamentos das escolas.

Relativamente às competências delegadas nos órgãos dos municípios e nas entidades intermunicipais pertencentes ao domínio da educação as mesmas inscrevem-se no **artigo n.º 8** no que respeita ao ensino básico e secundário. Trata-se de um elenco bastante vasto abarcando praticamente todos os domínios do sistema escolar, falamos da **gestão curricular e pedagógica** onde se insere, por exemplo, “a definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoios aos alunos (...)”; **gestão escolar e das práticas escolares** em que podemos mencionar a “gestão do calendário escolar”, a “gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos”; **gestão do recursos humanos** inserindo aqui a questão do “recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente”; **gestão dos recursos financeiros** e a **gestão de equipamentos e infraestruturas** como sejam a “construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares” passando também pela “seleção e aquisição de equipamento (...)”.

Consideramos agora duas notas finais que sintetizam uma apreciação global a este diploma legal. Numa orientação mais geral diz-nos Vanessa Silva que se tratou de um diploma que foi feito “(...) sobre a ausência de todos os elementos cuja presença a própria Lei n.º 75/2013 impõe (...) como se descentralização e delegação fossem uma e a mesma coisa”⁶⁸ residindo na figura da delegação de competências o problema que, no limite poderá colocar a autonomia local em causa uma vez que, a mesma se trata de “(...) uma relação que, em geral, se estabelece, dentro de uma organização hierarquizada e, sendo na Administração Pública, dentro de uma pessoa coletiva pública, e não entre

⁶⁸ Idem.

pessoas coletivas públicas diferentes. Ora, não existe hierarquia entre o Estado e as autarquias locais (...)”⁶⁹.

É nesta ótica que João Pinhal entende que não se tratou do método mais correto na transferência de competências para os municípios, fazendo transparecer a ideia “(...) de uma autoridade superior que manda e desmanda a seu belo critério em tudo e em todos”⁷⁰, na senda de um controlo facilitado exercido através da contratualização.

Abordamos agora da “revolucionária” **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** que, apoiada nas bases lançadas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, procede a profundas alterações e intensifica o processo de descentralização a levar a cabo. Trata-se da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em prol da concretização dos princípios constitucionais da subsidiariedade, descentralização administrativa e da autonomia do poder local, sendo esta a principal razão do diploma, “(...) dando assim concretização à Constituição da República Portuguesa, à Carta Europeia de Autonomia Local e à Lei n.º 75/2013”⁷¹. Por ser a Lei em vigor atualmente além da menção relativa às novas competências na área da educação vamos, pois, pormenorizar algumas considerações a este importante documento legal.

Antecipamos, desde já, que em ordem à diversa disciplina jurídica setorial publicada denotamos que “do ponto de vista do elenco de áreas contempladas pelas delegações de competências, a Lei n.º 50/2018 é muito ambiciosa (...)”⁷² conforme infere Isabel Fonseca, materializando-se na quantidade de competências a transferir e mostramos, por isso, alguns receios e incertezas em torno da aplicação deste quadro normativo.

Passamos agora para a análise concreta da Lei em estudo e podemos referir que temos uma divisão feita por capítulos em que o **capítulo I** é relativo às disposições gerais que, no essencial, espelham os vetores que cumprem concretizar no que toca ao sistema de organização da descentralização, o **capítulo II** que se refere às novas competências dos **órgãos municipais**, o **capítulo III** que é relativo às novas competências das **entidades intermunicipais** e o **capítulo IV** às novas competências dos **órgãos**

⁶⁹ JOÃO MANUEL PINHAL, “Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas - Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade”... cit., p. 904.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das Autonomias Locais*. In Estudos de Democracia e Poder Local: A Descentralização em curso, NEDip, Braga, junho, 2019, pp. 13.

⁷² Idem.

das freguesias o que nos parece ser uma distribuição mais cuidada e organizada em prol de um conhecimento mais pormenorizado para os demais interessados na matéria.

Relativamente ao **capítulo I**, o **artigo n.º 2** traça um conjunto de princípios e garantias que em muito vem repetir os objetivos enunciados aquando das menções inseridas na **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro** e do **Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro**. Falamos da coesão territorial, da eficiência e eficácia, a garantia da qualidade e igualdade de oportunidades de acesso aos serviços públicos e, sobretudo a preservação da autonomia administrativa, patrimonial e organizativa das autarquias locais. Por outro lado, há o compromisso na lei de que a transferência de competências seja orientada segundo a adequação pautada pela estabilidade de financiamento. Nesta linha, cumpre mencionar a criação de uma comissão de acompanhamento da descentralização prevista no **artigo n.º 6** mais concretamente designada por Comissão Independente para a Descentralização que será "(...) integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, que avalia a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências" sendo que a mesma encontra consagração própria na **Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto**.

Salientamos, ainda, o carácter obrigatório e universal veiculado na nova lei- **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** -, querendo isto dizer que, tal como consta no **n.º 2 do artigo 3.º** e **artigo n.º 4**, a transferência de todas as competências de todos os setores presentes na lei para as autarquias locais em **1 de janeiro de 2021** e, até essa data, a transferência pode ser operada de forma gradual e facultativa. O **n.º 1 do artigo 4.º** diz-nos também que "a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizados através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas (...)" que, atualmente se consubstanciam em mais de duas dezenas sendo o **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro** o que concretiza a transferências de competências na área da educação, o qual vamos analisar detalhadamente mais à frente. No entanto, o prazo de **1 de janeiro de 2021** foi prorrogado até **1 de janeiro de 2022**.

Considerações gerais feitas analisamos agora, no âmbito da educação, quais vão ser as competências alvo de descentralização previstas nos **artigos n.º s 11, 31 e alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 38.º**. Antes de mais, é por este Decreto-Lei alargada a intervenção dos municípios ao ensino profissional, a par do ensino pré-escolar, básico e agora à escolarização obrigatória.

No que respeita aos **órgãos municipais**, presente no **capítulo II** e segundo o disposto no **artigo n.º 11** "é da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação (...) nomeadamente na sua

construção, equipamento e manutenção”, compete ainda “assegurar as refeições escolares”, “apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar”, “recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inseridos nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico”, participação em domínios como a organização da segurança escolar, a garantia de alojamento, assegurar as AECs em articulação com o agrupamentos, entre outras competências presentes no artigo supramencionado.

Cumpra-se ainda acrescentar que, fora do horário letivo, os municípios poderão ceder os espaços escolares para outras atividades, contudo caso a cedência não se destine a eventos municipais, da freguesia ou das associações de pais a mesma terá de ser onerosa. Não obstante a receita se destinar à Câmara Municipal, o governo obriga a que a mesma seja aplicada em obras nas instalações escolares. Já no que diz respeito à titularidade das instalações escolares “(...) estas ficarão a cargo das Câmaras Municipais exceto as que estão integradas no património da Parque Escolar e dos estabelecimentos afins ao ensino profissional e agrícolas, contudo o custo com a manutenção das escolas pertencentes à Parque Escolar fica na mesma pertencente às Câmaras Municipais o que denota alguma incongruência”⁷³.

No que concerne às competências dos **órgãos das entidades intermunicipais** previstas no **capítulo III** e, mais concretamente interessa-nos o **artigo n.º 31** inserem-se aqui o “(...) planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar” e a definição de prioridades no que respeita à oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal o que denota a preocupação na integração dos alunos que frequentam o ensino profissional.

Por fim, as Freguesias terão a seu cargo a “realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico” e a “manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação (...)” pré-escolar e do 1.º ciclo básico tal como se encontra descrito no **artigo n.º 39**. Neste âmbito ao analisar simultaneamente o **n.º 1 e o n.º 6 do artigo 39.º** podemos referir que o modelo de repartição de competências quando as mesmas são atribuídas tanto aos municípios como às freguesias é fixado através de contrato interadministrativos e, por seu lado, a regra geral é não determinar um aumento da despesa pública global.

Realçamos assim a incursão histórico-temporal no que diz respeito às competências no domínio da educação que, ao longo do tempo, foram sendo transferidas para os municípios e, paralelamente a abordagem a temas conexos que refletem o robustecimento autárquico na certeza de que “a crescente intervenção municipal na área da educação não é uma decorrência direta e linear da evolução da

⁷³ ANA RITA ALMEIDA PRATA, *A Descentralização de competências na área da Educação...* cit., p. 113.

legislação sobre a administração do sistema educativo, mas antes é justificada pelas carências reveladas por esse mesmo sistema e pela incapacidade manifestada pelo Ministério da Educação para responder, de modo contextualizado, aos problemas (...)”⁷⁴ de âmbito local.

3 O papel dos Municípios Portugueses na Educação – Teorização

3.1 Enquadramento geral

A reflexão que se segue interessa sobretudo às comunidades educativas locais a qual não se esgota apenas na descentralização, porquanto partiremos dela a fim de colocarmos em ênfase um conjunto de figurinos e de arquiteturas territoriais que a temática da educação assume a nível local.

Colocaremos assim em destaque os municípios e o papel por eles desempenhados cada vez mais interventivos na área da educação sobretudo no que respeita à participação dos mesmos nos órgãos de decisão, na participação e financiamento de projetos locais sendo que lhes é dado cada vez mais responsabilidades “(...) desenvolvendo o know how e massa crítica local (...)”⁷⁵. De facto, o Poder Local existente antes e após o 25 de abril não é o Poder Local de hoje. Todavia devemos aprender com a experiência, quase como se de um “jogo de tentativa erro” se tratasse a fim de uma reflexão ao nível da investigação e da experiência apreendida pelos municípios na construção de uma base sólida que nos leve a pensar que cada passo dado será um passo seguro.

A Revolução de 25 de abril de 1974 marca o reinício de uma desejada vontade de emancipação dos poderes locais em termos de responsabilidades públicas e, é nessa sequência, que se dá o início de um processo de autonomia municipal, com os seus reflexos na política educativa do país. Os “municípios passam a intervir cada vez mais na ação educativa ao liderarem ou coadjuvarem a concretização de diversos projetos de parceria, ao investirem em técnicos, equipamentos e infraestruturas”⁷⁶ o que, num país de cultura centralizada, as funções a desempenhar pelos municípios passam por competências mais restritas num campo de atuação – educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico – tal como mostramos na incursão legal.

⁷⁴ PEDROS SANTOS LOPES, “*Que intervenção dos municípios portugueses na educação? As Cartas Educativas*” ... cit., p. 37.

⁷⁵ MANUEL MINGUÉNS in CNE, *Processos de Descentralização, Seminários e Colóquios*, maio, 2016, pp. 7.

⁷⁶ ANTÓNIO FRANCISCO BAIXINHO, “*Políticas Educativas em Portugal: Governação, contexto Local e Hibridismo*” ... cit., p.106.

Em particular, sabemos a tradição fortemente centralista que assola o nosso país que, por sua vez, tem vindo a ser mitigada em ordem ao princípio constitucional da descentralização administrativa. Este processo de repartição de competências para outros níveis de administração tratou-se, sobretudo, de uma deslocalização de decisões “(...) ou, antes, de forma porventura mais correta, esta realocização de competências das políticas educativas, que já se trata do ressurgimento da escola como objeto local”⁷⁷. Por outras palavras, “(...) no quadro de um movimento que em termos jurídico-administrativos se poderá chamar devolução de poderes – se, por um lado, corresponde a uma mudança de conceção acerca do papel do Estado em questões como a educação, significa, também, por outro lado, o reconhecimento da incapacidade funcional do aparelho administrativo central em responder adequadamente às solicitações de um sistema educativo em expansão (...)”⁷⁸.

Certo é que o poder central desde cedo percebeu que necessitava de ser auxiliado a fim de solucionar os problemas educativos sendo que é, neste sentido, que o poder local ganha protagonismo e lhe é dado mais oportunidades de intervenção.

Este processo de reordenamento de poderes entre a Administração central e a Administração local, realizado através processos de descentralização, num contexto emergente de processos de reordenamento e de uma racionalização do papel do Estado, veio criar uma rede intrincada de relações que despoletou diversas tensões entre o poder local e o poder central, ao que Bouvier designou de “(...) encavalitamento de posições, uma manta de retalhos”⁷⁹.

Podemos associar esta “manta de retalhos” aos processos de transferências de responsabilidades do “centro para a periferia” designadamente por via da promoção da autonomia das escolas e da transferência de competências para os municípios com os problemas associados que muitas vezes se consubstanciou num labirinto de diplomas legais.

Não obstante a complexidade inegável existente no diálogo entre a Administração Pública Central e as Autarquias Locais, “(...) a verdade é que a relação de proximidade do poder local com a realidade das comunidades permite uma eficácia de ação que se tem traduzido em muitas mais-valias e mudanças relevantes para a educação local, que geram progresso e desenvolvimento bem como a sua sustentação”⁸⁰. Ora, do ponto de vista teórico e retórico o objetivo é muito positivo, na melhoria da

⁷⁷ LOUIS SAISI, “L’État, le «Local» et l’École: Repères Historiques” in Bernard Charlot (coord.) *L’École et le Territoire: Nouveaux Enjeux*. Paris, Armand Colin Éditeur, 1994. pp. 11-26.

⁷⁸ JORGE ADELINO COSTA, *O projeto educativo da escola e as políticas educativas locais, Discursos e Práticas*, Universidade de Aveiro Edições, 2.º ed., outubro, 2003, pp. 30.

⁷⁹ A. BOUVIER *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris: PUF – Politique d’aujourd’hui, 2007.

⁸⁰ LUIS FILIPE PINHO, *A Descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação...* cit., p. 40.

qualidade e eficácia do serviço público, porém concretiza-se numa existência por muitos caracterizada de “dissonância cognitiva” uma vez que não raras vezes assistimos a uma incoerência entre aquilo que é praticado e o discurso que antecedeu o ato.

No essencial, trata-se de um “(...) complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores, quer numa perspetiva vertical entre administradores e administrados, quer numa perspetiva horizontal entre os diversos ocupantes de um mesmo espaço de interdependência”⁸¹ ou seja, entre escolas, municípios e todos os atores a estes associados.

Numa perspetiva vertical, a par com as constantes reformas “decretadas” pelo poder central a verdade é que a “atuação do Estado Central se traduz num processo de «empurrar e puxar» entre descentralização, centralização (...)”⁸² empurrando para outras entidades responsabilidades de cariz mais minimalista e atrai para o seu domínio absoluto aspetos essenciais da política educativa, como seja o currículo educativo uniformizado. Ora, há o reforço por parte do Estado sobre o sistema educativo ao declinar apenas algumas das suas responsabilidades de provisão educativa o que nos leva a equacionar a existência e o desenvolvimento de políticas educativas regidas por um “modelo híbrido” querendo isto significar que, se por um lado o Estado Central continua a reter para ele o controlo dessas mesmas políticas, por outro lado, as Autarquias Locais, embora com alguns embaraços, vão-se organizando e tendem numa participação mais ativa levando à emergência da “governança local”.

Concernente com esta ideia, podemos inferir que as políticas educativas em Portugal não são organizadas em ordem a uma verdadeira descentralização por força de uma verdadeira regulação hierárquica por parte da Administração Central, o que denota um paradoxo que muitos designam de “descentralização centralizada”.

Por sua vez, já do lado do Poder Local assistimos a políticas muito variáveis pelas assimetrias municipais existentes no território nacional, o que culmina em diversos problemas de coordenação em que saem claramente menos favoráveis os municípios do interior do país. De facto, assistimos a municípios mais interventivos, com um maior poder político, com mais recursos financeiros, humanos e, portanto, mais capacitados no desenvolvimento e na dinamização territorial sendo que, por outro lado, temos municípios com menores condições económicas, com localizações e dimensões que não permitem grande intervenção, acentuando por consequência as desigualdades territoriais. Tal como refere João Barroso “a existência de múltiplos espaços de microrregulação local produz um efeito

⁸¹ JOÃO BARROSO, *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2006.

⁸² ANTÓNIO FRANCISCO BAIXINHO, *“Políticas Educativas em Portugal: Governança, contexto Local e Híbridismo”* ... cit., p. 105.

“mosaico” no interior do sistema educativo nacional que contribui para acentuar não só a diversidade, mas também a sua desigualdade”⁸³.

Contrariar esta tendência implica uma coordenação de políticas e parcerias em cooperação com instituições no domínio da educação, como por exemplo, as reuniões proporcionadas pelos CME, porquanto, sabemos que a realidade destes Conselhos, ao invés de proporcionarem uma maior coesão territorial onde “são uma minoria os que encaram estes encontros como um palco político para a construção coletiva de sentidos e de soluções (...)”⁸⁴, assistimos antes a reuniões que são “impregnadas pela lei” sem que daí resultem soluções e respostas para a comunidade, na dificuldade existente no entrosamento das escolas com as comunidades locais, matéria que vamos falar mais oportunamente.

Porém, contrariar esta tendência implica também e principalmente, chamar à colação o Estado Regulador e Educador que é o garante de um sistema educativo nacional igualitário de forma a suprimir a heterogeneidade de cada região, musculando a sua atividade com um conjunto de diretrizes e objetivos em coordenação com o reforço das funções de regulação institucional.

Na certeza de que a política pública educativa não se trata de uma obra exclusiva do Estado, mas antes de uma construção social dependente da ação dos diversos atores locais, necessitamos de poderes locais fortes e interventivos e de um Estado regulador, vigilante e interveniente em ordem a uma relação/ação coletiva que tendemos a privilegiar na necessidade de esforços que esbatam situações de conflito ou tensões.

3.2 A emergência da “Municipalização da Educação”

A consagração constitucional do Poder Local, das Autarquias Locais, aliado ao princípio da descentralização administrativa, no quadro global da organização democrática do Estado determinou como necessário que fosse dada a devida relevância aos aspetos relativos à definição das atribuições das autarquias locais e à competência dos seus órgãos também em torno das políticas educativas. De facto, o referencial do processo de descentralização que temos vindo a desenvolver, tem diversas implicações, sobretudo, no que respeita ao alargamento das responsabilidades das Autarquias Locais na

⁸³ JOÃO BARROSO, *O Estado e a Educação. A regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local* in J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, 2006 pp. 28.

⁸⁴ ELVIRA TRISTÃO, “*Educação, Municípios e Estado: a Regulação da Educação num contexto de Descentralização e Multiterritorialidade*” in *Revista da Associação de Professores de Geografia*, apogeo, Plátano Editora n.º 48, julho, 2016 pp. 17.

área da educação, em que as mesmas têm vindo a desenvolver um papel crescente e cada vez mais preponderante.

Apontando para uma grande produção legislativa, no sentido em que são já muitos os documentos legais que preveem o reforço das responsabilidades das autarquias, por seu turno, “(...) as práticas parecem demonstrar a existência de alguma diversidade na intervenção educativa das autarquias portuguesas, quer no que diz respeito às competências legalmente atribuídas, quer no trabalho desempenhado por sua iniciativa”⁸⁵ o que poderá ser indício do surgimento de uma política educativa local dinâmica e sustentada que nos leva a convocar o termo de “*idades educadoras*” pela diversidade de atuações no campo educativo e formativo colaborando a par com a escolas e com o Estado pelo êxito do sistema educativo.

Ao proclinar-mos sobre a realidade portuguesa, revela-se notório a importância e o peso que as autarquias, sobretudo os municípios, têm vindo a ganhar ao nível da educação em concordância com conceções próprias sobre o bem público local e o seu desenvolvimento. Encontramo-nos, pois, perante uma transformação cada vez mais relevante do papel dos eleitos locais que se concretiza através da emergência de verdadeiras políticas, “(...) isto é, de conjuntos coerentes de ações no domínio educativo elaboradas de forma concertada e relativamente autónoma por certas equipas municipais”⁸⁶.

Apoiados na certeza de que o local auxilia hoje o central de forma essencial que em nada é suplementar, é aos municípios enquanto “(...) autarquias com maior tradição histórica”⁸⁷, a quem cabem as mais significativas competências quando as mesmas são transferidas do poder central para o poder local. Esta constatação leva-nos a convocar a temática da “*Municipalização da Educação*” enquanto um dos fenómenos da descentralização de competências devendo ser entendido à luz da gradual democratização que caracteriza a sociedade contemporânea portuguesa.

Ora, com esta denominação pretendemos, em primeira instância, concetualizar e observar o percurso histórico-legal dos vários papéis levados a cabo pelos municípios no pós 25 de abril de '74 que culmina com a certeza da atual intencionalidade em conferir maior margem de manobra aos municípios na área da educação e, numa segunda parte, mostrarmos as várias formas de encarar este fenómeno confrontando com a intervenção municipal sob o mote da descentralização.

⁸⁵ PAULO LOURO, *Educação e autarquias: Da Legislação às práticas*. Análise Psicológica, 1, 1999.

⁸⁶ VAN ZANTEN, *Les politiques éducatives municipales: un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation*. In B. Charlot (Ed.), *L'école et le territoire*. Paris: Armand Colier, 1994, pp. 69.

⁸⁷ LUÍS DE SÁ, *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Lisboa: Universidade Aberta, 2000, pp. 49.

Seguindo a classificação de Alberto de Jesus Almeida⁸⁸ os alicerces da *Municipalização da Educação* começam a ser edificados com o 25 de abril e podemos considerar seis etapas na evolução da intervenção dos municípios na área da educação.

Numa **primeira fase (1974-1986)** o município é entendido como um **contribuinte público das despesas educativas – municípios financiadores** - justificando-se pelos normativos legais enunciados no enquadramento legal já realizado, que lhe conferiram capacidade gestonária do património e das finanças e a delimitação das suas atuações no que respeita a investimentos públicos. Porquanto, tal como acontece na atualidade, reclamavam-se à época a falta de transferência de verbas para que os municípios conseguissem materializar as competências que lhes fossem sendo atribuídas. E, porque aos municípios apenas lhes eram confiadas mais tarefas do foro logístico e operacional que se consubstanciaram em encargos para os mesmos, António Fernandes entende que o município era “considerado um mero participante dos custos da educação, sem qualquer direito, mesmo que limitado, de interferir na sua administração”⁸⁹.

Na **segunda fase (1986-1996)** o estatuto dos municípios sofreu algumas alterações ficando indelevelmente marcada pela promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo traduzida na Lei n.º 46/86, de 14 de setembro. O município é entendido como um **parceiro social/cooperante** em que lhe “(...) são reconhecidas competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é-lhe também atribuído o estatuto de parceiro social”⁹⁰.

Robustece-se assim uma maior centralidade do município na lógica educativa local mas é à administração central que continua ainda a centralizar a maior “fatia de poder”. Não obstante a importância da área social que o município ainda hoje exerce em torno de políticas educativas como sejam os transportes escolares ou as residências escolares, a verdade é que o papel dos municípios perpassa por muitas mais áreas.

Numa **terceira fase (1996-2002)** o município passa, de facto, a ser considerado um parceiro que participa ativamente na gestão das políticas educativas a par com o Estado.

⁸⁸ ALBERTO DE JESUS ALMEIDA, *A intervenção dos Municípios em educação*. In CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Lei de Bases do Sistema Educativo: Balanço e Prospetiva*, Vol. II, julho de 2017, pp. 944-959.

⁸⁹ ANTÓNIO SOUSA FERNANDES, *Educação e Poder Local – Atas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local»*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação, 1995, pp. 55.

⁹⁰ ANTÓNIO SOUSA FERNANDES, *Municípios e Escolas Normatização e Contratualização da Política Educativa Local*, pp. 37, in *Autonomia Contratualização e Município*, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, 2000.

Em primeiro lugar, cumpre-nos referir que esta etapa emerge pela necessidade em desenvolver o sistema educativo e sobretudo atender ao atraso do nosso país face aos restantes países europeus e, tal veio a traduzir-se inicialmente, num importante reflexivo designado por *Pacto Educativo para o Futuro* proposto a todos os parceiros sociais e educativos. Considerada a Educação um assunto de e para todos, inicia-se uma vontade por profundas mudanças tendo em vista a melhoria da sua qualidade que sobressai, num primeiro momento, a partir de amplos e públicos debates. Segundo o que escreve Ana Benavente, “o Pacto explicitava orientações, objetivos estratégicos e compromissos imediatos, e propunha-se constituir uma carta de referência para todos os parceiros educativos. Numa lógica de «geometria variável», procuravam-se acordos, parcerias e coordenação de esforços para o desenvolvimento educativo”⁹¹.

Este Pacto, teve como objetivos primordiais modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo acreditando-se que o poder local estaria mais apto a concretizar determinadas competências no seio da Educação. Na sequência do *Pacto Educativo para o Futuro* surge um grande volume de legislação direcionada para a descentralização da educação e, cumpre-nos salientar a criação de dois instrumentos fundamentais – o CME e a CE -. É, muito por via destes instrumentos que há uma intrusão, no bom sentido do termo, dos municípios na administração do sistema educativo tal como já tivemos oportunidade de referir. Para António Fernandes, estes dois instrumentos indiciam que “o município deixa de ser considerado apenas um contribuinte do sistema educativo ou um gestor de interesses privados no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública”⁹².

Cumpre-nos inserir uma nota relativamente aos CME que, tal como estamos recordados, inicialmente se designavam por Conselhos Locais de Educação. Relativamente a esta mudança nada inocente como nos reforça Martinho Rocha Pereira ao referir que, “a terminologia municipal em vez de local manifestamente identifica o município visto como a entidade responsável por essa política local. (...) portanto, esta nova designação é reveladora duma intenção político-ideológica de valorizar o papel dos municípios no sistema educativo”⁹³. Partindo da noção de Município avançada por Freitas do Amaral em que o mesmo propõe que “(...) o «município» é a autarquia local que visa a prossecução de interesses

⁹¹ ANA BENAVENTE, *O Pacto educativo para o futuro: um instrumento para o desenvolvimento educativo em Portugal*. In Revista Ibero Americana de Educação, n.º34, janeiro-abril 2004 disponível em <https://rieoei.org/historico/documentos/rie34a04.htm#1a>

⁹² ANTÓNIO SOUSA FERNANDES, “*Municípios e Escolas Normatização e Contratualização da Política Educativa Local*” In Joaquim Machado et al (coord.) *Autonomia, Contratualização e Município*. Atas do Seminário. Braga: Centro de Formação e Associação de Escolas Braga/Sul, 2000, pp. 36.

⁹³ MARTINHO ROCHA PEREIRA, *Municípios e Educação em Portugal: Um processo de “Municipalização”* ... cit., p. 62.

próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos⁹⁴, o que nos leva a concluir que o mesmo é entendido como palco do desenvolvimento da democraticidade a nível local e como comparte no processo de decisão política na administração da educação. Assistimos assim, neste período, a um reforço do papel dos municípios e a um apagamento do Estado, começando este a ocupar um papel mais periférico.

Por outro lado, direcionamos agora o nosso estudo para a **quarta fase (2002-2008)**, onde denotamos que os municípios passam para “segundo plano”, uma vez que, conforme a asserção de Alberto Almeida “este período caracterizar-se-ia pela estagnação das obrigações das câmaras em relação à educação e pela secundarização (...)”⁹⁵ dado que não foram consultadas para as questões de maior importância operadas neste período na área da educação. Há quase como que um retrocesso na medida em que os municípios se mantêm confinados a investimentos nos recursos educativos e a funções de cariz consultivo o que nos parece, de certa forma, contraditório visto que as autarquias estão já, nesta altura, abertas às questões educativas e em condições de participar nelas.

A **quinta fase (2008-2013)** deve ser analisada à luz de duas condicionantes pois, se por um lado, se pauta pelo aumento das competências das autarquias em matérias ligadas à educação com o já densificado **Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho**, por outro lado, assistimos a uma maior representatividade dos municípios nas escolas portuguesas passando de um para três representantes no CG, órgão de direção da Escola sobre o qual vamos falar mais oportunamente. Ora, assistimos a municípios que se aliam agora tanto a outros municípios como às escolas e, portanto, mais entrosados em sede de políticas educativas. Este período fica assim caracterizado “(...) por uma sobrevalorização que poderá ser de mera retórica do lugar dos municípios no contexto do sistema educativo e em particular das escolas, levantando desde logo muitas preocupações por parte destas (...)”⁹⁶, uma vez que, coloca em causa a tão desejada autonomia escolar fazendo com que, numa última análise, as escolas se deixem de afirmar como instituições únicas no processo e na promoção de uma escola de qualidade. Esta retórica política está intimamente associada ao discurso político da época direcionado para a modernização do sistema educativo a par da descentralização de competências para as autarquias.

A **última fase**, que começa em **2014** dá início a um novo período de intervenção municipal na educação ao que Alberto Almeida designou por “municípios Donos e Senhores do processo” sendo ainda da opinião de alguns autores que só, nesta fase, assistimos a uma verdadeira “municipalização” da

⁹⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...* cit., p. 452.

⁹⁵ ALBERTO DE JESUS ALMEIDA, *A intervenção dos Municípios em educação...* cit., p. 948.

⁹⁶ Idem, p. 952.

educação em Portugal. Na senda de um sistema educativo excessivamente burocratizado e ineficiente, mais do que nunca se sente a necessidade em direcionar as políticas educativas para o caminho da descentralização tendo sido concretizada, neste período, como sabemos, através de uma maior e mais ampla delegação de competências.

Por outro lado, assistimos em **2018** à publicação da **Lei-Quadro** que, apoiada em documentos legais anteriores, vem intensificar o processo de descentralização a qual culminou na publicação, no que diz respeito à educação, do seu **Decreto-Lei** concretizador.

Não sabendo ainda o desfecho desta importante fase, acompanhamos com curiosidade o momento que se diz de mudança no seio da descentralização de competências na educação antevendo uma difícil caminhada, seja pelos objetivos publicados que já veem de épocas passadas em que poucos foram concretizados na sua generalidade, seja pela tal “dissonância cognitiva” enfatizada, muitas vezes, por avanços e recuos, que é bem caracterizadora quando abordamos temas relativos à educação e demais temas conexos.

Chegados aqui, vamos agora concretizar o conceito de **Municipalização** fazendo um paralelo com a intervenção municipal na educação sob o mote da descentralização. Se no primeiro caso, os municípios lideram a concretização de todo o processo, sendo certo que conhecem melhor os problemas locais, certo é também que, estaríamos como que a desvalorizar/esquecer as juntas de freguesias que realizam igualmente um trabalho importante na esfera da educação. À margem desta situação chamamos também à colação a Educação exposta ao “clientismo” querendo isto significar que poderíamos assistir a uma influência político-municipal sobreposta aos ideários educativos, passando a educação a navegar ao sabor da corrente dos interesses municipais já para não falar que estando os municípios à frente da condução de todo este processo colocaria em risco a autonomia das escolas como também já foi referido. No segundo caso, os municípios são encarados como parceiros que participam ativamente na gestão dos interesses públicos educativos e colaboradores na edificação das soluções mais adequadas para os problemas educativos locais.

Concernente a uma ideia ainda mais redutora de **Municipalização** seria colocar os municípios no papel de criar sistema de ensino municipal definindo para si normas e metodologias pedagógicas ultrapassando de certa forma os limites da sua intervenção, o que não acontece tendo como ponto de partida o conceito e a prática da descentralização onde assistimos a uma significativa alteração das relações de poder, implicando trabalho de equipa numa constante aprendizagem plural, denotando a partilha incessante de competências, em que as mesmas são definidas em concreto através de diplomas legais produzidos para o efeito.

Não obstante, cumpre-nos ainda questionar o que orbita em torno do conceito de **Municipalização** e, indo mais longe, se se reflete acertada a atribuição de tal designação quando nos referimos à transferência de competências para as autarquias locais na área da educação. Como auxílio, chamamos à colação os agentes escolares em que os mesmos entendem a **Municipalização** como sendo a designação atribuída à transferência para os municípios da maior parte das competências de tutela sobre as escolas numa clara tensão em relação ao tipo de competências atribuídas aos municípios e a sua articulação e compatibilidade, ou falta dela, com a autonomia atribuída às escolas. Lembremo-nos, a título exemplificativo, aquando do processo de delegação de competências por via dos contratos interadministrativos “(...) num contexto de alguma manifestação contra os contratos, sobretudo por parte dos sindicatos que denunciavam a Municipalização da Educação”⁹⁷ aliás, ideia que ficou bem assente no **Parecer n.º 01/2015 do Conselho de Escolas**⁹⁸ onde chamavam à atenção para o grande “pacote” de competências de educação entregues os municípios.

Concettualmente não fará sentido falarmos em **Municipalização** uma vez que, para José David Justino “(...) os processos de municipalização são uma alteração da tutela. De acordo com o Direito Administrativo, não é possível que um órgão, como é uma escola, que pertence à Administração Descentralizada do Estado possa ser tutelada por uma outra administração que é a Administração Local”⁹⁹ sendo, por isso, mais correto, também em nosso entendimento, falar-se em processos de descentralização. Há o apreço evidente pela “descentralização que tem vindo a ser equacionada como opção válida, quiçá como a mais relevante, ainda que nem sempre o modus operandi da sua aplicação seja consensual, e por isso seja alvo de frequente querela política”¹⁰⁰, além do mais, vemos também essa preferência nos diversos preâmbulos dos vários diplomas legais que têm sido objeto de análise.

Sabendo sempre que, dessa forma, o Estado continua a conservar para si a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental atinente ao controlo do sistema público de ensino.

⁹⁷ XI Congresso Português de Sociologia, Portugal Território de Territórios – “Os contratos interadministrativos em ação: Novas relações entre atores locais?” setembro de 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319766152_OS_CONTRATOS_INTERADMINISTRATIVOS_EM_ACAO_NOVAS_RELACOES_ENTRE_ATORRES_LOCAIS pp.8.

⁹⁸ Conselho de Escolas – Parecer N.º 01/2015 O Programa Aproximar Educação e os Contratos de Educação e formação municipal. Disponível em https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2015/02/Parecer_01_2015_Municipaliza%ca7%c3%a3o.pdf.

⁹⁹ Conselho Nacional de Educação – Processos de Descentralização em Educação, Seminários e Colóquios. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaofinal.pdf pp. 17.

¹⁰⁰ MARTINHO ROCHA PEREIRA, *Municípios e Educação em Portugal. Um processo de “Municipalização”* ... cit., p. 17.

Desta feita, “haverá, pois, que redefinir com clareza e rigor os limites de intervenção do poder local na educação (...)”¹⁰¹ em ordem às querelas já abordadas que por vezes dominam a complexa teia de relações que contrariam, muitas vezes, o sucesso pretendido.

3.3. A “Territorialização da Educação”

Chegados aqui cumpre-nos analisar a emergência do local na educação e das políticas educativas a ele associadas partindo do contraponto que podemos verificar entre a descentralização e, por outro lado, a territorialização enquanto abordagem mais vasta e, por isso, objeto de estudo da nossa parte. De realçar que as relações estabelecidas entre o espaço local e o espaço nacional, no que respeita aos assuntos educativos, marcaram e continuam a marcar a nossa história. Facto é que a governação local tem vindo a sofrer inúmeras transformações, “aliás, tendo como razão diversos fatores convergentes, a Administração Pública do Estado passou por uma reforma que lhe ditou o emagrecimento de estruturas e redução de tarefas”¹⁰² musculando, desta forma, o poder local e as escolas.

No que respeita às políticas educativas de nível local, inferimos que as mesmas se concretizam, na maior parte das vezes, através do vulgar binómio centralização/descentralização podendo referir que o modo de as encarar pode impregnar diversas formas, abandonando, portanto, o estigma e as visões clássicas de análise política de que a descentralização se trata de uma realidade vinda de cima, como quem ignora a existência de inúmeras iniciativas locais, tratando-se, por isso, de uma abordagem incompleta. Resultam, sim, de um processo complexo de interação, também ela complexa, entre os vários polos, em que podemos observar a presença de variados atores e em diferentes níveis. De facto, as políticas de base territorial são cada vez mais uma realidade presente que, em Portugal marcam, o seu início, em meados da década de 70 do século XX altura em que assistimos à emergência do local no seio de uma “nova gestão pública”.

Neste novo contexto, é dada uma maior atenção ao local que passa a ser encarado como um “espaço” alvo de modernização para a melhoria do serviço público a conceder às pessoas, daí que, o

¹⁰¹ JOÃO BARROSO, *A Escola como espaço público* in AGUIAR TEODORO, *Educar, promover, emancipar: os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória*. Lisboa: Universitárias Lusófonas, 2000, p. 201-222.

¹⁰² ISABEL CELESTE M. FONSECA, *A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das Autonomias Locais...* cit., p 11.

discurso tenha vindo a ser direcionado em “(...) aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão, (...) libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica”¹⁰³ saindo, destes ditames, a democracia local mais reforçada bem como as várias parcerias estabelecidas para o efeito, recompondo-se, desta forma, o papel do Estado através da redefinição da sua função agora mais na lógica de prestador de serviços públicos. Para tal, tem contribuído o desenvolvimento de relações horizontais fruto da consolidação do Estado de Direito Democrático em que a Educação deixa de ser considerada como um “monopólio”, mas antes o resultado da partilha de conhecimentos, ideias e crenças entre os diversos atores a ela inerentes.

Desta feita, o desafio parece-nos estar na valorização do território encarado como sendo um “(...) um quadro de aplicação integrada de políticas públicas, orientadas para atingir objetivos de desenvolvimento económico, social, cultural e de desenvolvimento individual” na certeza de que, “as estruturas organizacionais tradicionais (...) dificilmente podem dar resposta a um projeto educativo local mais abrangente”¹⁰⁴ imperando a necessidade da AP que se consubstancia no emagrecimento da despesa, da racionalização dos recursos para o bem estar social, através da diminuição da sua função de prestador direto de serviço público, recorrendo, para tal, a novas modalidades de relacionamento entre administrados e administradores naquilo que são os novos modelos de regulação que não se baseiam apenas na legitimidade da racionalidade e da lei. Salientamos a necessidade de redefinição do papel do Estado na Educação, mas sobretudo “(...) a perceção por parte da administração pública de não mais poder assumir o ónus da responsabilização por tudo o quanto se passa na escola (...)”¹⁰⁵ levando a alterações importantes.

Facto é que todas as mudanças implementadas na Educação, ao longo do tempo, operam na convergência dos vários atores locais, o que lhes tem permitido adotar políticas educativas que valorizam os próprios contextos locais, em torno da diversidade que os caracteriza.

É neste seguimento lógico que faz todo o sentido que chamemos à colação o conceito de **“Territorialização”** das políticas educativas, em ordem ao processo complexo de relações multipolares tal como temos vindo a salientar, na transformação que se tem verificado, com a passagem do tempo,

¹⁰³ JOÃO BARROSO, *A Administração Local da Educação: Da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas* in CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Processos de Descentralização em Educação, Seminários e Colóquios*, maio de 2016, pp. 24.

¹⁰⁴ HELENA BERNARDO/ SERGIO CLAUDINO, *A relação escola – municípios e o desenvolvimento sustentável em Portugal: Duas propostas educativas* in Revista da Associação de Professores de Geografia, apogeo, Plátano Editora n.º 48, julho, 2016 pp. 35.

¹⁰⁵ ALBERTO DE JESUS ALMEIDA, *O papel dos municípios na educação em Portugal* in Revista Iberoamericana De Educación, 35(1), 2004, pp.1-13. Disponível em: <https://doi.org/10.35362/rie3512953> .

entre o Estado e a Educação. Na certeza de que esta relação não se extenua na dicotomia tradicional – centralização/descentralização – João Barroso diz-nos que este conceito “(...) é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores (...)”¹⁰⁶, ou seja, existe pois uma grande teia de relações conexas entre si levando à junção das comunidades locais para assim fazer cumprir aquilo que são as suas necessidades.

Em complemento à noção avançada pelo Professor João Barroso apresentamos a exposição de Reliant em que “a Territorialização das políticas educativas visa, assim, adaptar as medidas políticas às particularidades dos espaços sobre os quais elas atuam, com o fim de reforçar a aceitabilidade e a apropriação dessas medidas pelos atores locais”¹⁰⁷ reforçando a coesão local.

Quando falamos em **Territorialização** queremos essencialmente falar da construção de uma ordem educativa local em contraposição à Descentralização onde nos parece estar em causa “(...) a aplicação local de uma ordem nacional”¹⁰⁸ e, somos instados a mencionar que estes dois fenómenos devem desenvolver-se e aplicar-se de forma simultânea para a correta dinâmica tanto nacional como local. De facto, as políticas públicas educativas não são uma ação exclusiva do Estado sendo antes uma construção diretamente dependente dos diversos atores que, em diferentes momentos se corporificam. E, tal pode ser visível quando assistimos às normas e aos efeitos das mesmas em que se materializa a decisão governamental de descentralizar, concretizando-se esta, tendo como referencial uma dinâmica própria, ou seja, dependente de cada ação concreta na certeza de que a distribuição de responsabilidades e competências/atribuições entre os vários patamares da administração pública é o resultado “(...) do modo como é concebido o papel do Estado e da importância atribuída ao local na governação da educação”¹⁰⁹.

Queremos também deixar explícito que, quando falamos neste importante fenómeno emergente não estamos a associá-lo somente ao território enquanto espaço físico mas antes, e atendendo ao que refere Isabel Silva “à complexidade e diversidade dos seus atores, e às suas interações, com o intuito de aproximar a tomada de decisão dos cidadãos através de processos de participação, discussão e

¹⁰⁶ JOÃO BARROSO, *A Administração Local da Educação: da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas ...* cit., p. 22.

¹⁰⁷ CLAIRE RELIANT, *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre. Mémoire de thèse*. Paris: École Nationale des Ponts et Chaussées. 2004. Disponível em: https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/499930/filename/These_RELiant.pdf

¹⁰⁸ JOÃO BARROSO, *A Administração Local da Educação: Da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas...* cit., p. 22

¹⁰⁹ Idem, p. 23.

negociação na construção conjunta de uma política local”¹¹⁰ no contexto daquilo que podemos designar por democratização da Educação. A esta ideia está intimamente associada uma outra que, desde cedo, teve consagração constitucional e que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, no sentido em que, a proximidade relativamente aos problemas do poder local constitui uma mais valia quando resolvidos por quem os sente e vive de perto, com uma resposta pronta e, por isso, mais adequada. A este princípio acresce um outro, o da corresponsabilidade que, baseados no compromisso, “(...) garantem, não só a coerência interna ao território municipal, mas também a intervenção do Estado nacional que, no papel de metarregulador das regulações locais, deve ser o garante da coesão social que representa o pilar dos territórios nacionais”¹¹¹.

Nesta linha, não pretendemos com esta exposição menosprezar o papel do Estado, mas inversamente pretendemos tornar a sua ação mais eficaz, utilizando novas técnicas e instrumentos sobre o mote de uma ação coletiva coordenada.

De facto, a existência de um quadro legal mais amplo deixa em aberto novos dinamismos locais, juntamente com as escolas e outros parceiros educativos, que têm vindo a conquistar progressivos espaços de autonomia. É imperioso deixar claro que, em vez de hierarquias, necessitamos sim de redes de relações onde deve predominar uma cooperação conjunta face aos desafios que a educação impõe completando o nosso contributo com uma asserção de João Barroso quando o mesmo defende que necessitamos de “poderes locais fortes, escolas fortes, professores, profissionais e militantes, cidadãos participativos, estado regulador, vigilante e interveniente”¹¹². Assim, esta perspetiva dita horizontal elaborar-se-ia, preferencialmente, a partir de uma lógica *bottom-up* querendo significar que o ponto de partida seriam os territórios locais, numa lógica de baixo para cima em detrimento das políticas *top-down*, ou seja, de cima para baixo, como temos vindo a verificar.

Sendo que, não obstante a falta de consenso existente a nível local em relação a terminologias, competências e convicções, também é no local que residem as soluções sendo aí que reside a esperança na construção de uma nova ordem educativa. Para tal, urge a necessidade de medir a pluralidade de interesses presentes nos vários agentes educativos, reforçar a sua capacidade e conhecimentos, procurando assim introduzir novas formas e desafios na relação entre as políticas nacionais e as políticas

¹¹⁰ ISABEL MARINA SILVA, *A Autarquia como promotora da Política Educativa Local – O caso de um Município*. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Lisboa: Universidade Aberta, 2006, pp. 68.

¹¹¹ ELVIRA TRISTÃO, *Educação, Municípios e Estado: a Regulação da Educação num contexto de Descentralização e Multiterritorialidade...* cit., p. 17.

¹¹² JOÃO BARROSO, *Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais*. In *Inovação*, vol. 12, n.º 13, 1999, pp 9-23.

locais, promovendo novas formas de governação “(...) em que o controlo é, sobretudo, um modo de gerir as diversas autonomias em diferentes níveis”¹¹³.

Capítulo II - A Administração Escolar no Panorama Nacional

1. Da Escola na Organização Administrativa

Iniciámos o capítulo anterior com a contextualização em torno do Poder Local no âmbito da Administração Pública e, particularmente a sua importância fulcral na organização política do estado democrático. Desenvolvemos ainda o mesmo tema tendo como referencial o que nos é mencionado na **CRP**, mas também a estrutura organizativa a ela associada, entre outras considerações complementares. E, portanto, cumpre-nos agora, elaborar uma ressalva à AP especialmente dedicada à educação, uma vez que, no presente capítulo a tónica estará na Escola (de ensino não superior) enquanto entidade do setor público administrativo, sem personalidade jurídica, fazendo ela parte integrante do Estado, através do ME.

Deste modo podemos defini-la enquanto “(...) conjunto de pessoas coletivas públicas, órgãos, serviços, agentes e funcionários que desempenham funções administrativas em matéria de educação (...)”¹¹⁴ com o objetivo último da satisfação contínua da educação enquanto necessidade coletiva pública.

Por sua vez, a Constituição e demais documentos legais tornam clara que o governo das escolas é alvo de certas especificidades não admitindo para as mesmas “(...) o modelo habitual na governação de serviços da administração direta: nomeação dos dirigentes pelo Governo (...) e responsabilização perante esse mesmo Governo”¹¹⁵. Ora, relativamente a estas, cada escola tem uma identidade própria e é gerida por órgãos eleitos que respondem, em primeira instância, perante outros órgãos da escola, sendo que mesmo assim está integrada na pessoa coletiva do Estado, como já foi referido. Por isso, somos obrigados a concordar quando Margarida Cabral refere que “estamos (...) perante entidades administrativas “sui generis” que os quadros tradicionais do Direito Administrativo têm dificuldade em

¹¹³ JOÃO BARROSO, *A Administração Local da Educação; da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas...* cit., p. 31.

¹¹⁴ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Administração e Organização Escolar – O Direito Administrativo da Escola*, Coleção Educação, n.º 23, Porto Editora, 2007, pp. 27.

¹¹⁵ MARGARIDA OLAZAVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas* in *O Governo da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, março, 2013, pp. 41

catalogar”¹¹⁶, podendo, neste sentido, colocar-se a questão se se tratará, de facto, da administração direta com autonomia no seio da AP.

Ao problematizarmos esta questão somos conduzidos a realçar que algumas características específicas do sistema educativo de hoje e, até pela própria organização e funcionamento da Escola, fazem com que a sua posição na organização administrativa não seja pacífica, porquanto deixamos precisas as suas linhas de orientação.

Pensar as escolas, estando elas inseridas na administração direta do Estado, por via de uma simples relação de hierarquia, não se reflete totalmente verdadeiro em virtude, desde logo, da autonomia que as caracteriza e a par com as ideias de descentralização e participação que marcam hoje a administração escolar.

Quando falamos de autonomia, a mesma diz respeito à autonomia orgânica e administrativa com a capacidade de praticarem atos administrativos definitivos, porém “(...) os estabelecimentos de ensino não têm, por norma, autonomia financeira”¹¹⁷ o que, por si só, não fará certamente das escolas pessoas coletivas separadas do Estado. Desta forma, “as escolas não podem, apesar da autonomia que as caracteriza, ser consideradas um exemplo de Administração autónoma (...)”¹¹⁸ pois reconduzem-se a pessoas coletivas do Estado, prosseguindo fins do mesmo, não obstante dotadas de órgãos de governo próprios.

Ainda assim, numa perspetiva ilustrativa poderíamos desenhar o poder central como sendo o tronco e as escolas como braços na ideia sustentada de que as mesmas prosseguem interesses do Estado com uma particularidade evidente que se reflete no facto de prosseguirem “(...) interesses próprios das comunidades educativas onde se inserem – para além dos seus “utentes” (os alunos), em especial, os das famílias – o que determina que não possam exercer adequadamente a sua função sem que essa comunidade educativa participe na sua governação”¹¹⁹, sendo certo que, nem sempre o panorama jurídico é bastante para que percecionemos a relação existente entre os órgãos da escola e o poder central e, indo mais longe, nem sempre é através do normativos legais que se resolvem as questões associadas. É nesta linha que, Maria Norberta Falcão relata que “a história da administração escolar em Portugal e o número já substancial de investigações e estudos (...) permitem afirmar que no quadro da mesma moldura normativa se afirmam e coexistem práticas de gestão muito diferenciadas,

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Administração e Organização Escolar – O Direito Administrativo da Escola...* cit., p. 79.

¹¹⁸ Idem, p. 80.

¹¹⁹ MARGARIDA OLAZAVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 42.

bem como resultados e níveis de satisfação muito diferenciados (...)”¹²⁰ o que nos leva a referir que mais do que figurinos normativos a Escola é feita de pessoas e que o tronco existente não obriga a que todos os recursos sejam exatamente clones uns dos outros.

Esta ideia de “governo participado” diz respeito à natureza especial associada às escolas e à grande multiplicidade de atores educativos que a complementam sendo aqui relevante assinalar a perspetiva de João Formosinho quando nos refere que a escola se coloca num tipo de administração participada que não deixa de ser estadual, sendo certo que, a escola presta serviços especializados portanto, “se é lógico que seja o Estado, através dos seus órgãos de soberania, a definir os objetivos gerais dos serviços prestados, já não é de aceitar que defina minuciosamente os procedimentos técnicos adequados a cada situação”¹²¹.

Desta forma, “a escola tem que contar com uma administração educativa interveniente e que assuma um certo número de responsabilidades, na medida em que a educação constitui um bem de natureza coletiva”¹²², conforme dispõe Delfina Porto.

2. O Sistema Educativo Público Português

Abordar a Educação é, num primeiro momento, abordar o direito ao ensino enquanto direito fundamental dos cidadãos que conta com consagração constitucional no **artigo n.º 73** “todos têm direito à educação (...)” e, em jeito de complemento, diz-nos **artigo n.º 74** “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”. A Educação merece destaque na **CRP de 1976**¹²³ enquanto atividade administrativa, estando prevista no **Capítulo III, do Título III**, relativo aos direitos e deveres culturais, sendo do Estado Português a competência de criar “(...) uma rede de

¹²⁰ MARIA NORBETA FALCÃO, *Serão as reformas que mudam as escolas ou as escolas que mudam as reformas?* In Administração e gestão das escolas, diferentes olhares sobre a mesma problemática, Braga, 2003, p. 48.

¹²¹ JOÃO FORMOSINHO, *Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público, Administração da Educação*, Edições Asa, Porto, 2005, p. 29.

¹²² DELFINA PORTO, “A autonomia das escolas: evolução do sistema administrativo das escolas de ensino público de 1974 a 1998”, *Educação e Direito: Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação*, n.º 1, 1999.

¹²³ Conforme nos mostra CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Administração e Organização Escolar – O Direito Administrativo da Escola...* cit., p. 19: Pese embora as anteriores constituições portuguesas já incluíam alguns artigos dedicados à educação “a gratuidade do ensino (prevista na Carta Constitucional, na Constituição de 1838, na Constituição de 1911 e na Constituição de 1933, relativamente à instrução primária), a sua obrigatoriedade (estabelecida na Constituição de 1911, relativamente à instrução primária), a liberdade de ensino (contemplada na Constituição de 1838 e na Constituição de 1933), e a neutralidade religiosa da escola pública (fixada na Constituição de 1911 e na Constituição de 1933), a obrigatoriedade de o Estado manter escolas de todos os graus de ensino (obrigação fixada na Constituição de 1933) (...)”, entre outras.

estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” tal como se encontra disposto no **n.º 1 do artigo 75.º**, permitindo que cada criança consiga ter uma escola pública que possa frequentar.

A materialização deste direito vê a sua concretização através da estruturação do **sistema educativo** o qual analisaremos no que diz respeito à sua organização, mas principalmente no que se refere aos seus princípios, passando por uma breve contextualização histórica, enquanto sistema integrado de normativos que tem consagração na **LBSE** aprovada pela **Lei n.º 46/86, de 14 de outubro**.

2.1 Breve Apontamento Histórico

Traçamos aqui uma brevíssima panorâmica da evolução do sistema educativo em Portugal com a apresentação sumária dos ciclos de mudança ao longo dos vários períodos, centralizando as opções políticas em torno da organização e regulação do sistema.

Entre o **século XVIII** até meados do **século XX**, Portugal apresenta um cenário onde predominava a centralização da educação, em que o Estado conservava para si a sua monopolização e exclusividade. Experienciamos uma tradição fortemente centralista, em que a Escola e, mais concretamente, os professores eram meros transmissores dos ideais defendidos pelo poder central, tal como nos é transmitido por João Manuel Nogueira “(...) o professor desempenhava um papel rotineiro de funcionário transmissor dos ideários de um currículo e pedagogias confeccionadas de igual modo para todos os estabelecimentos.”¹²⁴

Por sua vez, não nos esqueçamos da importância da Igreja no pré 25 de abril, sobretudo no **Estado Novo, (1926-1974)** em que a escola era entendida quase como a “nova igreja cívica do Povo” onde o Estado era o substituto da Igreja na sua tarefa educadora do cidadão. Faziam-no através dos professores escolhidos para o efeito que eram notados quase como “(...) sacerdotes do ensino, evangelizador, apóstolo (laico) da religião social, a quem se impunha o dever sacratíssimo de formar os futuros cidadãos e de ser um modelo de virtudes (...)”¹²⁵. Não obstante a correlação que existia com a Igreja, era ao poder central que cabia a educação e que detinha missões como a organização e gestão dos professores ou do processo de ensino para a transmissão efetiva dos ideais que predominavam na

¹²⁴ JOÃO MANUEL DIOGO NOGUEIRA, *Gestão Escolar no Portugal Democrático: Uma perspetiva da Administração Pública*, projeto aplicado do mestrado gestão, especialização em administração pública, Instituto Politécnico da Guarda, julho, 2010, pp. 24

¹²⁵ JOÃO FORMOSINHO/ FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/ JOAQUIM MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*, Edições ASA, junho 2000, pp. 32.

época – Deus, Pátria e Família -. Ora, pretendia-se essencialmente que a mensagem fosse transmitida de forma a que todos concordassem com ela ao que muitos designaram de “educação para a passividade”¹²⁶ no sentido de uma conformidade com o modelo social vigente. De facto, “(...) a organização pedagógica e administrativa da escola do Estado Novo se constitui num todo coerente e fortemente articulado de modo a assegurar a confluência de todas as valências para uma educação nacional”¹²⁷.

Ainda neste período, mas quase no seu término, devemos realçar uma tentativa de moldar e mesmo alterar aquele entendimento mais conforme com a intencionalidade da democratização da educação. Referimo-nos à alteração legal apelidada de **Reforma de Veiga Simão** que se materializou na **Lei n.º 5/73, de 25 de julho** sendo que tal não era desejado pelo sistema político. Pretendia “(...) ficar-se por uma política de alargamento da escolaridade obrigatória e expansão quantitativa dos estabelecimentos, alimentada por uma conceção liberal e meritocrática de igualdade de oportunidades que deveria permitir o acesso dos melhores a níveis mais elevados de escolarização”¹²⁸.

Contudo, o regime autoritário vigente não deixou que grandes mudanças se concretizassem dado que o regime político não comportava a participação de outros atores sem ser o poder central, mas a mobilização iniciou-se e teve maior expressão aquando do 25 de abril com o alargamento do papel dos professores e alunos na participação das estruturas escolares. Consideradas por alguns como um serviço periférico do Estado, a Escola, a par com o país sofre transformações aliadas às consequentes diversificações sociais impregnadas pela democratização trazida com o 25 de abril de '74.

A mudança de regime político, protagonizada pela **Revolução de abril** introduziu consideráveis alterações no setor da educação pelo que o poder se deslocava “(...) para as escolas e para o movimento social, onde as nascentes estruturas sindicais dos professores começavam já a assumir um papel de destaque no campo escolar”¹²⁹ e destacamos o contributo de Magalhães Godinho quando o mesmo reflete a “(...) atomização do ensino, em grande número as escolas tornaram-se pequenos reinos independentes, legislando para si próprias (...)”¹³⁰ daí que esta primeira fase (1974-1976) ficasse conhecida como o período de autogestão.

¹²⁶ Para mais desenvolvimentos JOÃO FORMOSINHO/ FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/ JOAQUIM MACHADO, Políticas Educativas e Autonomia das Escolas, Edições ASA, junho 2000.

¹²⁷ Idem, p. 32.

¹²⁸ Idem, p. 33.

¹²⁹ JOAO BARROSO, *Organização e regulação dos ensinios básico e secundário, em Portugal: Sentidos de uma Evolução* in Educação Social, Campinas, vol. 24, n.º 82, abril de 2003, pp. 66.

¹³⁰ VITORINO MAGALHÃES GODINHO, *A educação num Portugal em mudança*. Lisboa: Cosmos, 1975, pp. 26

Mormente, com a homologação da **CRP de 1976** assistimos a um período designado de “normalização” do funcionamento do sistema educativo que teve com eixo de orientação atenuar os efeitos das medidas revolucionárias caracterizadas por alguns excessos. Este período de consolidação da normalidade democrática alongou-se até 1986 com a aprovação da **Lei n.º 46/86, de 14 de outubro** intitulada de **LBSE**. Documento que se denota de extrema importância no “edifício legislativo”¹³¹ colmatando lacunas variadas no que diz respeito à temática da educação e, indo bem mais longe, representa “(...) um marco na democratização da educação em Portugal”¹³².

Enquanto carta magna da educação a **LBSE** é a “(...) fonte primária de legitimação (...)”¹³³ e, apesar de ter já sofrido alterações introduzidas pela **Lei n.º 115/97, de 19 de setembro**, **Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto** onde se garante o ajustamento ao Processo de Bolonha e, pela **lei n.º 85/2009, de 27 de agosto** que procede, sobretudo à alteração do regime de escolaridade obrigatória para 12 anos sendo que anteriormente era apenas de 9 anos de escolaridade, denotamos “(...) que não deixa de ser de assinalar que, no quadro de instabilidade de regulamentação que se tem vivido neste setor, se mantenha em vigor uma lei de bases com mais de 25 anos”¹³⁴.

Densificando, cumpre-nos referenciar que na sua génese esteve a **Lei n.º 5/73, de 25 de julho** já abordada e, tal como refere Licínio C. Lima, “a **LBSE** encerrou um processo anterior de reforma educativa que fora interrompido pela Revolução de abril de 1974, mas por outro lado, prosseguiu algumas medidas estruturais e morfológicas da anterior Reforma Veiga Simão e retomou parcialmente soluções previstas pela **Lei n.º 5/73 (...)**”¹³⁵ sendo que, por outro lado, é o culminar de um quadro normativo coerente que vem estabelecer a organização e a estrutura do sistema educativo com vista a auxiliar e impulsionar a legislação posterior, a qual vamos ter oportunidade de analisar com detalhe. Na verdade, a publicação da **LBSE** “permitiu fechar o ciclo de normalização da política educativa e abrir uma nova fase, centrada novamente no propósito de realizar a reforma educativa”¹³⁶, nomeadamente através do prolongamento do ensino secundário, a criação das escolas superiores de educação e de

¹³¹ JOÃO MANUEL DIOGO NOGUEIRA, *Gestão Escolar ...* cit., p. 25.

¹³² Idem.

¹³³ SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito da Educação in Servicios de interés general y protección de los usuarios*, agosto de 2019, pp. 95. Disponível em <https://www.researchgate.net/search/publication?q=Direito+da+Educa%C3%A7%C3%A3o> .

¹³⁴ MARGARIDA OLAZAVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 40.

¹³⁵ LICÍNIO LIMA, *Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas* in *Revista Portuguesa De Educação*, 31(Especial), 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/rpe.15077> pp. 78.

¹³⁶ ANTÓNIO TEODORO, *A construção política da educação: Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Afrontamento, 2001, pp. 399.

escolas profissionais sendo que, a novidade repercutiu-se posteriormente no alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos, e atualmente 12 anos como já foi referido.

Porquanto, várias medidas foram tomadas no sentido de uma certa continuidade da reforma anterior promovendo uma discussão acesa acerca dos aspetos centrais da administração e gestão escolar. Ora, este contexto “moderadamente reformista” associado a uma mudança de paradigma do sistema educativo despoletou um processo de autonomização das escolas e a alteração de novos modelos de administração, direção e gestão das escolas públicas que se foram materializando na consagração de vários diplomas legais conexos.

Sabemos que o Estado democrático saído da Revolução promoveu a democratização da educação o que permitiu proceder a uma reorganização de todo o aparelho escolar com novos modelos de gestão, levando também à emergência dos agrupamentos escolares numa lógica expressiva do desenvolvimento das políticas educativas e no pressuposto de “(...) um crescente alargamento da participação dos vários parceiros na vida das comunidades educativas (...)”¹³⁷. Certo é que, os novos modelos permitiram a emergência de várias conexões entre a escola e a comunidade promovendo desta forma a participação de um leque variados de agentes educativos, sendo este outro eixo de ação da educação saída de '74 direcionada para a satisfação das expectativas sociais que a escola é alvo levando a um claro cenário de profundas alterações na sua identidade e no “modus operandis” em ordem a dar resposta às exigências cada vez mais afincadas à medida que o tempo avançara.

Referenciamos que a educação tem sido, de facto, uma preocupação crescente trazendo ao de cima vários procedimentos e formas de estruturação alicerçados em torno de princípios considerados importantíssimos em direção a um sistema educativo com qualidade e eficácia, apto a fazer cumprir os desafios da era contemporânea.

2.2 Da Organização do Sistema Educativo

Referimos que todo o quadro normativo respeitante a esta matéria consta na **LBSE** sendo que a mesma despoletou e serviu de base a um conjunto vasto de diplomas legais os quais posteriormente vão ser objeto de análise.

No que concerne à organização do sistema educativo nacional consta na **alínea i) do artigo 164.º da CRP** que “é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre (...) as bases do

¹³⁷ J. LEMOS E J. FIGUEIRA, *Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa: legislação anotada*, Porto, 2002, pp. 7

sistema de ensino”. Ora, a Lei Fundamental impõe que, não obstante o Governo deter a faculdade de dispor do poder legislativo ordinário, em termos jurídico-constitucionais, para a condução das políticas públicas educativas, o nosso legislador entendeu que esta matéria carece de uma intervenção normativa primária do Parlamento daí que tenhamos de recorrer à **LBSE** enquanto instrumento de continuidade e estabilidade na condução do sistema educativo.

A noção do mesmo encontra-se no **artigo n.º 1** da presente lei e consubstancia-se no “(...) conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” e, acrescente-se que além do cobrir todo o território nacional – continente e Regiões Autónomas – deve ter também “(...) uma expressão suficientemente flexível e diversificada, de modo a abranger a generalidade dos países e dos locais em que vivam comunidades de portugueses ou em que se verifique acentuado interesse pelo desenvolvimento e divulgação da cultura portuguesa” constante no **n.º 4** do artigo supra referenciado.

Por sua vez, obedece aos princípios descritos nos **artigos n.ºs 2 e 3**, gerais e organizativos, respetivamente.

No que respeita aos **princípios gerais** salientamos o que se encontra disposto, de forma sintética, nos vários **n.º s e alíneas do artigo 2.º** sendo “da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” sabendo nós porém que, tal como nos diz Joaquim Azevedo “as desigualdades sociais cruzam-se, nos diferentes territórios que habitamos, com diferentes condições de acesso e de sucesso, na educação e na formação que se oferece”¹³⁸ o que nos leva a refletir que “a promessa social de uma escola igualmente acessível para todos continua por cumprir”¹³⁹. Consagra-se também o “(...) princípio da liberdade de aprender e de ensinar (...) na certeza de que “o sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos (...)”. A educação escolar tem, de facto, “(...) contribuído, como nenhum outro investimento público, para promover a integração social dos cidadãos, para gerar a mobilidade social e para aumentar o capital cultural da população”¹⁴⁰.

Já os **princípios organizativos** estão listados nas várias **alíneas do artigo n.º 3** onde vamos destacar a **alínea g)** em ordem ao tema do nosso estudo, que nos fala de “descentralizar, desconcentrar

¹³⁸ JOAQUIM AZEVEDO, *O fim de um ciclo? A Educação em Portugal no início do século XXI*, Edições ASA, janeiro de 2002, 1.ª edição, pp. 77.

¹³⁹ Idem, p. 76.

¹⁴⁰ Idem.

e diversificar as estruturas e ações educativas de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” aos quais vamos dar destaque mais à frente.

Mormente, o sistema educativo como um todo, pode ser dividido em subsistemas sendo cada um deles “(...) os elementos estruturantes ou os diversos níveis do sistema de educação ou de ensino (...)”¹⁴¹ em que o mesmo compreende a **educação pré-escolar**, a **educação escolar** e a **educação extraescolar**. Vamos assim, desenhar a estrutura geral enquanto momentos chave para uma orientação mais precisa.

A **educação pré-escolar**, “(...) no seu aspeto formativo, é complementar e ou supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação” tal como nos diz o **n.º 2 do artigo 4.º** e, caracteriza-se pela universalidade para crianças a partir dos 4 anos conforme o disposto no na **Lei n.º 65/2015, de 3 de julho**. Na **LBSE** o **n.º 5 do artigo 5.º** diz-nos também que “a rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, coletivas ou individuais, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social”, incumbindo ao Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar. Porquanto, conforme é ressaltado por Suzana Tavares da Silva “apesar do regime legal falar em universalidade, existem ainda lacunas na oferta pública deste nível de ensino, sendo a oferta da rede pré-escolar maioritariamente assegurada por privados, em especial por instituições particulares de solidariedade social (IPSS)”¹⁴² não obstante a celebração de protocolos entre o ME e o Ministério da Segurança Social que permitem que a frequência nos estabelecimentos privados, perante parcas condições socioeconómicas de certas famílias, seja gratuita.

A **educação escolar** “(...) compreende os ensinamentos básico, secundário e superior, integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação de tempos livres” como preconiza o **n.º 3 do artigo 4.º** sendo de referir que o ensino superior se rege por normativos muito diferentes dos restantes dada sua especificidade.

O ensino básico, enquanto “(...) base do edifício escolar, onde a qualidade de ensino e das aprendizagens é crucial, não só pelo efeito que podem ter na geração de maior igualdade de oportunidades, como também pelo facto de marcar muito profundamente os destinos escolares dos

¹⁴¹ BARTOLOMEU LOPES VARELA, Manual de Direito Educativo – Edição UniPiaget, 2006.

¹⁴² SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito da Educação ...cit.*, p. 95.

cidadãos”¹⁴³, rege-se pela universalidade, obrigatoriedade e gratuidade com uma duração de nove anos, como se encontra plasmado no **n.º 1 do artigo 6.º**. Não obstante, “gratuidade no ensino básico abranger propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação (...)” em ordem ao **n.º 5** do presente artigo. Relativamente organização do mesmo, a mesma encontra-se explicitada no **artigo n.º 8**, “(...) compreende três ciclos sequenciais, sendo o 1.º de quatro anos, o 2.º de dois anos e o 3.º de três anos (...)” e, por sua vez, “a articulação entre os ciclos obedece a uma sequencialidade progressiva, conferindo a cada ciclo a função complementar, aprofundar e alargar o ciclo anterior, numa perspetiva de unidade global do ensino básico”.

No que concerne ao ensino secundário, diz-nos o **n.º 2 do artigo 10.º** que “(...) tem a duração de três anos” e “(...) organiza-se segundo formas diferenciadas, contemplando a existência de cursos predominantemente orientados para a vida ativa ou para o prosseguimento de estudos, integrando ainda componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalização e de língua e cultura portuguesas adequadas à natureza dos diversos cursos” tal como refere o **n.º 3 do presente artigo**.

Cumpre-nos abordar o ensino superior apresentando também os princípios sobre os quais se alicerça, dado a sua singularidade, assim o confirma a asserção de Suzana Tavares da Silva “(...) repousa sobre princípios e regras muito diferentes, pois não só as Universidades gozam de um estatuto de autonomia, como a Constituição não exige que o mesmo seja gratuito. Assim, as instituições de ensino superior podem adotar a forma de estabelecimentos públicos dotados de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira ou de fundações públicas e o seu financiamento consta de diploma próprio”¹⁴⁴, sendo importante mencionar a **Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro** que diz respeito ao regime jurídico das instituições de ensino superior, tendo a mesma sofrido já alterações. Por seu turno, e tendo em vista a apresentação da organização deste nível de ensino importa dizer que, segundo o disposto no **n.º 1 do artigo n.º 11** “(...) compreende o ensino universitário e o ensino politécnico”. No sentido de compreendermos as diferenças que existem nestas duas vertentes do ensino superior elucidam-nos o **n.º 3** e **n.º 4** do artigo em análise que o ensino universitário “(...) orientado por uma constante perspetiva de promoção de investigação e de criação do saber, visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de conceção, de inovação e de análise crítica” já o ensino politécnico “(...) orientado por uma constante perspetiva de

¹⁴³ ELENA MARTÍN, *Variables predictoras de la calidad de la educación secundaria*. Revista de Educación, n.º 323, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte Propuesto por: INCE, 2000.

¹⁴⁴ SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito da Educação...* cit., p. 96.

investigação aplicada e de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos, visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais”. Desmistificando, uma das diferenças mais significativas existentes em termos materiais será o tipo de ensino em que, no ensino universitário o mesmo é orientado para uma vertente mais teórica contrariamente ao ensino politécnico sendo mais orientado para uma vertente prática.

Na iminência de terminarmos a educação escolar, importa agora expor os regimes especiais de ensino, constantes nos **artigos 19.º e seguintes** da **LBSE** que se consubstanciam em modalidades especiais que, sendo elas parte integrante da educação escolar, regem-se por disposições legais específicas. Em primeiro lugar, encontramos a educação especial que se organiza “(...) preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, e com os apoios de educadores especializados” sendo que, também se pode concretizar “(...) em instituições específicas quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de deficiência do educando” conforme dispõem os **n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º** em ordem à “(...) recuperação e integração socioeducativa dos indivíduos com necessidades educativas específicas devidas a deficiências físicas e mentais” tal como refere o **n.º 1 do artigo 20.º**. Em segundo lugar, temos a formação profissional que, “(...) para além de complementar a preparação para a vida ativa iniciada no ensino básico, visa uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, por forma a responder às necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica”, **n.º 1 do artigo 22.º**. Em terceiro lugar, falamos do ensino recorrente de adultos em que o mesmo é “(...) destinado aos indivíduos que não tiveram oportunidade de se enquadrar no sistema de educação escolar na idade normal de formação, tendo em especial atenção a eliminação do analfabetismo” tal como plasma o **n.º 2 do artigo 23.º**. Falta assim abordar o ensino à distância que, segundo o disposto no **n.º 1 do artigo 24.º**, se centra no “(...) recurso aos multimédia e às novas tecnologias da informação, constitui não só uma forma complementar de ensino regular mas pode constituir também uma modalidade alternativa da educação escolar” e o ensino do português no estrangeiro que promove “(...) a divulgação e o estudo da língua portuguesa e da cultura portuguesa (...)” conforme o disposto no **n.º 1 do artigo 25.º**

No que concerne à **educação extraescolar**, regulada no **artigo 26.º**, apenas fazer menção ao seu carácter complementar na formação escolar sendo o mesmo ministrado no Conservatório Nacional e em estabelecimentos similares espalhados pelo país.

Por sua vez, a **LBSE**, para além de regular os diversos níveis e tipos de ensino contempla ainda diretrizes concernentes a temas conexos ao sistema educativo e que, portanto, a ele dizem respeito como sejam os apoios e complementos educativos com a adoção de medidas promotoras do sucesso escolar, apoio psicológico, ação social e de saúde escolar, previstas no **artigo 27.º e seguintes** e em legislação avulsa.

Em âmbito diferente, para que o sistema educativo fique devidamente analisado cumpre-nos referir, como já o fizemos anteriormente, que a administração do sistema educativo está assente em princípios essenciais aos quais se denota imperioso fazer referência. Certo é que os mesmos estão primeiramente presentes na **LBSE** em concretização da **CRP**, mais concretamente no **artigo 46.º** que nos diz que “a administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objetivos pedagógicos e educativos (...)” assegurando “(...) adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico” e, por sua vez, são desenvolvidos e novamente referenciados ao longo dos vários diplomas legais conexos que lhe sucederam, aos quais mais oportunamente vamos fazer referência.

2.3 Dos Princípios Concretizadores

Os pilares da administração do sistema educativo reconduzem-se a quatro princípios em que destacaremos cada um deles de forma separada e sintética para o bom entendimento dos mesmos, não obstante se encontrarem interligados numa lógica de interdependência entre si.

Retirando o suspense cumpre-nos densificar agora os princípios sendo eles o da **democraticidade**, **participação**, **autonomia** e **descentralização**. Desta feita, no que concerne ao **princípio da descentralização** o mesmo já se encontra densificado no capítulo I do nosso estudo, apenas acrescentar que, em paralelo com o mesmo se encontra um outro princípio que a **LBSE** não contempla de forma expressa que se trata do **princípio da autonomia** ou seja, está aqui em causa a transferência de competências que se processa para as escolas do estado central ou melhor, do ministério da educação para as escolas.

E, antes de iniciarmos o estudo relativo a cada princípio, de forma unilateral, cumpre-nos referir uma asserção importante que nos mostra como o avançar do tempo impera de forma positiva no sistema

educativo, na medida em que, “(...) a evolução do modelo de administração escolar parece apontar no sentido de uma gradual caminhada para estádios de maior participação da Comunidade Educativa na vida das escolas, num ambiente de progressiva autonomia e descentralização”¹⁴⁵.

Começamos pelo **princípio da autonomia** que, não obstante “(...) a Constituição não se refira expressamente à autonomia da escola pública, o direito de participação na gestão das escolas constitucionalmente atribuído a pais e professores implica (...) alguma capacidade de auto-regulação, de auto-determinação, destas”¹⁴⁶. Não sendo a lei fundamental explícita no que respeita à exigência de autonomia da escola pública denotamos o que nos refere Jorge Miranda em que “a participação na gestão envolve, em maior ou menor medida, autonomia de gestão”¹⁴⁷ sendo também esta a posição de Gomes Canotilho e de Vital Moreira.

Assim, norteador da atividade educativa, o princípio da autonomia que, aparentemente “(...) quanto mais é invocada como princípio doutrinário mais adiada tende a ser enquanto política de descentralização e prática de autogoverno das escolas, deixando à vista a profunda e crescente distância entre a retórica e implementação”¹⁴⁸, sugere-nos que analisemos, em primeiro lugar, a etimologia do vocábulo de autonomia que, pressupõe a capacidade/liberdade de decidir, através de regras próprias, sendo de salientar que tal não se confunde com independência, uma vez, que se trata de um “(...) conceito relacional (...) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações”¹⁴⁹, tal como infere João Barroso. Ou seja, apesar dos seus múltiplos significados, entendemos aqui a autonomia enquanto possibilidade de cada escola tomar as suas próprias decisões em diversas matérias de forma independente da administração central.

Neste contexto, “de um ponto de vista formal-legal a “autonomia da escola” significa que os estabelecimentos de ensino dispõem de uma capacidade de decisão própria (através dos seus órgãos representativos em função das suas competências), em determinados domínios (estratégicos, pedagógicos, administrativos e financeiros), que se exercem através de atribuições, competências e recursos, transferidos ou delegados de outros níveis de administração”¹⁵⁰. E, é no quadro da administração pública que denotamos várias dependências, a saber: “a tutela de diferentes serviços (...) do Ministério da Educação; as atribuições e competências das autarquias; os direitos dos cidadãos (em

¹⁴⁵ DOMINGOS ALBERTO BENTO, *A Participação da Comunidade Educativa na Organização Escolar* in *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas / Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, 1.º Ed., novembro, 1997, pp. 227.

¹⁴⁶ MARGARIDA OLAZAVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 37.

¹⁴⁷ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II (Constituição e inconstitucionalidade), Coimbra Editora, Coimbra, 1991, pp. 487.

¹⁴⁸ J. P. Olsen, *Modernization programs in perspective: institutional analysis of organizational change*. *Governance*, 4 (2), 125-149.

¹⁴⁹ JOÃO BARROSO, *Políticas Educativas e Organização Escolar*, n.º 3, Universidade Aberta, Lisboa, 2005, pp 108.

¹⁵⁰ Idem.

particular os alunos e as suas famílias); os saberes, competências e direitos profissionais dos professores”¹⁵¹.

No geral, trata-se, pois, de um “jogo de forças” na confluência de várias lógicas e interesses – pedagógicos, políticos, sociais – que se tornam essenciais gerir e agilizar implicando responsabilidade e responsabilização.

Falamos agora do **princípio da participação** e, antecipamos, desde já, que não é tão expressivo como realmente se desejaria e continuamos a assistir a formas de participação de cariz formal, indireto e passivo, reivindicando, por isso, uma educação para a participação da Comunidade Educativa de carácter imperioso na senda do aperfeiçoamento do sistema educativo.

Cumprimo-nos explicitar o conceito de participação e, para tal, recorremos à noção avançada por Licínio Lima que nos diz que “o conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão do governo, à partilha de poder”¹⁵², sendo certo que, o modo e a atitude como os protagonistas se situam/comportam nos órgãos escolares e nas decisões em torno da educação depende do modo de atuação como os mencionados se situam na Escola, o seu grau de responsabilidade e da decisão em causa.

Vamos agora caracterizar as formas de participação¹⁵³: A participação formal diz respeito à participação decretada, ou seja, à participação que os diplomas legais preveem. Por sua vez, a participação indireta que apenas se cinge à eleição do seu representante. Por último a participação passiva que é aquela que mostra uma atitude de alheamento em que o sujeito mostra desinteresse em exercer o seu direito de participação.

Neste alinhamento, é pois a partir da revisão constitucional de 1982 que “os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas”, nos termos do **n.º 1 do artigo 77.º** que nos remete para a questão da participação dos diferentes agentes educativos no governo das escolas públicas sendo que não são apenas estes os intervenientes nas decisões educativas pois, além do pessoal docente que em muitos casos tem cargos de gestão intermédia com, por exemplo, as direções de turma e os alunos, apresentamos outros atores educativos como sejam o pessoal não docente que, apesar de não terem muita visibilidade política na organização escolar participam no bom funcionamento

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² LICÍNIO LIMA, *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. 2.ª ed. Braga: Universidade do Minho, 1998, pp 134.

¹⁵³ Para mais considerações consultar LICÍNIO LIMA, *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. 2.ª ed. Braga: Universidade do Minho, 1998, pp. 183-189.

da mesma, os pais/encarregados de educação que, como demonstra Paulo Freire “é absolutamente impossível democratizar a nossa escola sem (...) abrir a escola à presença realmente participada dos pais (...) nos destinos dela”¹⁵⁴.

Não obstante, enquanto desiderato do regime democrático, a participação contemplar todos aqueles “atores” que direta ou indiretamente fazem parte integrante do sistema educativo proporcionando a qualidade e a excelência do mesmo, devendo, por isso, estar presente no quotidiano das escolas. Certo é referir que “o facto de as escolas terem um poder limitado (...) não significa que o poder relativo das escolas não deva ser preferencialmente e persistentemente direccionado no sentido da equidade e da participação democrática”¹⁵⁵, tratando-se assim de um consenso generalizado.

De facto, a transversalidade que apraz à educação reclama dos professores e de outros atores educativos não apenas decisões pedagógicas, mas também decisões de política educativa evidenciando por isso as características de “diretividade e de politicidade”¹⁵⁶ que subjazem pois, à educação.

Uma escola em que participam os vários atores que a compõem é também uma escola mais democrática conduzindo-nos ao último princípio – **o princípio da democraticidade** – que abarca os princípios até aqui mencionados e, de certa forma, é o indutor principal de onde todos os outros “florescem”. Implica, essencialmente, o respeito aos métodos eletivos para os vários órgãos escolares fazendo dos mesmos, órgãos representativos democraticamente eleitos.

Ora, podemos encontrar tais disposições no **artigo n.º 48** da **LBSE** cuja epígrafe é a “*administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino*”. Diz-nos o **n.º 2** “em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, tendo em atenção as características específicas de cada nível de educação e ensino”, e por sua vez o **n.º 3** diz-nos que “na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa” e que “a direção de cada estabelecimento (...) é assegurado por órgãos próprios (...), tal como refere o **n.º 4**.

Sabemos, tal como temos vindo a mencionar que, “a democracia pós 25 de abril de 1974 trouxe às escolas um sistema próprio de governo em que os órgãos de direção não são nomeados pelo Governo mas são escolhidos internamente, ou seja, um sistema que se quer, também ele, democrático”¹⁵⁷, sobre os quais vamos dissertar mais à frente.

¹⁵⁴ PAULO FREIRE, *A Educação na Cidade*, São Paulo: Cortez, 1991, pp. 127.

¹⁵⁵ MARIA EULINA P. CARVALHO, *Rethinking family-school relations. A critique of parental involvement in schooling*. New York: Routledge, 2009

¹⁵⁶ No mesmo sentido ver LICÍNIO C. LIMA, *Administração Escolar: Estudos, Coleção e Formação*, Porto Editora, LDA, 2011 pp. 46.

¹⁵⁷ MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 43.

Tal como sabemos “a democracia é um processo direto e dialógico, uma estrutura cooperante de resolução de problemas reais, e, não pode, por isso, assentar, sistematicamente, num processo diferido”¹⁵⁸. É, pois, por isso, que a Escola deve estar sempre em plena “revitalização democrática interna”. Denotamos assim duas condições essenciais para a realização de práticas democráticas, a responsabilidade e a autonomia em que “a educação para a democracia e a cidadania só parece realizável através de ações educativas e de práticas pedagógicas democráticas em direção ao autogoverno”¹⁵⁹

Para além do decretado e, por consequência, do que é explicitado nos textos legais, é fundamental estarmos atentos à aplicação daqueles mesmos princípios legais e normativos considerando que, por vezes, as dificuldades da sua operacionalização decorrem mais das idiossincrasias das dinâmicas locais do que propriamente por discordâncias reais em relação ao legislado.

3. O Governo das Escolas Públicas - Órgãos

3.1 Da Macroestrutura

Sabemos que são vários os atores que contribuem ativamente e de forma relevante na criação de um suporte institucional “musculado” na tarefa pelo bom funcionamento do sistema educativo, não obstante, consideramos crucial o papel desempenhado pelo Estado e assim o diz **LBSE** no seu **artigo n.º 40** “compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população” referindo também que a coordenação política do mesmo cabe a “(...) um ministério especialmente vocacionado para o efeito”, conforme o disposto no **n.º 3 do artigo 1.º** do mesmo diploma legal.

Falamos, pois, do **ME** e, apesar de se consubstanciar numa “máquina” muito complexa em que os próprios ministros têm dificuldade de o dirigir efetivamente cumpre-nos oferecer uma especial ressalva ao mesmo, enquanto departamento governamental responsável pela política educativa nacional no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário aliás, tal como podemos verificar através dos elencados 19 ministérios presentes na **Lei Orgânica do XXII Governo Constitucional** traduzida

¹⁵⁸ SÉRGIO NIZA, *Uma Escola para a Democracia* in A Educação e o Futuro, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998, pp 52.

¹⁵⁹ LICÍNIO C. LIMA, *Administração Escolar: Estudos, Coleção, Educação e Formação...* cit., p. 46.

no **Decreto-lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro**, ou seja, Governo à data, em funções, em que é na **alínea I) do artigo n.º 2** que encontramos a menção ao ME.

Por sua vez, o **ME** é “(...) coadjuvado no exercício das suas funções pela Secretária de Estado Adjunta e da Educação, pelo Secretário de Estado da Educação e pelo Secretário de Estado da Juventude e do Desporto” conforme o disposto no **n.º 13 do artigo 3.º** do presente diploma.

Relativamente à orgânica do Governo a tónica referente à Educação encontra-se disposta no **artigo n.º 25** sendo a **missão do ME** “(...) formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo, no âmbito da Educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extraescolar, e a política nacional de juventude e desporto, bem como articular, no âmbito das políticas nacionais de promoção da qualificação da população, a política nacional de educação e a política nacional de formação profissional”. De salientar ainda que, este organismo exerce a direção sobre a Direção-Geral de Educação, a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, entre outras, plasmadas nas **alíneas, do n.º 2** do mesmo preceito legal e, exerce a superintendência e tutela sobre o Instituto de Avaliação Educativa, I. P e sobre o instituto Português do Desporto e Juventude, I. P em ordem ao disposto no **n.º 3**. Por seu lado, esclarece-nos o **n.º 8** que “são órgãos consultivos do Ministro da Educação o Conselho Nacional de Educação, órgão independente com funções consultivas comuns ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Conselho das Escolas, o Conselho Consultivo da Juventude e o Conselho Nacional do Desporto”, entre as demais considerações presente nesse desiderato legal.

Contudo, até à atualidade, o **ME** foi sofrendo variadas alterações quer no que respeita à estrutura, organização e competências, mas também em termos de denominação, fruto do contexto histórico, cultural e social diferente em torno do hiato temporal e, como tal, pretendemos aqui deixar preciso tais mudanças, fazendo ênfase na estrutura orgânica do mesmo, apoiando-nos em alguns Decretos-Lei subordinados à Leis orgânicas deste importante Ministério, que encontramos disponíveis.

Recuando ao ano de 2006 vamos analisar o **Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro**¹⁶⁰ referente à **Lei Orgânica do Ministério da Educação** sendo que a mesma ocorre na sequência da aprovação, a 30 de março de 2006, em Conselho de Ministros das orientações gerais e especiais para

¹⁶⁰ Tendo sido alvo de três alterações ao longo dos anos; o **Decreto-Lei n.º 164/2008, de 8 de agosto**, procedeu à primeira alteração, não introduzindo grandes mudanças, por outro lado, o **Decreto-Lei n.º 117/2009, de 18 de maio**, procedeu à segunda alteração que contou com a criação do Gabinete Coordenador de Segurança Escolar, enquanto estrutura integrada no âmbito do Ministério da Educação, dotado de autonomia administrativa; o **Decreto-Lei n.º 208/2009, de 2 de setembro**, que procedeu à terceira alteração do **Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro**.

a reestruturação dos ministérios no âmbito do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado).

Conforme o disposto no **artigo n.º 1** tem por missão “definir, coordenar, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extraescolar, bem como articular, no âmbito das políticas nacionais de promoção da qualificação da população, a política nacional de educação e a política nacional de formação profissional” e na prossecução da mesma tem as atribuições consagradas nas vastas **alíneas do n.º 1 do artigo 2.º**, como sejam v.g. a promoção da inovação educacional; assegurar as condições de ensino e aprendizagem tendo em vista a promoção do sucesso escolar; promoção da autonomia das escolas; planear e administrar os recursos humanos, materiais e financeiros afetos ao sistema educativo, estabelecer os regimes de recrutamento para as carreiras de pessoal docente e não docente, entre outros. Acrescente-se também o disposto no **n.º 2** do presente artigo que vem, de certa forma, acompanhar o que temos vindo a sinalizar ao longo do nosso estudo “as atribuições do ME são exercidas segundo o princípio da subsidiariedade, através da descentralização de atribuições nas autarquias locais e da efetiva participação das comunidades educativas na gestão do sistema educativo”.

No que concerne à estrutura orgânica do **ME**, diz-nos o **artigo n.º 3** que o mesmo contempla “(...) os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário e os respetivos agrupamentos (...)” e para o prosseguimento das suas atribuições tem “(...) serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, de órgãos consultivos e de outras estruturas”. Cumpre referenciar que os serviços integrados na **administração direta do Estado** dividem-se em serviços **centrais** e **periféricos**.

Os **serviços centrais** encontram-se listados no **n.º 1 do artigo 4.º**: “a) O Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação; b) A Inspeção-geral da Educação; c) A Secretaria-Geral; d) O Gabinete de Gestão Financeira; e) A Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação; f) A Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular; g) O Gabinete de Avaliação Educacional”.

Já os **serviços periféricos** encontram-se referidos no **n.º 2** do artigo supra referido, a saber: “a Direcção Regional de Educação do Norte, a Direcção Regional de Educação do Centro, Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo, Direcção Regional de Educação do Alentejo, Direcção Regional de Educação Algarve”.

Desta gesta cumpre fazer menção a cada um destes serviços, começando pelos **serviços centrais**, mormente no que respeita à missão de cada um e suas atribuições, a saber: o **GEPE** é abordado no **artigo n.º 9** em que nos é dito, no **n.º 1** que “(...) tem por missão garantir a produção e análise estatística

da educação (...) a observação e avaliação global de resultados obtidos pelo sistema educativo, cabendo-lhe ainda assegurar o apoio às relações internacionais e à cooperação nos setores de atuação do ministério”. No **n.º 2** são-nos apresentadas as suas atribuições e refira-se a título exemplificativo “prestar apoio técnico em matéria de definição e estruturação das políticas, prioridades e objetivos do ME”, “coordenar o planeamento da rede escolar”, “coordenar a atividade do ME de âmbito internacional (...)” e, dizer também que o GEPE “(...) é dirigido por um diretor-geral, coadjuvado por um diretor (...)”, conforme consta no **n.º 4**; a **IGE** que se encontra regulado no **artigo n.º 10**, “(...) tem por missão assegurar o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo (...) bem como assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão”. Em termos de atribuições, são algumas delas “apreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos dos serviços e organismos do ME e avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de inspeção e de auditoria”, “exercer o controlo técnico sobre todos os serviços e organismos do ME”, sendo a mesma “(...) dirigida por um inspetor-geral, coadjuvado por um subinspetor-geral”; a **SG** “(...) tem por missão prestar apoio técnico, administrativo e logístico aos gabinetes dos membros do Governo integrados no ME (...) nos domínios da gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais (...) cabendo-lhes ainda assegurar a partilha de atividades comuns entre os vários serviços do ME”, tal como dispõe o **n.º 1 do artigo 11.º**. Por sua vez, muitas são as atribuições da SG, e mencionamos apenas algumas delas, “preservar e valorizar o património histórico de ensino e da educação, de natureza arquivística, bibliográfica, museológica e arquitetónica sob responsabilidade do ME”, “promover a aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do ME na respetiva implementação (...)”, “promover boas práticas de gestão de documentos nos serviços e organismos do ME (...)”, entre as demais mencionadas nas várias **alíneas do n.º 2** e, por fim, refira-se que “(...) é dirigida por um secretário-geral, coadjuvado por um secretário-geral adjunto”; falamos agora do **GGF** que, segundo o **artigo n.º 12**, “(...) tem por missão garantir a programação e gestão financeira do ME através da correta identificação da execução orçamental e da gestão previsional fiável e sustentada do Orçamento de Estado afeto ao ME” e, apresentamos, entre as demais, as atribuições de “apoiar a definição das principais opções em matéria orçamental” e “elaborar difundir e apoiar a criação de instrumentos de planeamento e programação financeira do ministério”, sendo dirigida por “(...) um diretor-geral, coadjuvado por um subdiretor-geral”; a **DGRHE** que, segundo o disposto ao longo do **artigo n.º 13** “(...) tem por missão garantir a concretização das políticas de desenvolvimento dos recursos humanos, docentes e não docentes, das escolas e prestar apoio técnico-normativo à formulação das mesmas, cabendo-lhe ainda

exercer funções de gestão do pessoal docente e não docente das escolas (...) bem como assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão” e conta com algumas atribuições no âmbito do pessoal docente e não docente como seja, “promover e assegurar o recrutamento do pessoal docente e não docente das escolas”. É dirigida “(...) por um diretor-geral, coadjuvado por um subdiretor-geral”; por outro lado, temos a **DGIDC**, constante no **artigo n.º 14**, “(...) tem por missão assegurar a concretização das políticas relativas à componente pedagógica e didática, (...) assegurar a realização dos exames, cabendo-lhe ainda prestar apoio técnico-normativo à formulação daquelas políticas, designadamente nas áreas de inovação e desenvolvimento do currículo e dos instrumentos de ensino e avaliação e dos apoios e complementos educativo, bem como acompanhar e avaliar a respetiva efetivação”, para efeito prossegue as seguintes atribuições “desenvolver o estudo sobre a organização pedagógica das escolas (...)”, “coordenar, acompanhar e propor orientações, em termos pedagógicos e didáticos, para a promoção do sucesso e prevenção do abandono escolar (...)”, entre outras. É dirigida por “(...) um diretor-geral, coadjuvado por três subdiretores-gerais (...)”; e, por fim, falta-nos abordar o **GAVE**, encontra-se regulado no **artigo n.º 15**, e “(...) tem por missão desempenhar, no âmbito da componente pedagógica e didática do sistema educativo, funções de planeamento, coordenação, elaboração, validação, aplicação e controlo de instrumentos de avaliação externa de aprendizagens”, ademais, prossegue as atribuições constantes nas **alíneas do n.º 2** do artigo mencionado que é “planear o processo de elaboração e validação dos instrumentos de avaliação externa das aprendizagens”, “supervisionar a correção das provas de avaliação externa das aprendizagens”, entre outros, sendo dirigido “(...) por um diretor, coadjuvado por dois diretores-adjuntos, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus (...)”.

No que respeita às **DRE's** dizer que, conforme se encontra disposto no **n.º 1 do artigo 16.º**, “(...) têm por missão desempenhar, no âmbito das circunscrições territoriais respetivas, funções de administração periférica relativas às atribuições do ME e dos seus serviços centrais, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas e o apoio e informação aos utentes do sistema educativo, cabendo-lhes ainda assegurar a articulação com as autarquias locais no exercício das atribuições destas na área do sistema educativo, bem como assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão”. Por sua vez, as **DRE's** prosseguem determinadas atribuições, nas respetivas circunscrições territoriais, que se encontram listadas nas **alíneas do n.º 2** do artigo atrás referenciado, a saber: “assegurar a execução, de forma articulada das orientações da política relativa ao sistema educativo”, “participar no planeamento da rede escolar”, “assegurar a divulgação de orientações dos serviços centrais e de informação técnica às escolas”, entre as demais identificadas.

Após dissecarmos a administração direta cumpre-nos agora abordar a **administração indireta** onde salientamos a **Agência Nacional para a Qualificação, I. P.**, que prossegue atribuições do ME, enquanto “(...) organismo sob superintendência e tutela conjuntas dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Educação e do Emprego e Formação Profissional” conforme o disposto no **artigo n.º 5**. Daqui fazemos uma remissão para o **artigo n.º 17** onde encontramos a missão e as atribuições da mesma em que o **n.º 1** diz-nos que “(...) tem por missão coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências” e, no **n.º 2** encontramos as várias atribuições, a saber: “coordenar a oferta de educação e formação profissional de jovens e adultos de dupla certificação (...)”, “dinamizar a oferta de educação e formação profissional de jovens e adultos e monitorizar os seus resultados”, “desenvolver e gerir a rede de reconhecimento, validação e certificação de competências”, entre outras.

Falamos agora dos **órgãos consultivos do ME** e são eles o **Conselho Nacional de Educação** e o **Conselho das Escolas** conforme consta no **artigo n.º 6**, sendo nos **artigos n.º s 18 e 19** que os mesmos são densificados, em que o primeiro se traduz num “(...) órgão independente, com funções consultivas relativamente à política educativa (...)”, já o segundo “(...) tem por missão representar junto do Ministério da Educação os estabelecimentos de educação no tocante à definição das políticas pertinentes para a educação pré-escolar e ensinos básico e secundário”. De referenciar que ambos têm a sua regulação em diplomas próprios.

Por fim, mencionamos o último órgão referido no diploma legal em análise e é ele o **Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação (artigo n.º 7)** que “(...) tem por missão criar, manter e garantir o bom funcionamento do sistema integrado de informação do ME”.

Por sua vez, anotamos a extinção/transição do Ministério da Educação para a sua nova designação - Ministério da Educação e Ciência – através no **Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho**¹⁶¹ respeitante à **Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional** onde podemos ler, primeiramente, na **alínea m) do artigo n.º 2** e, com mais detalhe, no **artigo n.º 19**, essa mesma mudança, quando o **n.º 1** nos refere que “O Ministério da Educação e Ciência é o departamento governamental que tem por missão

¹⁶¹ Com as alterações introduzidas pelo **Decreto-Lei n.º 246/2021, de 13 de novembro**; **Decreto-Lei n.º 29/2013, de 21 de fevereiro**; **Decreto-Lei n.º 60/2013, de 9 de maio**; **Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto**; **Decreto-Lei n.º 20/2014, de 10 de fevereiro**; **Lei n.º 178/2014, de 17 de dezembro** e, por fim, o **Decreto-Lei n.º 87/2015, de 27 de maio**.

definir, coordenar, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas ao sistema educativo, ao ensino superior, à ciência e à sociedade de informação, articulando-as como as políticas de qualificação e formação profissional” e, por seu lado, no n.º 2 é-nos dito que “(...) compreende os serviços, organismos e estruturas identificadas pelos Decretos-Leis n.ºs 213/2006 e 214/2006, ambos de 27 de outubro”, sabendo nós que estes dois diplomas, aos quais o artigo faz menção, um deles se refere à já concretizada Lei Orgânica do Ministério da Educação e o outro à Lei Orgânica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, respetivamente.

Por sua vez, anotamos uma nova mudança na designação do MEC, para ME, designação atual, através do **Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro**¹⁶² respeitante à **Lei orgânica do XXI Governo Constitucional** em que no seu preâmbulo é dito que “o funcionamento do XXI Governo Constitucional assenta numa lógica sistematizada de serviços partilhados, sendo que a existência de novos Ministros não implica a criação de novos serviços de apoio”.

No **Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro**¹⁶³, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência na sua redação atual, que vem revogar o Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro, apresenta modificações importantes na estrutura orgânica no âmbito do MEC dotando-o “(...) de uma estrutura simplificada e flexível, (...) sendo vários os serviços e organismos existentes que são objeto de extinção, fusão ou reestruturação”¹⁶⁴ que, mais à frente vamos detalhar. É, pois, através do PREMAC, protagonizado pelo XIX Governo Constitucional, que assistimos assim ao início de uma nova fase da reforma da AP e, no que respeita à Educação, denotamos a agregação dos dois Ministérios já mencionados, num único departamento governamental visando assim “(...) criar uma estrutura de apoio às políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, por forma a promover a qualificação dos portugueses e o reforço da ciência e da tecnologia enquanto eixos estratégicos do desenvolvimento sustentado da sociedade portuguesa”¹⁶⁵.

Logo no **artigo n.º 1** encontramos a missão do MEC, sustentando-se num “(...) departamento governamental que tem por missão definir, coordenar, promover, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, articulando-as com as políticas de qualificação e formação profissional”. Na prossecução da sua missão mestre contém variadas atribuições, no **artigo**

¹⁶² Com as alterações introduzidas pelo **Decreto-Lei n.º 24/2017, de 9 de março**; **Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto**; **Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro**; **Decreto-Lei n.º 90/2018, de 9 de novembro**; **Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março**.

¹⁶³ Já com as alterações introduzidas pelos: **Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro**; **Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho**; **Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio** e, por fim, **Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio**.

¹⁶⁴ Conforme refere o preâmbulo do Decreto-Lei em estudo.

¹⁶⁵ Conforme refere o preâmbulo do Decreto-Lei em estudo.

n.º 2 que, no geral, são muito semelhantes às presentes no **Decreto-Lei** anteriormente analisado sendo que podemos referir como por exemplo “promover, estimular e apoiar o estabelecimento de consórcios, redes e programas entre empresas e unidades de investigação, a criação de empresas de base tecnológica, bem como o desenvolvimento de estratégias empresariais abertas à inovação, à demonstração tecnológica e à investigação aplicada, “desenvolver a cultura científica e tecnológica, estimulando e apoiando atividades de difusão, de informação e educação científica e de experimentação”, salientando ainda, noutro vértice, “apoiar a autonomia das escolas, implementado modelos descentralizados de gestão e apoiando a execução dos seus projetos educativos e organização pedagógica”.

No que respeita à **administração direta** e, na sua redação atual, no seguimento do que fomos referindo, no contexto da reorganização da estrutura do Estado, com o objetivo de dar uma nova orgânica ao MEC, assistimos à redução de serviços passando apenas a totalizar oito, conforme nos referem as **alíneas do artigo n.º 4**: “a) a Secretaria-Geral, b) a Inspeção-Geral da Educação e Ciência, c) a Direção-Geral de Educação, d) a Direção-Geral do Ensino Superior, e) a Direção-Geral da Administração Escolar, f) a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, i) Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

Desta reorganização dos serviços da administração direta cumpre salientar a extinção das cinco Direções Regionais de Educação em que as suas atribuições são integradas na Direção-Geral da Administração Escolar e tal extinção vem permitir aprofundar a autonomia das escolas, implementando modelos descentralizados de gestão. De facto, o reforço da autonomia das escolas viu-se sempre muito condicionado pelo exercício do poder das DRE's.

Assim, no que à **SG** diz respeito o **n.º 1 do artigo 10.º** refere que a mesma “(...) tem por missão assegurar o apoio técnico especializado aos membros do Governo do MEC e aos demais órgãos, serviços e organismos nele integrados (...)” tendo como atribuições, designadamente, “prestar apoio técnico e jurídico aos membros do Governo, bem como aos órgãos, serviços e organismos do MEC”, “promover a aplicação no MEC de medidas no âmbito dos regimes de emprego e de relações de trabalho, bem como de gestão de recursos humanos, coordenando e apoiando os órgãos, serviços e organismos do MEC”, entre as demais atribuições constantes nas **alíneas do n.º 2** do presente artigo que aliás em muito se repetem às atribuições presentes no diploma legal anteriormente analisado; a **IGEC** “(...) tem por missão assegurar controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo (...)” em todos os níveis de ensino sendo que a novidade está na inclusão da ciência e da tecnologia conforme refere o **n.º 1 do artigo 11.º**. No que respeita às suas atribuições refira-se como exemplo “Zelar pela equidade

nos sistemas educativo, científico e tecnológico, salvaguardando os interesses legítimos de todos os que o integram e dos respetivos utentes, nomeadamente registando e tratando queixas e reclamações”; a **DGE**, tal como refere o **n.º 1 do artigo 12.º** “(...) tem por missão assegurar a concretização das políticas relativas à componente pedagógica e didática (...)” e, as suas atribuições constam no **n.º 2** e referimos, por exemplo, “coordenar a planificação das provas finais, dos exames nacionais e equivalentes, provas de equivalência à frequência e provas de aferição”, “promover a investigação e os estudos técnicos” e, “desenvolver os currículos e os programas das disciplinas, as orientações relativas às áreas curriculares não disciplinares, bem como propor a respetiva revisão em coerência com os objetivos do sistema educativo”; a **DGES** “(...) tem por missão assegurar a conceção, a execução e a coordenação das políticas que, no âmbito do ensino superior, cabem ao MEC”, conforme consta do **n.º 1 do artigo 13.º** e, tem como atribuições, por exemplo, “proceder ao registo dos ciclos de estudos de ensino superior e dos cursos de especialização tecnológica e “acompanhar as necessidades de qualificação e adequação das instalações e equipamentos do ensino superior e da rede de ação social”; a **DGAE** “tem por missão garantir a concretização das políticas de gestão estratégica e de desenvolvimento dos recursos humanos da educação (...) visando a promoção da língua e cultura portuguesas, e acompanhar e decidir as questões relacionadas com as qualificações profissionais”, em ordem ao disposto no **n.º 1 do artigo 14.º** e, o **n.º 2** concretiza as suas atribuições e, são elas: “promover a formação do pessoal docente e não docente das escolas”, “definir, gerir e acompanhar a requalificação, modernização e conservação da rede escolar”, entre outras; a **DGEEC** “tem por missão garantir a produção e análise estatística da educação e ciência, apoiando tecnicamente a formulação de políticas e o planeamento estratégico e operacional (...)” e, no que respeita às suas atribuições “assegurar o desenvolvimento de sistemas de informação e de comunicação no âmbito dos órgãos, serviços e organismos do MEC”, “assegurar a articulação com estruturas congéneres, a nível nacional e internacional, tendo em vista a harmonização estatística e a intercomunicabilidade de dados”, entre outras constantes no **n.º 2 do artigo 15.º**; e a **DGEstE** “(...) tem por missão garantir a concretização regional das medidas de administração e o exercício das competências periféricas relativas às atribuições do MEC, sem prejuízo das competências dos restantes serviços centrais, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas” sendo algumas das suas atribuições participar no planeamento da rede escolar e assegurar a concretização da política nacional no domínio das instalações e equipamentos escolares, assim o diz o **artigo 17.º-A**.

Passamos agora para a **administração indireta** em que destacamos os organismos presentes no **artigo n.º 5**, “A Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.; o Estádio Universitário de Lisboa, I.P.; O Centro Científico e Cultural de Macau, I.P.; A Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.; O Instituto de Avaliação Educativa, I.P.; O Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.”. A **FCT, I.P.**, segundo o disposto no **n.º 1 do artigo 18.º**, “(...) tem por missão o desenvolvimento, o financiamento e a avaliação das instituições, redes, infraestruturas, equipamentos científicos, programas, projetos e recursos humanos em todos os domínios da ciência e da tecnologia (...)” e tem como atribuições, por exemplo, “celebrar contratos-programa ou protocolos e atribuir subsídios a instituições que promovam ou se dediquem à investigação científica ou ao desenvolvimento tecnológico (...)”; o **EUL, I.P.**, “(...) tem por missão administrar e gerir os espaços e instalações desportivas (...)” e contém as atribuições dispostas no **artigo n.º 19**; o **CCCM, I.P.** “(...) tem por missão produzir, promover e divulgar o conhecimento sobre Macau e sobre as relações de Portugal com Macau e com a República da China (...)” e apresenta as atribuições referidas no **n.º 2 do artigo 20.º**; a **ANQEP, I.P.** em que a sua missão e atribuições em muito se assemelha às que se encontravam Decreto-Lei anteriormente analisado; já o **IAVE, I.P.** “(...) tem por missão o planeamento, a conceção e validação dos instrumentos de avaliação externa de conhecimentos e capacidades dos alunos (...)” e, tem como atribuições, a título exemplificativo, “promover e difundir práticas inovadoras no domínio da avaliação e no domínio da recolha, tratamento e divulgação dos resultados, atendendo aos estudos nacionais e internacionais dedicados aos temas de avaliação educativa”, conforme diz o **artigo n.º 21.º-A**; e, por fim, falta-nos abordar o **IGEFE, I.P.** sendo a missão do mesmo “(...) garantir a programação, a gestão financeira e o planeamento estratégico e operacional do MEC, a gestão previsional fiável e sustentada do orçamento da educação e ciência (...)” prossequindo variadas atribuições como seja “prestar apoio técnico-financeiro à definição de políticas, prioridades e objetivos do MEC”, conforme o que está disposto no **artigo n.º 21.º-B**.

Falamos agora dos órgãos consultivos que passam a três, **CNE, Conselho de Escolas** e **CCES**, segundo o disposto nos **artigos n.º s 7, 22.º, 23.º e 24.º** em que a suas composições e competências são reguladas em diplomas próprios. Apenas de referir que o CNE se reconduz a “(...) um órgão independente com funções consultivas, que tem por missão proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados relativamente à política educativa”, já o Conselho de Escolas “(...) tem por missão representar junto do MEC os estabelecimentos de educação no tocante à definição das políticas pertinentes (...)” e, por último o CCES que, “(...) tem por

missão o aconselhamento do membro do Governo responsável pela área do ensino superior no domínio da política do ensino superior”.

Por fim, mencionamos as últimas estruturas inscritas no presente diploma que se referem ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, que serve de conselheiro ao Governo em matérias transversais à ciência e à tecnologia e a Academia das Ciências de Lisboa que se trata de uma instituição científica de utilidade pública, plasmadas nos **artigos n.º s 8, 25.º, 26.º**, também estes regulados em diplomas próprios.

3.2 Da Microestrutura

É num contexto reformista do sistema educativo que foi ocorrendo a publicação de vários diplomas legais que vêm regular a própria organização/orgânica da escola, através da regulamentação dos seus órgãos próprios que, entre outras coisas, advêm da progressiva autonomia concedida à escola, problemática a abordar mais à frente.

Na verdade, “a análise da escola enquanto organização (da administração escolar no Portugal democrático) não se esgota na sua modelização normativa nem na morfologia dos seus órgãos de topo. No entanto, estes aspetos não deixam de ser essenciais para a compreensão da temática da administração das escolas”¹⁶⁶. Partimos desta análise mais descritiva para que possamos depois elaborar uma crítica informada e enformada nos aspetos normativos disponibilizados e aqui explicitados. Desta forma, este tópico sugere-nos que mostremos a composição, o modo de indicação dos representantes e a duração/condições do seu mandato, as competências e o modo de funcionamento de cada órgão.

Para tal, importa, em primeiro lugar, elaborar uma incursão histórico-legal que visa contextualizar a evolução dos vários normativos legais e também a evolução que os órgãos escolares foram sofrendo. Podemos antecipar, desde já, que o processo evolutivo foi sempre muito marcado por uma fragmentação e dependência política entre os que pretendiam preservar e os que queriam os moldes da gestão de democrática das escolas, tratando-se, de um processo designado por muitos por “*path dependency*”.

Aliás, no regime político anterior ao 25 de abril de 1974, os órgãos das escolas estiveram sempre muito dependentes do mesmo onde podemos destacar o caso paradigmático do Reitor, que era os olhos do poder central nas escolas secundárias e tinham amplos poderes delegados, porquanto com a Revolução de abril a figura do Reitor foi banida.

¹⁶⁶ JOÃO FORMOSINHO/FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/JOAQUIM MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas...* cit., p. 31.

Ora, se antes o Estado era fortemente centralizado nas suas ações, com a Revolução de Abril segue-se um tempo que podemos designar de “Estado dual”¹⁶⁷ em que a escola ainda dependente da administração central vê-se a braços com uma participação política da comunidade sem precedentes com motivações de diferente índole o que originou, materialmente a publicação do **Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio** determinando que a direção dos estabelecimentos de ensino passa a ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas no quadro daquele documento legal.

Se, por um lado, tal “(...) leva a uma auto-organização da gestão escolar, a modos de ensaio autogestionário”¹⁶⁸, “leva também a administração a intervir por arrastamento, aparentemente com intuítos de dar cobertura legal àquelas iniciativas e aos órgãos de gestão já em funcionamento em diversas escolas, assacando-lhes as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão e, embora aceitando a colegialidade das comissões de gestão, determinando a escolha de um dos docentes para presidente, de modo a exercer as funções de representação e controlo da execução das deliberações coletivas”¹⁶⁹. Por outras palavras, se por um lado, continuamos a ter uma afirmação do poder central sobre as escolas, por outro lado, as comissões de gestão criadas vêm a assumir-se como “coordenadores (...) de formas e processos de democracia direta”¹⁷⁰.

Assim, este diploma revelou-se de difícil concretização e, rapidamente é publicado um novo diploma, o **Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro** que regulamentava os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário com um carácter experimental.

Podemos referir que “(...) este diploma visou fundamentalmente ensaiar um modelo de organização dos estabelecimentos de ensino que introduzisse alguma ordem no caos revolucionário entretanto estabelecido (...)”¹⁷¹ o que explica a preocupação mais voltada para aspetos organizacionais em prejuízo das competências que a administração poderia ou não conceder.

Deste diploma resulta que os órgãos seriam o **Conselho Diretivo**, o **Conselho Pedagógico** e o **Conselho Administrativo** conforme o disposto no **artigo n.º 1** e cumpre-nos fazer duas menções; a primeira, relativa ao disposto no **artigo n.º 5** que referia que não podiam ser eleitos para a composição

¹⁶⁷ BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *A crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984)*, in Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 14, 1997, pp 17.

¹⁶⁸ LICÍNIO C. LIMA, *A Escolas como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*... cit., p. 232.

¹⁶⁹ JOÃO FORMOSINHO/ FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/ JOAQUIM MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*... cit., p. 34.

¹⁷⁰ LICÍNIO C. LIMA, *A Escolas como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)* ... cit., p. 234.

¹⁷¹ ESTÉVÃO GOUVEIA LOPES, *A Descentralização do Ensino: vontade do Poder Central ou Exigência do Poder Local*... cit., p. 26.

do Conselho Diretivo pessoas que tivessem estado ligadas ao regime do Estado Novo e, a segunda, diz respeito ao modelo de representação nos órgãos realizada através de eleição direta pelo seus pares, sendo que até aí o foi com recurso à nomeação ministerial.

Volvidos dois anos, aquando do **I Governo Constitucional** que, aliás assinala como prioridade a normalização da educação, veio a regulamentar a gestão das escolas através do **Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro** onde se mantêm os órgãos supramencionados, conforme o disposto no **artigo n.º 1**, mas agora há uma pormenorização maior relativa à dinâmica dos mesmos. Sob o mote de que, conforme o disposto no preâmbulo do diploma, “é tempo já de, colhendo da experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar” que aliás se manteve até 1998 na maioria das escolas embora tenha sofrido ligeiras alterações ao longo dos anos. Daqui resultou, por exemplo, que o **CD** era maioritariamente constituído pelos professores e definiu-se também que o presidente, o vice-presidente e o secretário seriam docentes, conforme o **artigo n.º 6**. Já no **artigo n.º 13** encontram-se as competências do presidente do CD e também se prevê a redução da componente letiva para o desempenho das duas funções (**artigo n.º 20**). No que respeita ao **CP** referir que perde as competências disciplinares que tinha anteriormente passando, apenas, a ter funções pedagógicas consoante o disposto no **artigo n.º 24**. Relativamente ao **CA** a situação mantém-se idêntica apenas tendo sido acrescentada uma maior pormenorização no que respeita às suas competências previstas no **artigo n.º 33**.

Mantém-se também a forma como são eleitos os órgãos de gestão, uma vez que, os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente seriam eleitos pelos seus pares não prevendo a participação dos pais ou outros o que aliás só veio a ser possível com o **Decreto-Lei n.º 376/80, de 12 de setembro** permitindo a sua participação no Conselho Pedagógico a título de uma mera possibilidade tal como refere o **artigo n.º 22**.

De certa forma, ficou aqui uma normalização da vivência mais democrática e menos revolucionária e uma marca que vai sendo modelada no futuro como adiante vamos verificar.

Por sua vez, **em maio de 1991** é publicado o **Decreto-Lei n.º 172/91** que vem definir um novo regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino que, muito embora, se consubstanciasse num regime de experiência pedagógica conforme podemos retirar da leitura do **artigo n.º 52**, que ensaiava um novo modelo de gestão que se encontra espelhado no **artigo n.º 5 e seguintes**

em que os órgãos são: “a) Conselho de escola ou conselho de área escolar; b) Diretor executivo; c) Conselho pedagógico; d) Conselho administrativo; e) Coordenador de núcleo, nos estabelecimentos agregados em áreas escolares”. Ora, assistimos assim à criação do órgão do Conselho de Escola e da figura do Diretor Executivo.

O Conselho de Escola/de área escolar “são os órgãos de direção, respetivamente, da escola e da área escolar, e de participação dos diferentes sectores da comunidade, responsáveis, perante a administração educativa, pela orientação das atividades da escola ou área escolar (...)” (artigo n.º 7) e, são considerados “(...) espaços de trabalho e lugares de decisão”¹⁷². No que respeita às competências podemos mencionar que as mesmas se encontram nas várias alíneas do artigo n.º 8 e são na sua generalidade de “*cariz burocráticas*” que se repercutem na aprovação e apreciação de relatórios e projetos escolares, por seu turno, também têm a importante e decisiva competência de eleger o diretor executivo, entre outras. Relativamente à composição, plasmada no artigo n.º 9, falamos de docentes, representantes dos alunos, encarregados de educação e da câmara municipal entre outros, com o mandato correspondendo a um quadriénio, artigo n.º 11. Já sobre o seu funcionamento podemos referir que o conselho de escola reunia ordinariamente duas vezes por período escolar, podendo também reunir extraordinariamente quando acontece uma das situações presentes no n.º 1 do artigo n.º 15 apenas podendo deliberar “(...) quando estiverem presentes mais de metade dos seus membros em efetividade de funções” e é exigido na tomada de decisões, a maior parte das vezes, apenas maioria simples.

Já o Diretor executivo é, segundo o artigo n.º 16, “o órgão de administração e gestão do estabelecimento de ensino nas áreas cultural, pedagógica, administrativa e financeira, responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional, com as orientações do conselho de escola, tendo em vista níveis de qualidade de ensino que satisfaçam as aspirações da comunidade escolar” e, é auxiliado no exercício das suas funções por um determinado número de adjuntos nos quais pode delegar as suas competências. De notar que este importante órgão teria que se concretizar num “(...) docente profissionalizado, pertencente a nível de ensino ministrado na escola a que concorre, com, pelo menos, cinco anos de bom e efetivo serviço, devendo possuir formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar” tal como nos diz o artigo n.º 18 sendo selecionado mediante concurso. Por sua vez, o mandato do diretor executivo teria uma “(...) duração de quatro anos, com dispensa total do exercício de funções letivas, passível de renovação por mais um mandato, sem concurso” (artigo n.º 20).

¹⁷² MANUEL JACINTO SARMANTO, *Lógicas de ação nas escolas*, (Ciências da Educação, 38) Instituto de Inovação Educacional, 1.º Edição, Dezembro de 2000, pp. 461.

Já no que diz respeito às suas competências as mesmas encontravam-se plasmadas no **artigo n.º 17** e, podemos mencionar, a título de exemplo, a submissão à aprovação do conselho de escola do regulamento interno da escola, “executar e fazer executar as deliberações do conselho de escola” e, em matéria disciplinar relativa a alunos a determinação da aplicação de sanções não suspensivas ou exclusivas, entre outras.

Por fim, o **CA** que está regulado nos **artigos n.º s 25 a 28** e é um órgão essencialmente de cariz administrativo da escola, e o **CP** como órgão de orientação educativa previsto nos **artigos n.º s 31 a 35**.

Contudo, “(...) este modelo teve uma implantação reduzida, sendo implementado apenas em 49 escolas e 5 áreas escolares”¹⁷³ uma vez que a maioria das escolas continuou a guiar-se pelo **Decreto-Lei n.º 769-A/76** mantendo os professores o poder quase exclusivo de gestão das escolas.

Com uma implementação reduzida e após alguns incentivos remuneratórios através de diplomas legais, como por exemplo, o **Decreto-Lei n.º 242/92, de 29 de outubro**, que atribuía um suplemento remuneratório aos órgãos de gestão que seguiam o modelo de 1991 e é, neste contexto, que aparece um novo modelo de gestão das escolas.

Falamos agora do **Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio** que consagrou também o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários, bom como dos respetivos agrupamentos.

No que concerne aos órgãos de gestão e direção dos estabelecimentos de ensino, os mesmos encontram-se citados no **n.º 2 do artigo 7.º** e aqui podemos mencionar algumas diferenças quando comparado com os órgãos plasmados no **Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio**. Passamos de cinco órgãos e, em alguns casos, com designações distintas, para quatro, são eles: “a) **Assembleia**; b) **Conselho executivo ou diretor**; c) **Conselho pedagógico**; d) **Conselho administrativo**”.

A **assembleia** traduz-se, no “(...) órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola (...)” salvaguardando “(...) na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local”, “(...) não podendo o número total dos seus membros ser superior a 20” com determinadas especificidades, tal como nos mostram os **artigos n.ºs 8 e 9**. Quanto às suas competências, as mesmas encontram-se discriminadas no **artigo n.º 10**, entre elas, a eleição do respetivo presidente, a aprovação

¹⁷³ E. MARTINS & J. M. DELGADO, *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas – 1974-1999, Continuidade e ruturas*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento do Ministério da Educação, 2002.

do regulamento interno da escola, apreciação do relatório de contas de gerência tendo também a “(...)faculdade de requerer aos restantes órgãos as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento da instituição educativa (...)”. Relativamente à reunião da assembleia, segundo o disposto no **artigo n.º 11**, a mesma “(...) reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que seja convocada pelo respetivo presidente (...)” e o mandato dos seus membros tem a duração de três anos, sem prejuízo das condicionantes presentes no **artigo n.º 14**.

A **direção executiva** é constituída por um **conselho executivo** ou por um **diretor** que se traduz no “(...) órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira” previsto no **artigo n.º 15 e seguintes**. Cabe a cada escola optar ou por um conselho executivo que será constituído por um presidente e por dois vice-presidentes ou, por outro lado, por um diretor que será auxiliado por dois adjuntos tal como está consagrado no **artigo n.º 16**. Relativamente às suas competências podemos mencionar, por exemplo, a elaboração do projeto educativo da escola, a definição do regime de funcionamento da escola, a designação dos diretores de turma, entre outras. No que toca ao recrutamento a eleição é realizada em assembleia eleitoral com a presença da totalidade do pessoal docente e não docente, por representantes dos alunos e dos pais e, a mesma eleição, numa primeira volta, reclama uma maioria absoluta.

O **CP** é um “(...) órgão de coordenação e orientação educativa da escola (...)” que conta, no máximo, com 20 membros pertencentes ao núcleo educativo, definidos no regulamento interno (**artigos n.ºs 24 e 25**). As suas competências encontram-se consagradas no **artigo n.º 26** de onde releva a eleição do respetivo presidente, a apresentação das propostas para a elaboração do projeto educativo, a elaboração do plano de formação e de atualização do pessoal docente e não docente, entre outras amplamente descritas. A reunião deste importante órgão será ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que tal seja convocada pelo respetivo presidente.

O **CA** encontra-se regulado nos **artigos n.ºs 28 a 31** que consiste num “(...) órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola (...)”. Quanto à composição a mesma encontra-se no **artigo n.º 29** “(...) presidente do conselho executivo ou pelo diretor, pelo chefe dos serviços de administração escolar e por um dos vice-presidentes do conselho executivo ou um dos adjuntos do diretor, para o efeito designado por este” e “(...) é presidido pelo presidente do conselho executivo ou pelo diretor”. No que respeita às competências reservadas para este órgão podemos mencionar a título de exemplo a elaboração do relatório de contas de gerência, autorizar a realização de despesas, etc.

Quanto ao seu funcionamento, dizer que o mesmo reúne ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que tal seja convocado pelo presidente.

Dizer ainda que, segundo o disposto no **artigo n.º 45** “o pessoal docente e não docente a quem tenha sido aplicada pena disciplinar superior a repreensão não pode ser eleito ou designado para os órgãos e estruturas previstos no presente diploma, nos dois, três ou cinco anos posteriores ao cumprimento da sanção, consoante lhe tenha sido aplicada, respetivamente, pena de multa, suspensão ou de inatividade”.

Entretanto, passados dez anos, é publicado um novo diploma legal, o **Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril** que vem aprovar um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos escolares, tendo já sido sujeito a alterações introduzidas pelo **Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro** e pelo **Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho** e, vamos posicionar-nos no que é referenciado no **capítulo III** onde são apresentados os órgãos de direção estabelecidos no **artigo n.º 10 e seguintes: “a) O conselho geral; b) O diretor; c) O conselho pedagógico; d) O conselho administrativo”**. Desta feita é criado o conselho geral, órgão colegial de direção que, vem de certa forma, substituir a assembleia de escola e é criada também a figura do diretor que se traduz num órgão unipessoal de administração e gestão, já os restantes mantêm-se.

O **CG** traduz-se num “órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa (...)” (**n.º 1 do artigo n.º 11**) sendo que a sua composição é estabelecida “(...) por cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada (...) devendo ser um número ímpar não superior a 21” e é salvaguardada a “(...) participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local” (**n.ºs 1 e 2 do artigo n.º 11**). Nas suas competências inserem-se, v.g. a eleição do respetivo presidente e do diretor, a aprovação do projeto educativo e dos planos anual e plurianual de atividades (documentos com as decisões estratégicas e de planeamento) e, do regulamento interno (documento com as regras fundamentais do funcionamento da escola), a promoção das relações com a comunidade educativa, e a aprovação dos contratos de autonomia, entre outras que estão consagradas nas **alíneas do artigo n.º 13**. Podemos ainda destacar que “as competências atribuídas a este órgão pretendem assegurar que ele seja efetivamente o órgão que assegura a definição do projeto educativo e de administração da escola, aquele que define a estratégia da escola para o sucesso educativo”¹⁷⁴.

¹⁷⁴ MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 47.

Quanto ao mandato dos membros deste órgão o mesmo tem, apesar de algumas circunstâncias previstas no **artigo n.º 16**, a duração de quatro anos. E, em relação à reunião dos membros do conselho geral dizer que se reúnem ordinariamente uma vez por trimestre (**artigo n.º 17**).

Relativamente ao **diretor** é de referir que “é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (**artigo n.º 18**) e, “é coadjuvado no exercício das suas funções por um subdiretor e por um a três adjuntos” (**n.º 1 do artigo n.º 19**). Tem a seu cargo a presidência tanto do conselho pedagógico e do conselho administrativo, a elaboração as alterações ao regulamento interno, representar a escola entre muitas outras competências que se encontram reguladas no **artigo n.º 20** e importa salientar que se denota um diretor com mais competências com o objetivo, tal como é dito no preâmbulo, de “(...) em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo”. Por sua vez, esta atribuição de mais competências ao diretor é como que um reforço na autonomia das escolas e a organização das mesmas acaba por se livrar das “(...) dinâmicas colegiais, vistas como fortes constrangimentos à liberdade do gestor”¹⁷⁵. Sendo certo que, “(...) o desempenho do diretor determina se uma escola se transforma numa organização dinâmica de aprendizagem ou numa empresa falida”¹⁷⁶ numa tentativa de demonstrarmos o papel crucial do mesmo enquanto “rosto” da escola.

Na génese do recrutamento desenvolve-se um procedimento concursal prévio à eleição e o seu procedimento encontra-se descrito no **n.º 2 do artigo 20.º** e seguintes, dizer apenas que as candidaturas são apreciadas pela comissão permanente do conselho geral ou por uma comissão especialmente designada para esse efeito podendo, eventualmente, os candidatos serem sujeitos a audição. Durante o seu mandato de quatro anos (**artigo n.º 25**) a atuação do mesmo está sujeita a direitos como sejam, o direito à formação específica para o exercício das duas funções (**n.º 1 do artigo 28º**) e a deveres no sentido de fazer cumprir as orientações da administração educativa (**alínea a) do artigo 29.º**). Por sua vez, “(...) o conselho geral pode autorizar a constituição de assessorias técnico-pedagógicas (...)” para o apoio à atividade complexa que cabe ao diretor.

O **CP**, tal como já foi referido trata-se do “órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do

¹⁷⁵ LICÍNIO LIMA, *A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas*. In M. Fátima Chorão Sanches, Feliciano Veiga, Florbela Sousa e Joaquim Pintassilgo (Org.), *Cidadania e Liderança Escolar*, Porto, Porto Editora, 2007.

¹⁷⁶ C. GRAY, B. FRY, K O'NEILL, *Good principals aren't born – they're mentored*. Disponível em: <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Good-Principals-Arent-Born-Theyre-Mentored.pdf> pp.5.

peçoal docente” (**artigo n.º 31**) e no que toca à sua composição dizer apenas que o número total de membros passa de vinte para dezassete (**artigo n.º 32**). Podemos ainda adicionar que “certamente não existe nas escolas portuguesas, ideia mais generalizada (e defendida) do que a que atribui aos conselhos pedagógicos primordial importância para o funcionamento pedagógico-didático da escola”¹⁷⁷. De entre as várias competências citadas nas **alíneas do artigo 33.º** mencionem-se, por exemplo, “elaborar a proposta de projeto educativo a submeter pelo diretor ao conselho geral; emitir parecer sobre as propostas de celebração de contratos de autonomia; propor aos órgãos competentes a criação de áreas disciplinares ou disciplinas de conteúdo regional e local, bem como as respetivas estruturas programáticas (...)”. Para concluir a análise a este órgão, quanto ao seu funcionamento, diz-nos o **n.º 1 do artigo 34.º** “(...) reúne ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que seja convocado pelo respetivo presidente, por sua iniciativa (...)”.

O **CA** “o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento de escolas ou escola não agrupada (...)” (**artigo n.º 36**) composto por, segundo o **artigo n.º 37**, “**a**) o diretor, que preside; **b**) o subdiretor ou um dos adjuntos do diretor, por ele designado para o efeito; **c**) o chefe dos serviços administrativos, ou quem o substitua”. No que concerne às competências contam-se, entre elas, a aprovação do projeto de orçamento anual, zelar pela atualização do cadastro patrimonial, entre outras. O conselho administrativo reúne “(...) ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que o presidente o convoque (...)” (**artigo n.º 39**).

Falta-nos abordar apenas a figura do **coordenador** em que o mesmo fica responsável pela “coordenação de cada estabelecimento de educação pré-escolar ou de escola integrada num agrupamento (...)” conforme o disposto no **n.º 1 do artigo 40.º** porquanto, importa salientar que, de acordo com o **n.º 2 do presente artigo**, “nas escolas em que funcione a sede de agrupamento, bem como nos que tenham menos de três docentes em exercício efetivo de funções, não há lugar à designação de coordenador”. Relativamente ao mandato do coordenador refira-se que o mesmo tem a duração de quatro anos e cessa com o mandato do diretor sendo que as suas competências se encontram estabelecidas no **artigo n.º 41**.

¹⁷⁷ LUÍS LEANDRO DINIS, “Para que servem os Conselhos Pedagógicos? Estudo de um caso numa Escola Básica 23” in A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas, atas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração realizado em Vilamoura, 1.ª edição, 1997, pp. 265.

3.3 Dos Agrupamentos Escolares – Governação em Rede

Na nossa história assistimos a momentos em que a criação de escolas e a sua localização se consubstanciaram em decisões unilaterais por parte do governo, sem ter, na maioria das vezes, em linha conta as necessidades locais, em que o poder central afirma-se decisivamente como o protagonista da expansão da rede pública escolar “(...) desde logo a partir do momento em que passou a impor a implantação de estabelecimentos e a obrigatoriedade da sua frequência”¹⁷⁸.

Por sua vez, a atitude “expansionista” da administração central, com a criação de várias unidades escolares, passa também por fases de retração e, mais uma vez de forma unilateral, adota critérios de reorganização e racionalização, desprezando muitas vezes os interesses e dinâmicas locais que culminaram no encerramento de várias escolas ou na reorganização da rede operando a partir de um conceito base – rede pública escolar -.

A primeira menção a este conceito é refletida na **CRP no artigo n.º 75** “o Estado criará uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população” e por sua vez, a **LBSE** volta a densificar este conceito nos **n.º s 1 e 2 do artigo 40.º** onde podemos observar novamente que, “compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população” e “o planeamento da rede de estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens”.

É neste contexto que, e de forma a suprir as necessidades locais numa clara racionalização da rede pública escolar, se dá a constituição de agrupamentos de escola como configuração predominante tratando-se pois de uma “(...) realidade que se vem impondo no sistema educativo português e que, contraditoriamente à sua imponente estrutural, parece hoje um fenómeno naturalizado (...)”¹⁷⁹.

Desta feita, os agrupamentos escolares são previstos, pela primeira vez, através do **Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio** no sentido de serem “(...) encontradas soluções organizativas adequadas às escolas de maior dimensão e às escolas mais pequenas e isoladas” tal como nos diz o preâmbulo do referente legal para uma melhor reorganização da rede escolar. Podemos defini-los, segundo o **n.º 1 do artigo 5.º**, como sejam “(...) uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e

¹⁷⁸ LICÍNIO C. LIMA, *Administração Escolar...* cit., p. 86.

¹⁷⁹ LEONOR L. TORRES, *“Mudança na permanência em educação: Os agrupamentos de escolas e a reemergência do sentido identitário”*, CIEd, Instituto de Educação da Universidade do Minho, fevereiro de 2020. Disponível em: <https://correntes.blogs.sapo.pt/mudanca-na-permanencia-em-educacao-os-2961606>.

gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum (...)” com vista à prossecução do suprimentos de algumas dificuldades como seja o isolamento de alguns estabelecimentos escolares e, reforçar e enquadrar a capacidade pedagógica das escolas entre outros mencionados no n.º 2 do artigo supracitado. Aduzindo, conforme afirmou João Pinhal “a sua criação visava proporcionar uma melhor sequencialidade no processo escolar dos estudantes, pela ligação que se estabelecia entre as escolas, e um melhor aproveitamento dos recursos localmente existentes, bem como permitir que o novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas viesse a aplicar-se a todas elas, em todos os ciclos, desde a maior à mais pequena”¹⁸⁰.

Porquanto, apesar da generalização dos agrupamentos através do diploma legal supra mencionado, já em anos anteriores se vinha preparando a sua constituição em diplomas legais como a **LBSE** que faz uma menção aos mesmos no atual n.º 2 do artigo 48.º quando aborda “em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimento (...)” e como o **Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio** ao prever a **área escolar** que se consubstanciava num “(...) grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou de 1.º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direção, administração e gestão comuns” ficando assim em aberto as lógicas que iriam presidir à constituição dos agrupamento e, diga-se que, o impacto deste desiderato legal foi muito reduzido contribuindo para tal o quadro político profundamente contraditório.

Por outro lado, falamos também do **Despacho Normativo n.º 27/97**, que antecipava a sua possível constituição no ano letivo 1997/1998 tal como mostra o **ponto 2.1** do mesmo “em situações devidamente fundamentadas, pode ser autorizada a constituição de agrupamentos de escolas, para início de funcionamento no ano letivo de 1997-1998, por despacho do competente diretor regional de educação, o qual, ouvidas as escolas, designará o respetivo órgão de gestão provisório”.

Em todo o caso, “vem-se alicerçando a ideia de que em Portugal é possível produzir textos legislativos exemplares de uma progressividade exemplar, sem, no entanto, mudar nada de substancial”¹⁸¹ e, no caso aplica-se, uma vez que, apesar do **diploma de 1998** renovar as condições para a criação de agrupamentos escolares aliado ao **Decreto-Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto**, o **Despacho n.º 13 313/2003, de 8 de julho**, do Secretário de Estado da Administração Educativa, vem verificar que o reordenamento dos estabelecimentos educativos fora muito reduzido ou até mesmo

¹⁸⁰ JOÃO MANUEL PINHAL, “*Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas – Revisitando as Políticas de Descentralização e os debates da atualidade*” ... cit., p. 901.

¹⁸¹ JOÃO FORMOSINHO/FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/JOAQUIM MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas...* cit., p. 100.

inexistente em alguns casos. De facto, com o objetivo de racionalizar a rede educativa o **Decreto-Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto** prevê no n.º 2 e 4 do artigo 3.º a racionalidade de utilização dos recursos e o reordenamento da rede educativa, contudo, diz-nos também o **artigo n.º 4** que para a constituição dos Agrupamentos será necessário o parecer favorável do município e a iniciativa caberá às escolas (**artigo n.º 5**).

Ora, uma vez que a criação de agrupamentos era muito reduzida e tendo como objetivo essencial a efetiva concretização do estabelecimento de agrupamentos escolares, o **Despacho** determinou assim que “(...) até ao final de junho de 2003 os diretores regionais da educação apresentassem para ratificação pelo Secretário de Estado as propostas de agrupamentos, devendo todo o processo estar concluído no início do ano letivo 2004-2005”¹⁸² e previu também o encerramento das delegações escolares.

Por outro lado, impõe-se mais um breve apontamento no que concerne a este **Despacho** pois “(...) na prática, mais do que resultar da iniciativa da comunidade escolar, como previsto (...) a constituição de cada agrupamento foi resultado do impulso do ME, através de cada um dos diretores regionais de Educação”¹⁸³ havendo assim uma inversão no que concerne à iniciativa de constituição de agrupamentos. Com esta mudança de protagonistas, além de se privilegiarem os agrupamentos verticais, ou seja, agrupamentos que podem incluir todos os níveis e ciclos de ensino, diz-nos Estevão Lopes que “no final do ano letivo em causa (2002/2003) são agrupadas mais escolas do que durante todos os anos anteriores, diminuindo muito significativamente as unidades de gestão”¹⁸⁴. Relativamente aos agrupamentos verticais diga-se que, além de incluírem vários tipos de ensino, teriam órgãos de gestão centralizados na “escola-sede” o que acarretou dificuldades pelo facto de o controlo ser exercido pelo centro.

A **partir de 2008** inicia-se um novo ciclo com a publicação do **Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril** que vem alterar novamente o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos onde a figura dos agrupamentos vem plasmada nos **artigos n.º 6, 7.º e 7.º-A** tendo este também sido sujeito a alterações conforme já explicitado.

O agrupamento é, neste diploma, explicitado de forma mais pormenorizada estando os critérios para a sua constituição descritos no **n.º 2 do artigo 6.º** como sejam a ideia de coerência, articulação eficaz e proximidade geográfica numa lógica de construção equilibrada e racional dos mesmos, não

¹⁸² CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Administração e Organização Escolar, o Direito Administrativo da Escola...* cit., p. 109.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ ESTEVÃO GOUVEIA LOPES, *A Descentralização do Ensino: vontade do Poder Central ou Exigência do Poder Local...* cit., p. 28.

esquecendo que se mantém a identidade e denominação próprias de cada estabelecimento escolar. Por sua vez, assistimos a uma novidade no **artigo n.º 7** “(...) ao admitir a agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, enquanto unidades de maior dimensão, constituídas quer por iniciativa da administração, quer por parte dos agrupamentos e escolas não agrupadas”¹⁸⁵, o que se repercute, em última ratio na “(...) emergência de um novo escalão de administração”¹⁸⁶.

Já o **artigo 7.º-A** reporta o regime de exceção visto dirigir-se a escolas profissionais públicas, de ensino artístico, a escolas integradas nos territórios educativos de intervenção prioritária e a escolas com contrato de autonomia que, por sua vez, depende da iniciativa destas a sua integração em agrupamentos.

Um novo impulso em direção ao reordenamento da rede escolar e, mais concretamente no que concerne aos agrupamentos é dado em 2010 com a **Resolução de Conselho e Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho** onde é plasmado a racionalização dos mesmos com o fim dos agrupamentos horizontais (igual nível de ensino), devendo os estabelecimentos escolares se integrarem em agrupamentos verticais. E ainda no mesmo ano podemos fazer menção à **Portaria n.º 1181/2010, de 16 de novembro** que definiu os procedimentos de criação, alteração e extinção de agrupamentos de escolas e de estabelecimentos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário da rede pública do Ministério da Educação.

Outros passos foram dados com o objetivo premente de agilização do processo de agregação de agrupamentos onde “(...) a lógica de estabelecimento deu lugar à lógica de agrupamento, sob o comando de um único diretor que exerce a sua atividade a partir da escola-sede”¹⁸⁷, como sejam os **Despachos n.ºs 4463/2011, de 11 de março** relativo aos procedimentos e clarificação do papel dos agentes envolvidos nas agregações de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e o **5634-F/2012, de 26 de abril** que, parafraseando o preâmbulo do mesmo, vem “(...) aclarar os princípios e critérios de orientação, as exceções, bem como alguns procedimentos de transição, tendo em vista a aplicação do regime de autonomia, administração e gestão estabelecido no Decreto -Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, às novas unidades orgânicas resultantes da constituição de agrupamentos ou agregações nele previstas, de modo a clarificar o processo de consolidação da reorganização da rede escolar pública do Ministério da Educação e Ciência. (...)”.

Realizado este levantamento legal é-nos permitido apresentar o percurso da constituição dos agrupamentos escolares mais como sendo, muitas vezes, resultado de uma imposição burocrático-

¹⁸⁵ LICÍNIO C. LIMA, *Administração Escolar: Estudos, Educação e Formação...* cit., p. 113.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ LEONOR L. TORRES, *“Mudança na permanência em educação: Os agrupamentos de escolas e a reemergência do sentido identitário”*, CIEd, Instituto de Educação da Universidade do Minho, fevereiro de 2020, disponível em: <https://correntes.blogs.sapo.pt/mudanca-na-permanencia-em-educacao-os-2961606>

normativa ao invés de uma verdadeira lógica racionalizante em ordem a variáveis mais emergentes do local.

Cumprindo esta incursão pelo aparecimento dos agrupamentos escolares impõe-se parafrasear Leonor Torres, ao considerar o agrupamento como “(...) um chavão conceptual, uma realidade-sombra que serve fins essencialmente racionalizadores, mas que é secundarizado ou mesmo descartado enquanto contexto real de escolarização” uma vez que “(...) não apagou da memória política e institucional o ideário de escola/estabelecimento/ciclo, já que ele persiste como categoria central na produção de indicadores estatísticos e relatórios oficiais por parte do Ministério da Educação”¹⁸⁸. Apesar de alguns avanços e recuos, a verdade é que se assiste hoje a uma conformidade generalizada a esta forma de organização das escolas, inicialmente, bem vincada a pressão normativa e legal como mola propulsora para a alteração hoje presente na organização escolar.

4. A Regulamentação da Autonomia – O Contrato de Autonomia em Especial

Chegados aqui, cumpre destacar de que forma a autonomia tem sido entendida e regulamentada ao longo dos tempos, fazendo uma incursão legal naquele percurso tendo como referencial os vários diplomas legais relativos ao Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários já aqui explicitados.

Não sendo a nossa intenção transpor integralmente o disposto nos vários diplomas legais subjacentes considera-se importante percebermos a evolução do conceito de autonomia consagrada e a sua materialização através dos contratos de autonomia, densificando, por isso, esta figura contratual e, antecipando, desde já, que se tratam de “(...) contratos celebrados dentro da pessoa coletiva Estado entre entidades que prosseguem as mesmas atribuições”¹⁸⁹ correspondendo assim “(...) a uma nova forma de o Estado se organizar para a prossecução das suas tarefas, uma nova forma de administrar na área da Educação”¹⁹⁰.

Ora, tendo em conta a relevância da questão e a tudo o que a ela está subjacente, entendemos que a mesma teria de ser escrutinada separadamente.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ MARGARIDA OLAZAVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 60.

¹⁹⁰ Idem.

De facto, a autonomia da escola merece da nossa parte um importante enlevo como sendo uma problemática nuclear várias vezes debatida nos discursos educativos “(...) embora, aparentemente, com reduzido impacto na administração do sistema educativo e sobretudo com parcas consequências democráticas na governação e administração das escolas”¹⁹¹.

Admitimos que não se trata de uma exigência que se reconduz apenas à atualidade, em ordem a um caminho que se caracteriza, não raras vezes, sinuoso com incertezas e contradições “(...) assumindo uma dimensão retórica face a orientações e ações que obstaculizam o exercício de autonomia das escolas (...)”¹⁹² a par com “(...) a manutenção e, por vezes, mesmo o reforço dos poderes da administração central, designadamente através de processos de desconcentração, da imposição de lógicas de reordenamento da rede escolar, entre outras formas de controlo sobre as escolas (...)”¹⁹³ que, na sua génese permanecem numa forte oposição à autonomia das escolas.

A autonomia das escolas pressupõe que nos distanciemos da escola enquanto unidade administrativa e que a entendamos como uma unidade que atende a uma multiplicidade de atores, princípios e decisões que culmina no objetivo mestre de reforçar e melhorar o sistema educativo. Este entendimento levou a uma série de reformas educativas tendo como mote um alargamento da autonomia concedida às aulas protagonizada pelo estabelecimento dos já referidos contratos de autonomia.

Contextualizando, “a partir dos finais dos anos 80 começa a esboçar-se uma clara intenção de a Administração Educacional abandonar a prática de tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional e um desejo de impulsionar os estabelecimentos a tomar decisões estratégicas coerentes com as “causas” nacionais da educação”¹⁹⁴. Tal intenção viria a concretizar-se pela publicação do **Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro** que vem estabelecer o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário o qual podemos designar como um dos primeiros impulsos à autonomia das escolas.

Na certeza de que “a reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional” tal como se encontra disposto no preâmbulo deste diploma legal o mesmo vem propor também um “(...) quadro orientador de autonomia da escola genérico e flexível. Diz-se genérico e flexível porque vai ser capaz de se adaptar ao modelo de organização, administração e gestão que se viria a concretizar no **DL 172/91, de 10 de maio** o qual vamos visitar mais à frente. Contudo, podemos antecipar desde já que, “enquanto o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro se “esquecia”

¹⁹¹ LICÍNIO C. LIMA, *Administração Escolar...* cit., p. 14.

¹⁹² *Idem*, p. 13.

¹⁹³ *Idem*.

¹⁹⁴ JOÃO FORMOSINHO/FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/JOAQUIM MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas...* cit., p. 46.

de abranger na “autonomia consagrada” o 1.º ciclo do ensino básico e a educação pré-escolar, já o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, pretende, de uma forma inovadora, alargar o ordenamento do “novo modelo de administração, direção e gestão das escolas” a todas as escolas dos vários níveis de educação e ensino”¹⁹⁵.

Logo nos seus artigos iniciais é definido o conceito de **autonomia** como sendo “(...) a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” sendo o mesmo considerado como a “(...) formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de atividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para os principais sectores e serviços escolares” tal como refere o **artigo n.º 2**.

Por seu turno, este diploma legal entendia que as valências da autonomia, explanadas ao longo do mesmo, se repartiam em autonomia cultural, pedagógica e administrativa sendo que, “cada escola passou a ter a possibilidade de ensaiar (tímidas) formas de gestão flexível de currículo; definir algumas políticas de alocação de alunos e professores e gestão dos tempos letivos e de ocupação de espaços (...); proceder ao recrutamento de pessoal auxiliar de ação educativa em regime de tarefa ou de contrato a tempo certo (...)”¹⁹⁶ entre outras.

Por sua vez, o desenvolvimento da autonomia ganha vigor com a publicação do **Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio** referente ao regime jurídico da autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. De facto, este dispositivo legal introduz novidades importantes no que respeita à organização escolar com a valorização da autonomia das escolas e da descentralização como princípios fundamentais. Há, pois, o reconhecimento de que “(...) mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projeto educativo” sendo que este reforço na autonomia não deve “(...) ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades”.

Esta robustez da autonomia é concretizada pela introdução da figura dos **contratos de autonomia**, os quais vamos esquadriñar para a sua melhor compreensão e implicação na administração e gestão escolares. É neste contexto que João Nogueira afirma que “diplomas (...), tais como a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 e o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio são a “porta” de entrada do

¹⁹⁵ Idem, p. 47.

¹⁹⁶ Idem, p. 46.

conceito de autonomia no sistema de ensino em Portugal”¹⁹⁷. Porquanto, revelou-se num processo moroso uma vez que “(...) apesar de prevista desde então, a política de contratualização da autonomia só é efetivamente aplicada em 2005, com a assinatura do primeiro contrato de autonomia com a Escola da Ponte”¹⁹⁸.

Por seu turno, na certeza de que “(...) a administração e gestão obedecem a regras fundamentais que são comuns a todas as escolas, o certo é que, por outro lado, a configuração da autonomia determina que se parta das situações concretas (...)” o que denota a consciencialização que existem escolas mais aptas a assumir um grau mais elevado de autonomia do que outras na senda de um processo que se pretende que seja gradual.

Por sua vez, a figura da **autonomia** é agora clarificada e fundamentada no **n.º 1 do artigo 3.º** que preconiza que a “autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados”, acrescentando no **n.º 2** instrumentos nos quais o processo de autonomia se constitui sendo eles: **a) projeto educativo** que se traduz num documento de orientação educativa onde se encontram plasmados os princípios e valores pressupostos pela função educativa; **b) regulamento interno** onde é denotado o regime de funcionamento da escola dos agentes envolvidos; **c) plano anual de atividades** que se trata de um documento de planeamento detalhado com os objetivos e as formas de organização das atividades escolares. De facto, “hoje, a escola elege os seus órgãos de forma democrática, que são, por isso, órgãos representativos, e é-lhe atribuído o poder de tomar decisões autonomamente sob sua própria responsabilidade, para a concretização do projeto educativo e do plano anual de atividades por si mesma definidos, sendo-lhe igualmente deferido o poder de aprovar o seu próprio regulamento”¹⁹⁹.

Aduzindo, a autonomia concedida às escolas “(...) desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respetivo exercício” tal como consta no **n.º 1 do artigo 47.º**

É neste âmbito que introduzimos a figura dos **contratos de autonomia** que, mais não é, do que a materialização da autonomia das escolas sendo que os mesmos “(...) devem ser programas de mudança e incentivarem as escolas que promovem soluções autónomas ao serviço do interesse e das

¹⁹⁷ JOÃO MANUEL DIOGO NOGUEIRA, *Gestão Escolar...* cit., p. 57.

¹⁹⁸ ANA ISABEL MOREIRA AZEVEDO MENDES SILVA, *Reforço da Autonomia Escolar: O “jogo da corda” dos/as Diretores/as das Escolas com Contrato de Autonomia*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, 2010, pp. 57.

¹⁹⁹ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Administração e Organização Escolar, o Direito Administrativo da Escola...* cit., p. 54.

necessidades dos alunos, assim como devem também promover a sua assunção de novas competências, nomeadamente no âmbito da estabilização dos professores e do incentivo da continuidade da relação pedagógica”²⁰⁰ sempre com uma atitude vigilante por parte do poder central e vários foram os autores que chamaram à atenção no que respeita à essencialidade dos mesmos, desaparecendo se se “(...) transformarem em mais um artefacto burocrático, contrário à afirmação autonómica das escolas”²⁰¹.

Desta feita, no diploma legal em análise, “por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado (...)” em que as partes integrantes são a escola, o Ministério da Educação a administração municipal e, eventualmente outros interessados “(...) através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas”, como define o **n.º 1 do artigo n.º 48**.

Os princípios norteadores da celebração e da explanação dos contratos de autonomia encontram-se regulados nas **alíneas do n.º 3** do artigo supramencionado e registe-se como exemplo a “subordinação da autonomia aos objetivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos”; “compromisso do Estado e dos órgãos de administração e gestão na execução do projeto educativo e respetivos planos de atividades”; “garantia de que o alargamento da autonomia respeita a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado”.

Para a apresentação de propostas de contratos de autonomia constitui requisito, segundo o disposto no **n.º 4**: **a)** na 1.ª fase, o funcionamento de órgãos de administração e gestão, de acordo com o regime definido no presente diploma; **b)** na 2.ª fase, uma avaliação favorável realizada pela administração educativa central e municipal, no final do contrato de autonomia da primeira fase, bem como o funcionamento de serviços adequados às finalidades visadas” acrescentando o facto de, na avaliação referida na 2.ª fase, é tomado em consideração **a)** O modo como estão a ser prosseguidos os objetivos constantes do projeto educativo; **b)** O grau de cumprimento do plano de atividades e dos objetivos correspondentes à 1.ª fase de autonomia”.

Este processo ao desenvolver-se em duas fases tal pode ser explicado por duas razões essenciais, a saber: “(...) o legislador tem consciência (...) de que nem todas as escolas estarão preparadas para o exercício da autonomia (...) por outro lado, tem consciência de que a própria

²⁰⁰ JOÃO FORMOSINHO/FERNANDO ILÍDIO FERREIRA/JOAQUIM MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas...* cit., p. 102.

²⁰¹ Idem, p. 14.

Administração Central não estaria preparada para acompanhar e fiscalizar a execução de contratos de autonomia se estes se generalizassem rapidamente a todas as escolas do país”²⁰².

Ademais, o desenvolvimento da autonomia pressupõe a atribuição de competências em variados domínios, presentes nas **alíneas do n.º 1 do artigo n.º 49** como sejam v.g. “gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional (...)”, “gestão de um crédito global de horas que inclua a componente letiva (...)”, “intervenção no processo de seleção do pessoal não docente (...)”, “gestão e execução do orçamento (...)”.

A proposta de contrato segue os trâmites impregnados nos **artigos n.º s 50 e seguintes** e, começa com a direção executiva das escolas/agrupamentos de escolas a apresentar “(...) à respetiva direção regional de educação uma proposta de contrato, aprovada pela assembleia (...)” onde constem os elementos previstos nas alíneas do presente artigo. Posteriormente, “em cada direção regional de educação serão constituídas comissões para proceder à análise global do mérito das propostas e da existência de condições para a sua concretização” e tal é feito segundo os critérios presentes nas alíneas do **artigo n.º 51** e, caso a viabilidade da proposta se mostre favorável procede-se à celebração do contrato no qual “(...) constarão as obrigações a que as partes reciprocamente ficam vinculadas e onde se deverá proceder a uma delimitação e articulação das competências da escola, dos restantes níveis da administração e dos demais parceiros”, segundo o **n.º 1 do artigo n.º 52**.

Ainda no presente artigo é referido no **n.º 4** que a matriz dos contratos é aprovada por portaria sendo que a mesma se veio a concretizar na **Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro** que, além de consagrar a matriz em anexo fixa algumas condições para a celebração dos mesmos constantes no **artigo n.º 3**: “adoção por parte da escola de dispositivos e práticas de autoavaliação; avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas; aprovação pela assembleia de escola e validação pela respetiva direção regional de educação de um plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada”.

Esta **Portaria** acrescenta um entendimento mais abrangente em torno dos contratos de autonomia preconizado no **n.º 1 do artigo 4.º** pois além de se traduzir num instrumento para o desenvolvimento do projeto educativo assenta também “(...) no princípio de que a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e prestadora de um serviço público de especial relevância.

²⁰² MARGARIDA OLAZAVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 61.

De salientar que, ao abrigo destes dois diplomas legais analisados foram celebrados apenas vinte e três contratos de autonomia²⁰³ o que denota uma fraca adesão aos mesmos²⁰⁴ repercutindo-se num processo com um grau de contratualização reduzido.

Por sua vez, tal regime veio a ser revogado pelo **DL 75/2008, de 22 de abril**²⁰⁵ onde se encontra impregnado um reforço à autonomia direcionado a uma melhoria do serviço público da educação consubstanciando-se “(...) não num princípio abstrato ou um valor absoluto, mas um valor instrumental (...)” havendo também a consciencialização de que “a maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade” daí que, por exemplo, se confira “(...) maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração., o diretor, e instituindo uma avaliação de prestação de contas”²⁰⁶.

Ademais, o **capítulo II** é reservado ao **Regime da Autonomia** que, apresenta uma maior extensão quando comparado com o que estava impregnado no diploma legal analisado anteriormente. Uma vez que, além dos instrumentos de autonomia acima descritos juntam-se o **orçamento** que se consubstancia no “documento em que se preveem, de forma discriminada, as receitas a obter e as despesas a realizar pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada” conforme o disposto na **alínea d), do n.º 1 do artigo 9.º; o relatório anual de atividades** “documento que relaciona as atividades efetivamente realizadas (...) e identifica os recursos utilizados nessa realização”; **a conta de gerência** “documento que relaciona as receitas obtidas e despesas realizadas (...)”; **relatório de autoavaliação** “documento que procede à identificação do grau de concretização dos objetivos fixados no projeto educativo, à avaliação das atividades realizadas (...) designadamente no que diz respeito aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo” sendo os mesmos constantes das **alíneas do n.º 2 do artigo supra referenciado**.

Tal como no diploma legal anterior, também neste estão previstos os **contratos de autonomia (capítulo VII)** como veículo de interligação entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e demais interessados no desenvolvimento e potencialização da autonomia nas escolas sendo as

²⁰³ Assim se encontra explicitado em ANA ISABEL MOREIRA AZEVEDO MENDES SILVA, *Reforço da Autonomia Escolar: O “jogo da corda” dos/as Diretores/as das Escolas com Contrato de Autonomia*, dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, 2010.

²⁰⁴ Só em 2006 se promoveu um projeto piloto que se consubstanciou num processo de experimentação de um contrato-programa em que foram 24 as escolas escolhidas para ingressar neste programa, tendo como mote uma distribuição geográfica equilibrada, porquanto apenas 22 escolas fizeram parte do projeto piloto pois duas delas decidiram não assinar o contrato.

²⁰⁵ Tendo este sido sujeito a alterações preconizadas, em primeiro lugar, pelo **DL n.º 224/2009 de 11 de setembro** e, em segundo lugar, pelo **DL n.º 137/2012, de 2 de julho** que procedeu à sua republicação.

²⁰⁶ Como descreve o preâmbulo do Decreto-Lei.

competências a transferir (**artigo n.º 58**) se mostram semelhantes às que já se encontravam estipuladas no documento legal anterior, a saber: “gestão flexível do currículo (...)”, “oferta de cursos com planos curriculares próprios, no respeito pelos objetivos do sistema nacional de educação”, “gestão de um crédito global de horas de serviço docente, incluindo a componente letiva, não letiva (...) e ainda o desenvolvimento de projetos de ação e inovação”, “adoção de normas próprias sobre horários, tempos letivos, constituição de turmas ou grupos de alunos e ocupação de espaços”, “recrutamento e seleção do pessoal não docente (...)”, “possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas”, “aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro dos limites a definir”, “adoção de uma cultura de avaliação interna da escola, de avaliação dos desempenhos docentes e da avaliação de aprendizagem dos alunos, orientada para a melhoria da qualidade da prestação de serviço público de educação”.

Contudo, no que concerne aos procedimentos, se no anterior estavam previstos detalhadamente aqui, diz-nos o **artigo n.º 59** que “os demais procedimentos relativos à celebração, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de autonomia são estabelecidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da educação, ouvido o Conselho das Escolas”.

O dispositivo legal em causa é a **Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto**²⁰⁷ e, logo no seu **artigo n.º 3** plasma os **princípios orientadores** da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia onde podemos destacar a subordinação da autonomia aos objetivos do serviço público de educação e a incidência especial na melhoria dos resultados escolares e diminuição do abandono escolar.

Os **requisitos** que estão subjacentes à celebração dos contratos de autonomia encontram-se no **artigo n.º 6**: “Aprovação pelo conselho geral de um plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da escola e superar de modo sustentado as suas debilidades (...); apresentação de um projeto educativo contextualizado, consistente e fundamentado; a conclusão do procedimento de avaliação externa (...); adoção por parte da escola de dispositivos e práticas de autoavaliação (...)”.

De notar que, algumas matérias são integradas nas cláusulas contratuais com carácter obrigatório conforme dispõe o **artigo n.º 7** que, depois de celebrados são homologados pelo membro do governo responsável pela área da educação.

No que concerne à **duração e renovação** dos contratos refira-se que a duração é acordada entre as partes não podendo, porém, ser inferir a três anos escolares completos ²⁰⁸ e, “(...) podem, por acordo

²⁰⁷ Alterada pela **Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro**.

²⁰⁸ Sendo que o mesmo não se aplica a escolas abrangidas pelo Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP.

expresso de ambas as partes, ser renovados por período igual ou diferente ao inicialmente ajustado, mas nunca inferior a um ano escolar (...)” conforme estipula o n.º 1 do artigo 11.º. A duração do contrato está dependente de uma avaliação positiva relativamente: “ao grau de cumprimento dos objetivos constantes no projeto educativo; grau de cumprimento dos objetivos e dos planos de ação e de atividades apresentados e demais compromissos (...); da evolução dos resultados escolares e do abandono escolar”.

Relativamente à **suspensão** e **rescisão**, patente no **artigo n.º 12**, refira-se que em caso de incumprimento comprovado do contrato ou de manifesto prejuízo para o serviço público, apurados na sequência de avaliação externa ou de ação inspetiva, “(...) pode o membro do Governo responsável pela área da educação, em despacho fundamentado, determinar, unilateralmente a sua suspensão, total ou parcial, ou a sua rescisão, com a conseqüente reversão para a administração educativa de parte ou da totalidade das competências atribuídas”. Acresce que das decisões da administração educativa cabe reclamação ou recurso o que coloca desafios à justiça administrativa (**artigo n.º 13**).

Por seu turno, no que respeita ao acompanhamento e controlo da execução dos contratos de autonomia estão previstos três níveis de controlo esquematizados na figura seguinte:

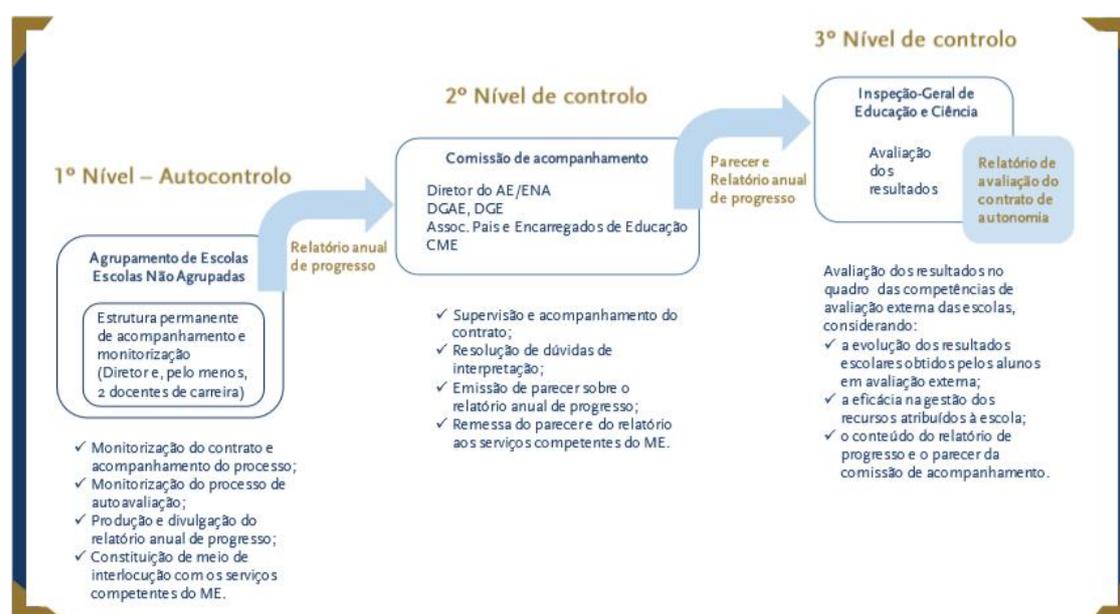


Figura 1: Acompanhamento e controlo dos contratos de autonomia. Fonte: Relatório n.º 9/2019, 2.ª secção do Tribunal de Contas, Auditoria de Resultados: contratos de autonomia entre Ministério da Educação e as Escolas

A esquematização presente na figura supra mostra-nos que o acompanhamento e controlo da execução dos contratos de autonomia estão sujeitos a três níveis de controlo onde, em cada um deles, podemos verificar a sua composição, competências e documentos produzidos.

Assim, num primeiro momento, designado de “autocontrolo” temos uma estrutura permanente de acompanhamento e monitorização composta pela figura do Diretor e, pelo menos, dois docentes de carreira que, além de acompanharem o processo de “aplicação” do contrato de autonomia, da monitorização do processo de autoavaliação, são como interlocutores com os serviços competentes do ME. Compete-lhes ainda elaborar e divulgar o RAP, sendo aqui de salientar, que o legislador nada diz no que respeita ao conteúdo do mesmo.

Num segundo momento, a CdA, tendo esta na sua composição o Diretor, a DGAE, DGE, a Associação de pais e encarregados de educação e, ainda o CME, tem como atribuição a competência de supervisionar e acompanhar o contrato, resolver dúvidas de interpretação e, emissão de um parecer sobre o RAP remetendo os mesmos (RAP e parecer do mesmo) aos serviços competentes do ME. Ressalvamos que também no que respeita ao parecer da CdA o legislador nada diz relativamente ao seu conteúdo.

No terceiro e último momento realiza-se a avaliação dos resultados dos momentos anteriores pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência consoante a evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa (nomeadamente provas finais de ciclo e exames), a eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola o conteúdo do RAP e do parecer do CdA, culminando no Relatório de avaliação do contrato de autonomia.

Por fim, e a título demonstrativo, mencione-se que, no ano letivo 2017/2018, já haviam sido celebrados 212 contratos de autonomia num universo de 811 unidades orgânicas²⁰⁹ porquanto já encontramos estudos recentes²¹⁰ que nos dizem que os mesmos se encontram com deficiências e lacunas às quais urge fazer face.

Em suma, os contratos de autonomia repercutem-se em contratos interadministrativos, onde a relação contratual estabelecida concede às escolas uma maior liberdade de ação, nos escassos espaços

²⁰⁹ Tal expansão foi impulsionada pelo Memorando de Entendimento, celebrado entre o Estado Português, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, em 2011 e pela Recomendação n.º 7/2012 do Conselho Nacional da Educação.

²¹⁰ Falamos do **Relatório n.º 9/2019, 2.º secção** onde mostra que os Contratos de Autonomia celebrados entre o ME e as escolas apresentam 60% dos objetivos não cumpridos e um sistema de controlo ineficaz evidenciando que se repercute num instrumento que necessita ser reformulado, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel009-2019-2s.pdf>.

de liberdade, no percurso da modernização da gestão do sistema e das escolas portuguesas, estando, por isso, consensualizada a ideia de que uma maior autonomia concretizará o desiderato constitucional de garantia da qualidade do ensino.

5. A Escola como Unidade Plural – Exposição Reflexiva

Importa agora traçar um balanço que irá culminar na situação atual em que se sustenta o sistema educativo de um ponto de vista essencialmente jurídico, mostrando as várias dinâmicas em destaque e, portanto, alvo de atenção da nossa parte.

Como tão bem sabemos, “as escolas são submetidas a um permanente escrutínio por parte da sociedade em geral, das comunidades locais, das famílias relativamente aos serviços que prestam e à qualidade dessa prestação”²¹¹ o que denota o papel transversal por elas desempenhado que se reflete numa multiplicidade de eixos, não raras vezes, pouco coordenados, o que resulta em focos de tensões e problemáticas que urge fazer face.

Sobre a importância da educação o acordo é unânime, porém a insatisfação com a mesma é também ela presente o que nos leva a crer que na génese dessa insatisfação estão vários problemas sendo um deles uma questão de legitimidade. De facto, “(...) os problemas que afetam os sistemas escolares deverão ser entendidos não como disfuncionalidades passageiras, mas como a expressão de um défice de legitimidade que em parte se relaciona com a crise da relação estabelecida entre a instituição escolar e a unidade do estado-nação”²¹².

Estas dinâmicas de tipo “top-down” que refletem a relação vertical entre o poder central e a escola são alvo de tensões que resultam, em primeira linha, da centralização/descentralização e na colisão destas com a autonomia das escolas. O desafio está, de facto, na coordenação destas valências em que a solução não passa pela sua hierarquização, mas sim pela simultaneidade de importâncias que as caracteriza, uma vez que, todos os “membros” e “interessados” que compõem a Escola têm uma palavra a dizer.

²¹¹ JOÃO MANUEL SILVA, *Líderes e Lideranças em Escolas Portuguesas – Protagonistas, práticas e impactos*, Fundação Manuel Leão, V. N. de Gaia, 2010, pp. 78.

²¹² RUI CANÁRIO, *Pensar o futuro da Educação* in *A Educação e o Futuro*, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998, pp 17.

Numa visão quase pós-moderna, “(...) a escola não é Estado, não se pode reduzir a um terminal burocrático tentacular do aparelho público situado em cada localidade”²¹³ sendo esta asserção importante para que possamos pensar a Escola sob o ponto de vista da autonomia, na certeza de que, existindo realidades locais muito heterogêneas deverá conceder-se a mesma de forma mais ampla às escolas mais preparadas e mais ténue às que menos condições têm para o efeito. Certo é que, importa fazer da Autonomia das escolas um fator de autogoverno e de participação não esquecendo a responsabilidade do Estado pelo serviço público de educação, nomeadamente através da celebração de mais contratos de autonomia que seriam sempre tripartidos – Estado, municípios e escolas – sendo estes, em nossa opinião, a melhor forma “(...) de garantir o equilíbrio entre a autodeterminação da escola e a intervenção do Estado-garante”²¹⁴. Precisamos de redimensionar a autonomia, construindo-a de forma atinente às necessidades de cada momento, o que não tem acontecido quando o legislador constitucional confere “(...) uma grande discricionariedade ao legislador ordinário na conformação da distribuição de poderes e competências entre o “Ministério da Educação” e cada uma das escolas, admitindo por isso um sistema como tem sido o nosso, em que, na realidade, as escolas (...)”²¹⁵ têm sido dotadas de uma autonomia muito restrita.

Não nos parecendo a mesma constitucionalmente imposta, pelo menos de forma expressa, devemos pensar na autonomia desejável para que se garanta o efetivo princípio da participação a par com a garantia da qualidade de ensino, sendo certo que a dificuldade estará sempre em traçar “o ponto ótimo” dessa autonomia.

Neste sentido, devemos pensar em novos paradigmas organizacionais que não são os mesmos que eram pensados aquando da publicação da LBSE. Importa, assim, remodelar os quadros legais dentro dos quais se move a organização e administração escolar sendo também conveniente proceder a uma assimilação do espírito de mudança o que nos leva a afirmar que “é tanto a forma como a alma que convém modificar”²¹⁶.

Por outro lado, assistimos a um caminho que tem culminado na “recentralização do sistema educativo” por duas transformações que já tivemos oportunidade de analisar; por um lado as escolas passaram a consubstanciar grandes unidades de gestão fruto do aparecimento dos agrupamentos

²¹³ ROBERTO CARNEIRO, *A Escola: uma ponte entre o Estado e a Sociedade Civil* in A Educação e o Futuro, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998, pp. 53.

²¹⁴ MARGARIDA OLAZVAL CABRAL, *Governo das Escolas Públicas...* cit., p. 53.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ FARIA DE VASCONCELOS, *Bases para a solução dos problemas da Educação Nacional*, in Colóquio de Educação e Sociedade, Revista Quadrimestral, fevereiro de 1993, pp 159.

escolares o que as torna assim mais próximas da administração central e, por outro lado, assistimos à substituição dos órgãos colegiais por um órgão unipessoal – diretores escolares – e o papel por eles desempenhados como sendo o responsável máximo da escola.

Os diretores escolares “são chamados a desempenhar um papel próximo de um gestor, comprometidos (...) em defender a imagem da escola e atentos para dar resposta pronta às múltiplas solicitações da administração central”²¹⁷ fazendo com que entrem em rota de colisão com as exigências do poder central uma vez que, ao serem diretores são também professores. Querendo com isto salientar que os diretores escolares descrevem-se também como professores e, como tal, revelam preocupações de ordem pedagógica num acumular de políticas educativas que “(...) visam a gestão escolar, onde têm prevalecido referenciais de ordem gestionária em detrimento de referenciais pedagógicos”²¹⁸

Podemos também referir “(...) uma organização escolar que cada vez mais existe à margem da participação dos atores na esfera decisória, em concreto, dos professores, o que tem favorecido a ideia de uma democracia despolitizada ao mesmo tempo que impede a sua realização como sujeitos da sua própria história”²¹⁹. Ao retirar-lhes essa possibilidade esvazia-se o postulado que a escola está ao serviço da democracia.

Ademais, na elaboração de reformas educativas espera-se mais empenho com a criação de órgãos e trâmites apropriados que presidam esses trabalhos colocando de parte “o sistema das pequenas comissões que à porta fechada deliberam sobre graves problemas que interessam a todo o país (...)”²²⁰ apelando a uma participação que se impera generalizada daqueles que são partes integrantes da Escola, na certeza de que as reformas não se limitam à simples decisão legal.

É importante tornar as Escolas num espaço de convergência estratégica de projetos estabelecidos em ordem à realidade local, reconhecendo o seu efeito estruturante e apelando à “(...) colaboração na escola, necessariamente dotada de apelativa autonomia, de representantes da vida local”²²¹. Esta colaboração dos agentes educativos e esta abertura da escola representam uma rutura com o sistema educativo centralizado que, como sabemos, dominou grande parte da história do sistema educativo. De facto, a resolução dos problemas subjacentes à educação, ganham em ser resolvidos com

²¹⁷ JOSÉ HIPÓLITO, *Há lugar para um terceiro “excluído” no governo das escolas?* In Edição comemorativa dos 25 anos do Fórum Português de Administração Educacional 1994-2019, pp. 54.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ SOFIA VISEU, *O “Gerencialismo” e os seus efeitos no trabalho dos diretores escolares* in Edição comemorativa dos 25 anos do Fórum Português de Administração Educacional 1994-2019. Disponível em http://www.fpae.pt/wp/wp-content/uploads/2019/05/E-BOOK_FPAAE.pdf pp. 56.

²²⁰ FARIA DE VASCONCELOS, *Bases para a solução dos problemas da Educação Nacional...* cit., p. 160.

²²¹ ARMANDO TIAGO DE ABREU, *A Escola entre o Local e o Global* in A Educação e o Futuro, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998, pp. 28.

um diálogo ativo e permanente que interessa às “forças vivas locais” pois estamos num tempo em que devemos privilegiar alianças, parcerias e responsabilidades partilhadas.

E porque “os caminhos do futuro são incógnitas, a imprevisibilidade é regra, mas os objetivos a alcançar têm de ser claros”²²², “é preciso que em todos os organismos escolares se saiba para onde vamos, em que medida cada um deles pode contribuir para o bem comum”²²³.

Assinalamos as transformações nucleares verificadas no sistema educativo português, sobre um ponto de vista essencialmente jurídico, em jeito de contribuição para uma nova forma de pensar a mesma. Acalentemos, assim, novos horizontes para a educação que não se sustentam em cumes inacessíveis, mas sim em desafios mais próximos e de concretização, porventura, mais imediata na realização da educação portuguesa enquanto obra de valor para o desenvolvimento socioeconómico.

CAPÍTULO III - As novas competências do Município nos domínios da educação

1. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro

1.1 Considerações iniciais

Neste ponto, estamos já em condições de analisar o **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro** que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação, para que, posteriormente, consigamos responder à interrogação base, que atravessa todo o nosso estudo, à qual urge elaborar uma resposta clara.

De facto, a educação é uma das atribuições de maior relevância dos municípios “não só porque estamos perante um dos pilares de desenvolvimento de uma sociedade, mas também porque é uma atribuição estruturante, um município sem política educativa coerente, eficaz e agregadora de sinergias positivas (...) é um município sem futuro”²²⁴. Em consequência, “(...) a política educativa é um pilar

²²² JOÃO MANUEL SILVA, *Líderes e Lideranças em Escolas Portuguesas – Protagonistas, práticas e impactos...* cit., p. 10.

²²³ FARIA DE VASCONCELOS, *Bases para a solução dos problemas da Educação Nacional...* cit., p. 159.

²²⁴ MARCO AURÉLIO AMARO, *A temática dos transportes escolares – O caso do Município de Santarém*, Relatório de experiência profissional apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, pp. 33.

fundamental do desenvolvimento local, mais do que isso, a política educativa define a capacidade que cada município tem para projetar bases de futuro”²²⁵.

Neste contexto, importa referir que este novo documento legal concretizador, foi já sujeito às alterações introduzidas pela **Retificação n.º 10/2019, de 25 de março**, pelo **Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho**, pela **Lei n.º 2/2020, de 31 de março** e, pelo **Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto** o que faz com que tenhamos já cinco versões com referência ao documento matriz, mas, e de um modo geral, convergem no protelar dos prazos inicialmente previstos.

Convocamos aqui, e novamente que o mesmo – Decreto-Lei n.º 21/2019 - vem no seguimento da densificada **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** conducente à Lei-Quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que reserva, tal como já foi referido, os **artigos n.º s 11, 31 e alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 38.º** à educação.

Recordamos agora o hiato temporal entre o primeiro documento legal – agosto de 2018 – e agora o presente Decreto-Lei que traz consigo algumas novidades e, por seu lado, também algumas repetições que não se consideram surpresas propriamente ditas.

Tendemos a compreender este decurso temporal tendo em conta que a educação se constitui numa problemática transversal a todas as gerações, onde temos presente que se consubstancia numa alavanca à expansão da personalidade humana. E, por seu lado, contempla um variado número de interesses que, embora não se tratem de interesses negativos, uma vez que, se reconduzem aos interesses dos autarcas, professores, pais, alunos e de todos os protagonistas que compõem a Escola tal como a conhecemos hoje, necessitam de alguma concordância entre si.

Por seu lado, podemos retirar algumas notas iniciais do preâmbulo do Decreto-Lei assinalado, que vão servir de base à análise posterior que vamos traçar aos vários artigos do mesmo tendo como referencial a trilogia – poder central, poder local e escolas -:

1.ª: O legislador salienta que a transferência de competências para o poder local, operada pela **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**, densificada, no que respeita à área da educação, pelo Decreto-Lei em análise, vem concretizar o desígnio plasmado na **Lei fundamental** no que diz respeito aos princípios basilares do **artigo n.º 6** – subsidiariedade, autonomia das autarquias locais e descentralização democrática da Administração Pública -;

²²⁵ Idem, p. 34.

2.^a: Esta transferência de competências traduz-se num fator importante naquilo que é a promoção do sucesso escolar e do aumento da taxa de escolarização, indicadores que, ao longo do tempo, têm vindo, cada vez mais, a ser considerados;

3.^a: Por seu lado, existe um reconhecimento por parte do Estado Central na contribuição operada pelas Autarquias Locais relativamente à expansão da rede nacional de educação pré-escolar, na construção de centros escolares, na organização dos transportes escolares e na implementação da escola a tempo inteiro. Sendo tais valências consideradas essenciais ao cumprimento do disposto no **n.º 1 do artigo 74.º da CRP** que nos diz que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”;

4.^a: Outra nota concretiza-se na importância da tomada de decisões numa lógica de proximidade, isto é, a importância das decisões serem tomadas e concretizadas por quem está mais perto delas, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais;

5.^a: Nesta “redefinição” das áreas de intervenção, do âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente considerado existe uma preocupação pela prossecução dos princípios basilares modelados na “magna carta” do sistema educativo, falamos, pois, da **LBSE** e, do **Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário**²²⁶, na sua redação atual. Tais princípios consubstanciam-se:

a) Na salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, partindo das matrizes curricular-base numa lógica de esforço em autonomizar a gestão dos estabelecimentos de ensino;

b) Na observância dos direitos de participação dos docentes no processo educativo com vista ao cumprimento no disposto no **Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário**²²⁷.

6.^a: Por outro lado, mantêm-se como competências do ME, em articulação com os municípios, com as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas agrupadas e não agrupadas, a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta privada, solidária e cooperativa bem como a definição da rede educativa. Sendo esta última “(...) a configuração da organização territorial dos edifícios escolares ou dos

²²⁶ Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

²²⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, na sua redação atual.

edifícios utilizados em atividades escolares”, conforme disposto no **n.º 1 do artigo 8.º** do presente documento legal.

7.º: No domínio da Educação assistimos também, com a publicação deste diploma legal, ao robustecimento das áreas já anteriormente descentralizadas aliando a estas novas competências nas vertentes do planeamento, investimento e gestão densificadas mais à frente de forma discriminada.

8.º: Destacamos, ainda, que este dispositivo legal reserva um capítulo na íntegra para a densificação dos CME enquanto órgãos institucionais de intervenção das comunidades educativas em cada concelho.

Após a enunciação das notas supra destacadas podemos assim formular uma ideia inicial que servirá de referência basilar para a análise pormenorizada que se pretende e se segue.

1.2 Análise formal e material

Passamos agora para o diploma legal propriamente dito onde nos propomos a analisá-lo emprestando-lhe também comentários, mais ou menos extensos, que nos parecem úteis para o desenvolvimento dos subtemas apresentados.

Assim, numa perspetiva formal, o mesmo encontra-se ordenado ao longo de setenta e seis artigos distribuídos por oito capítulos.

Numa perspetiva material, o capítulo I, diz respeito às **disposições gerais**, que vão ao encontro do já explicitado nas notas iniciais. Porquanto, importa salientar o disposto no **artigo 3.º** em que no seu **n.º 1** nos é dito que “é da competência dos órgãos municipais participar, em matéria de educação, no planeamento, na gestão e na realização de investimento”²²⁸ e, por sua vez, “é da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal”, conforme exprime o **n.º 2**. De mencionar que, no que respeita à transferência de competências para as entidades intermunicipais não se opera de modo automático, uma vez que, depende de aprovação prévia das assembleias municipais de todos os municípios que integram cada uma das entidades intermunicipais.

Acrescentando também que, tratando-se o mesmo de regular as competências a transferir para os órgãos intermunicipais e municipais conforme já mencionado, cumpre fazer a ressalva constante no **n.º 1 do artigo 4.º**: “salvo indicação em contrário, todas as competências previstas no presente decreto-

²²⁸ Sublinhado nosso.

lei são exercidas pela câmara municipal, com faculdade de delegação no diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada”.

Por outro lado, relembra-nos o **n.º 2 do artigo 4.º** um conjunto de princípios, os quais devem ser respeitados pelos órgãos municipais e pelas entidades intermunicipais no exercício das suas competências e, anexamos como exemplos “o direito à igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar”, “a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais”, “o respeito pela autonomia curricular e pedagógica dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas” e, a “salvaguarda da autonomia pedagógica no exercício da atividade docente”, entre outros.

No **capítulo II** são abordados os **instrumentos de planeamento** e são eles, como não poderia deixar de ser, a **carta educativa**, o **plano de transporte escolar** e as **ofertas de educação**. Prefiguram-se como instrumentos de planeamento uma vez que delimitam a política educacional que deve estar presente em todos os estabelecimentos de ensino.

Iniciamos o nosso estudo pela **CE** e, para um melhor entendimento da mesma, vamos despender algumas considerações.

A **CE**, tal como o **CME**, foram referenciadas pela primeira vez, em diplomas legais no final dos anos 90 e, com outra designação – Cartas Escolares Concelhias – sendo que apenas em 2003, através do **Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro**, foram criadas as respetivas condições para o processo de elaboração da mesma que contava já com a designação atual. Seguramente pela sua importância estratégica no que à política local de educação diz respeito, foram repescados para este normativo legal.

O conceito impregnado na primeira redação do diploma legal acima referido não nos parece ser muito diferente daquele que consta no atual **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro**. Sendo que, atualmente, este importante instrumento encontra o seu conceito no **artigo n.º 5** “(...) é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no município, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”. Quando falamos em equipamentos educativos falamos dos edifícios escolares, no mobiliário, material didático e os equipamentos de índole tecnológica ou desportiva tal como no refere o **n.º 1 do artigo 9.º**.

Existe um conjunto de autores que entendem este conceito como sendo, de certa forma, redutor justificando para o efeito o facto de as ofertas educativas serem definidas centralmente limitando assim “(...) a capacidade do documento se constituir como um efetivo instrumento de gestão da política educacional”²²⁹ local e, indo mais longe, acaba por não se traduzir num verdadeiro instrumento em que haja uma efetiva participação da comunidade educativa.

Ainda assim, cumpre-nos direcionar mais algumas considerações acerca deste instrumento e, tal como se encontra no conceito impregnado no dispositivo legal em análise, podemos referir que se trata de um documento de planeamento. De facto, tal como refere Pedro Santos Lopes “deve, como instrumento de planeamento, permitir aos responsáveis desenvolver uma atuação estratégica, no sentido de orientar a expansão do sistema educativo num determinado território, em função do desenvolvimento económico e sociocultural (...) rentabilizando a funcionalidade da rede existente e a respetiva expansão (...)”²³⁰ tomando decisões tendo como referencial a otimização dos recursos a utilizar no seio da educação e no quadro de uma linha estratégica ajustada a um referente local.

Por sua vez, enquanto “(...) instrumento de orientação da gestão do sistema educativo”, tem como objetivos essenciais “(...) assegurar a rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário (...)”, sendo “(...) o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional e intermunicipal da rede de ofertas de educação e formação”. Ora, deve, por isso, incluir “(...) uma análise prospetiva, fixando objetivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos”. Por sua vez, a carta educativa “(...) deve promover a criação de condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente dos recursos educativos disponíveis” e bem assim, “(...) garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município, nomeadamente com a distribuição espacial da população e das atividades económicas”, tal como se encontra espelhado nos vários **n.ºs do artigo 6.º**.

Neste sentido, Pedro Santos Lopes acrescenta ainda que, para o cumprimento destes objetivos/diretrizes será necessário a observância de determinados critérios de planeamento da rede educativa. São eles: “a exequibilidade técnica (...), viabilidade financeira e social (...) e a viabilidade institucional”²³¹ no sentido de tornar viável as demais intervenções na rede educativa, tendo para tal, os necessários recursos humanos e técnicos e ainda uma análise relativa ao custo-benefício numa perspetiva de partilha de responsabilidades.

²²⁹ DORA FONSECA DE CASTRO/ LUÍS ROTHES, *As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização* in Revista Educação, V. 37, n.º 2, maio-agosto, 2014. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16433/11681> pp. 236.

²³⁰ PEDROS SANTOS LOPES, “*Que intervenção dos municípios portugueses na educação? As Cartas Educativas*” ... cit., p. 41.

²³¹ Idem.

Por outro lado, o conceito de CE sugere ainda que se trata de um documento de natureza “gestionária” atinente a práticas capazes de tornar as intervenções e todos os procedimentos adequados à feitura da mesma num rigor que, aliás devem estar presentes em todas as decisões em torno da educação, ou seja, “(...) está relacionada com a ideia (...) de que a exequibilidade de qualquer projeto exige uma organização e atuação adequadas”²³².

Ademais, trata-se também de um documento que assume uma dimensão política, uma vez, que comporta questões de interesse comum, de uma comunidade que geram, no reverso da moeda conflitos de interesse num intenso “jogo de poder”. Trata-se, pois, de convergir em direção a uma relação de equidade entre os demais interessados de forma a que este instrumento seja elaborado tendo por base um vasto pluralismo de ideias, mas connexionadas adequadamente. Este lado mais político do presente instrumento infere-se, tal como veremos mais à frente, na fase de elaboração e apresentação de propostas no sentido em que as mesmas “(...) revelam a expressão da vontade político-institucional de uma estrutura, coadunada com a justificação técnica de uma política pré-definida”²³³.

A CE tem como objeto, conforme o disposto no **artigo n.º 7**, “(...) a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, bem como as ofertas da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extraescolar”, devendo prever “(...) os termos da prossecução, pelo município, de ações na área das atividades complementares (...) e do desenvolvimento do desporto escolar”, incidindo também “(...) sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária” e, por fim, deve incluir estratégias municipais “(...) a redução do abandono escolar precoce e para a promoção do sucesso educativo”. O que, aliás, vem no seguimento do disposto na **Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - LBSE** - quando a mesma refere no **artigo n.º 42** subordinado à epígrafe “edifícios escolares” em que “os edifícios escolares devem ser planeados na ótica de um equipamento integrado e ter suficiente flexibilidade para permitir (...) a sua utilização em diferentes atividades da comunidade e a sua adaptação em função das alterações dos diferentes níveis de ensino, dos currículos e dos métodos educativos”, acrescentando que “a estrutura dos edifícios escolares deve ter em conta, para além das atividades escolares, o desenvolvimento de atividades de ocupação de tempos livres e o envolvimento da escola em atividades extraescolares” e ainda salienta que “a gestão dos espaços deve obedecer ao imperativo de, também por esta via, se contribuir para o sucesso educativo e escolar dos alunos”.

²³² Idem.

²³³ Idem, p 42.

No que respeita à elaboração da Carta, anotamos o rigor que a caracteriza, uma vez que, deve obedecer a um conjunto de regras ao nível do seu conteúdo sendo que a mesma deve conter “(...) a caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos, o diagnóstico estratégico, as projeções de desenvolvimento e a proposta de intervenção relativamente à rede pública”, sendo instruída com dois elementos essenciais, por um lado, o “relatório que mencione as principais medidas a adotar e a sua fundamentação” e, por outro lado, o “programa de execução, com a calendarização da concretização das medidas constantes do relatório”, em ordem ao disposto no **artigo n.º 13**.

De facto, existe como que uma “carta piloto” a ser seguida por todos os municípios “estreitando”, de certa forma, a iniciativa autárquica sendo que tal pode ser explicado pela coesão que se pretende estabelecer a nível nacional.

Densificando, “a elaboração da carta educativa é da competência da câmara municipal, sendo aprovada pela assembleia municipal respetiva, após discussão e parecer do conselho municipal de educação, e pronúncia do departamento governamental com competência na matéria” sendo que, após a sua elaboração “a câmara municipal envia a carta educativa para o departamento governamental com competências na matéria, que, no prazo de 30 dias, se pronuncia sobre eventuais desconformidades (...)” e, na existência de desconformidades, o Ministério da Educação “(...) devolve-a à câmara municipal, a fim de esta proceder à sua correção” segundo o disposto no **artigo n.º 14** nos **n.º s 1, 4 e 5** conjugados. Ainda no que diz respeito à elaboração da carta educativa refira-se um princípio importante que nos diz que “(...) os municípios e o departamento governamental com competência na matéria devem articular estreitamente as suas intervenções, de forma a garantir os princípios, objetivos e parâmetros técnicos (...) bem como a eficácia dos programas e projetos intermunicipais ou de interesse supramunicipal”, na certeza de que, o Ministério da Educação “(...) não está vinculado à carta educativa aprovada pela assembleia municipal sem que tenham sido corrigidas desconformidades com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos a que a sua elaboração está sujeita”, **n.º s 3 e 6**, respetivamente. E, ainda dizer que a carta educativa integra o plano diretor municipal respetivo como determina o **n.º 7**.

Considerado por muitos que as escolas têm estado, de certa forma, afastadas da elaboração das CE tal não é totalmente descabido afirmar pois, apesar de as mesmas serem aprovadas após discussão e parecer do CME onde estão incluídos atores escolares, a verdade é que, tal como vamos ter oportunidade de referir, estes Conselhos apresentam-se com um papel secundário acrescentando o facto de não funcionarem como são considerados na teoria. É caso para dizer que, não raras vezes, a teoria não se coaduna com a prática.

Por outro lado, no que respeita à revisão deste instrumento, quando falamos de revisão falamos das “(...) alterações da mesma que se reflitam significativamente no ordenamento da rede educativa anteriormente aprovado, designadamente a criação ou o encerramento de novos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino”, conforme o disposto no **n.º 1 do artigo 15.º**. Assim, a revisão “(...) é obrigatoriamente revista de 10 em 10 anos” e, para tal, “(...) são aplicáveis os procedimentos previstos para a respetiva aprovação” tal como demonstram os **n.ºs 3 e 4 do artigo 15.º**. A revisão reveste, também, carácter obrigatório “(...) quando a rede educativa do município fique desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa (...)”, tal como refere o **n.º 2 do artigo 15.º**. Ainda relativamente à revisão da Carta Educativa é de mencionar que antes da entrada em vigor do presente diploma legal, o **Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro** referia no **n.º 3 do artigo 20.º** que “o Ministério da Educação e as câmaras municipais reavaliam obrigatoriamente de cinco em cinco anos a necessidade de revisão da carta educativa”. Ora, assistimos assim ao alargamento do processo que permite identificar eventuais desvios/desconformidades.

No que concerne aos seus efeitos e, para concluir, diz-nos o **artigo n.º 16** que “a carta educativa constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, designadamente quanto ao exercício das competências dos departamentos governamentais e dos municípios em matéria de educação, incluindo os instrumentos de apoio a iniciativas privadas, cooperativas e solidárias, à consignação de financiamento e à afetação de recursos humanos materiais e financeiros pelas entidades públicas”. Querendo tal significar que estamos perante uma aglutinação de ideias que são materializadas no presente instrumento, sobre as diretrizes legais.

Falamos agora do **plano de transporte escolar** que “(...) é, a nível municipal, o instrumento de planeamento da oferta de serviço de transporte entre o local da residência e o local dos estabelecimentos de ensino da rede pública, frequentados pelos alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário (...)”, ressalvando os casos em que “(...) existam estabelecimentos de ensino que sirvam vários concelhos, casos em que tal instrumento assume nível intermunicipal”, conforme anota o **artigo n.º 17**.

No que concerne aos objetivos que lhe subjazem encontramos, como não poderia deixar de ser, “(...) a igualdade de oportunidades de acesso à educação pré-escolar e à educação escolar, incluindo os alunos abrangidos por medidas adicionais no âmbito da educação inclusiva”, referido no **n.º 1 do artigo 18.º**, na certeza de que, “os transportes escolares são um instrumento indispensável à prossecução da

equidade educativa que viabiliza o acesso à Escola, promove o sucesso educativo e previne o abandono escolar”²³⁴.

Respeitante ao objeto, o plano de transporte escolar tem de incluir obrigatoriamente o disposto nas várias **alíneas do n.º 1 do artigo 19.º** com sejam “a área abrangida, representada em planta a escala adequada”, os itinerários, a “distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino, devidamente assinalados”, os “meios de transporte a utilizar”, “os circuitos especiais, existentes ou a criar, sempre que os meios de transporte coletivo não satisfaçam regularmente as necessidades de transporte no que refere ao cumprimento dos horários escolares (...)”, entre outros. Assinala ainda o **n.º 2** que “(...) nos municípios ou nas entidades intermunicipais de maior dimensão territorial ou densidade demográfica (...)”, o plano de transportes “(...) pode ser subdividido em planos circunscritos a áreas mais limitadas (...)” com o intuito de haver um cumprimento dos objetivos supra enunciados.

Por seu lado, as condições de acesso ao transporte escolar de forma gratuita está dependente do preenchimento de certos pressupostos constantes no **artigo n.º 20**, “(...) alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário quando residam a mais de 3 km do estabelecimento de ensino que frequentam”, “(...) alunos com dificuldades de locomoção que beneficiem de medidas ao abrigo da educação inclusiva, independentemente da distância da sua residência ao estabelecimento de ensino que frequentem, sempre que a sua condição o exija”. Porquanto, a gratuidade assinalada “(...) abrange, exclusivamente, duas viagens nos dias letivos e para os percursos que ligam o local do estabelecimento de ensino ao local de residência do aluno (...)”.

A elaboração do plano de transportes escolares é da competência da câmara municipal após discussão e parecer do CME consoante o disposto no **n.º 1 do artigo 21.º** e, ressaltamos que, quando o estabelecimento de ensino seja de âmbito supramunicipal “(...) é da competência do secretariado executivo intermunicipal (...) sendo aprovado pelo conselho intermunicipal, após discussão e parecer dos conselhos municipais de educação da respetiva área territorial”. Também os departamentos governamentais com competência na matéria podem ter um papel ativo no alinhamento do plano de transportes escolares disponibilizando a informação e o apoio técnico que se mostre necessário, tal como refere o **n.º 3**.

Por fim, no que concerne à vigência dizer que o mesmo “(...) é aprovado até ao dia 1 de agosto de cada ano, vigorando no ano letivo seguinte, sendo remetido para os municípios e para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas por ele abrangidos e para os departamentos

²³⁴ Câmara Municipal de Sintra – Plano de Transportes Escolares do Município do Sintra, aprovado em Reunião de Câmara realizada no dia 24 de julho de 2018. Disponível em: https://agml.pt/images/2019/AGML/Direcao/Plano-Transportes-Escolares-Sintra-para-2018_2019.pdf pp. 1.

governamentais com competência de regulamentação técnica, licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres”, em linha ao disposto no **n.º 1 do artigo 22.º**.

Já no que concerne à revisão dizer que “(...) o plano de transportes pode também ser objeto de ajustamentos no decurso do ano letivo a que respeita (...)”, sempre que se verifiquem alterações conjunturais, sendo que, tais ajustamentos devem ser comunicados.

Posteriormente e, em jeito de complemento, vamos fazer menção aos transportes escolares aquando da análise do capítulo IV respeitante a apoios e complementos educativos.

O **terceiro instrumento** de planeamento são as **ofertas escolares** e, para tal mencione-se o conceito de rede da oferta educativa que será “(...) a organização territorial, a nível intermunicipal, dos cursos e grupos-turmas para a frequência da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário, das modalidades especiais de educação escolar, da educação extraescolar e das ofertas de formação de dupla certificação, nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como, nos estabelecimentos da rede solidária, privada e cooperativa com contrato celebrado com o Estado para a criação de oferta pública de ensino e formação”, **artigo n.º 23**.

Os objetivos aos quais se encontra adstrita a rede da oferta educativa, será a “(...) racionalização e complementaridade das diferentes ofertas e o seu desenvolvimento qualitativo” e, ainda “o direito à igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar”, entre outros, conforme refere o **artigo 24.º** e, tem por objeto “(...) a identificação (...) da disponibilidade de vagas de matrícula por cursos e grupos-turma, identificando os recursos humanos necessários à sua prossecução” tal como exhibe o **artigo n.º 25**.

Cumpre-nos agora dissertar sobre o planeamento/definição da rede de oferta educativa que é feita tanto plurianualmente (**artigos n.ºs 26, 27 e 28**) como anualmente (**artigos n.ºs 29 e 30**).

No que respeita ao planeamento plurianual, relativamente a quem o elabora, façamos uma distinção entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. Nas primeiras, diz-nos o **n.º 1 do artigo 26.º**, que “(...) é da competência da comissão executiva metropolitana, sendo aprovado pelo conselho metropolitano (...)”; já nas segundas, escreve o **n.º 2** que “(...) é da competência do secretariado executivo intermunicipal, sendo aprovado pelo conselho intermunicipal (...)” e, realçamos que em ambos os casos, “(...) a aprovação do planeamento é precedida de parecer prévio não vinculativo dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da respetiva área territorial”²³⁵.

²³⁵ Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais – Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro – Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação – Perguntas frequentes. Disponível em: [file:///C:/Users/Ana%20Rita%20Prata/Downloads/FAQ_Educacao_VF%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ana%20Rita%20Prata/Downloads/FAQ_Educacao_VF%20(1).pdf) pp. 8.

Por seu lado, a vigência do planeamento plurianual da rede de oferta educativa depende ainda de “(...) parecer prévio vinculativo dos departamentos governamentais com competência na matéria”, em ordem ao disposto na **2.ª parte do n.º 1 do artigo 28.º**, ou seja, depende de parecer vinculativo do Ministério da Educação.

No que concerne aos princípios/critérios a que o plano plurianual da rede de oferta educativa de âmbito intermunicipal respeita, falamos de “(...) parâmetros técnicos e orientações fixadas pelos departamentos governamentais com competência na matéria e a rede escolar definida em cada uma das cartas educativas em vigor em cada município” tal como plasma o **n.º 1 do artigo 27.º**.

Por último, relativamente à reavaliação/revisão a mesma terá de ser concretizada, conforme refere o **n.º 2 do artigo 28.º**, “(...) obrigatoriamente, de cinco em cinco anos (...)”, pelo Ministério da Educação e pelos órgãos competentes das entidades intermunicipais em conjunto.

Por outro lado, no que respeita à definição anual da rede de oferta educativa (**artigo n.º 29**) cumpre dizer que a mesma é fixada anualmente pelo ME em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, sendo que, a participação destes três últimos é realizada através de uma *“mera participação”* já que se trata de parecer não vinculativo.

O **capítulo III**, é reservado ao **investimento** nos edifícios escolares e no seu recheio podendo ser dividido em duas partes estruturantes. Este capítulo deve ser analisado com a remissão que se considera pertinente para o **capítulo VII**, mais concretamente para o **artigo n.º 62** e, também para o **capítulo V** que diz respeito ao financiamento (**artigos n.ºs 50 e 51**).

Assim, antes de iniciarmos a análise do **capítulo III** propriamente dito cumpre revelar que assistimos à transferência da titularidade dos equipamentos educativos que integram a rede pública do Ministério da Educação para as câmaras municipais, em ordem ao disposto no **n.º 1 do artigo 62.º**. E, importa, ainda, salientar que os municípios devem registar a titularidade dos imóveis transferidos, constituindo “o presente decreto-lei (...) título bastante (...) os quais ficam isentos de quaisquer taxas ou emolumentos”, tal como se encontra plasmado no **n.º 4** do mesmo artigo devendo estes comunicar à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)²³⁶ o registo da titularidade dos equipamentos educativos. No entanto, assinalamos que existem exceções à transferência da titularidade e são elas as que constam nas **alíneas do n.º 2 do presente artigo**: “os equipamentos que integram o património próprio da Parque Escolar, E.P.E, nos termos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro²³⁷, na

²³⁶ Para mais informações consultar Ministério das Finanças – Direção-Geral do Tesouro e das Finanças. Disponível em: <http://www.dgtf.pt/Homepage>.

²³⁷ O **Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro** cria a Parque Escolar, E. P. E., e aprova os respetivos estatutos.

sua redação atual; as escolas profissionais agrícolas e de desenvolvimento rural e as escolas profissionais agrícolas que integram a rede pública Estado”.

Por sua vez, diz-nos o **n.º 3** que “os imóveis transferidos (...) não podem ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, enquanto estiverem afetos a funções educativas e formativas (...)”, querendo tal significar que os municípios não podem dispor livremente dos equipamentos educativos apesar de a titularidade lhes ser transferida e, mais se acrescenta, relativamente a esta restrição legal/indisponibilidade dos equipamentos educativos, no sentido em que, a mesma “(...) está sujeita a registo, sob pena de nulidade do ato”, conforme refere o **n.º 5**.

Uma última nota, é aquela que se encontra no **artigo n.º 63** que nos diz que não é prejudicada “(...) a conclusão dos contratos e programas de investimento em equipamentos escolares aprovados até (...)” ao início de vigência do presente diploma legal em estudo.

Desta forma, estamos agora em condições de analisar o **capítulo III** que reclamava, da nossa parte, a remissão supra exposta. Assim, no que concerne à construção, requalificação e modernização de edifícios escolares é da competência das câmaras municipais cumprindo o planeamento definido pela carta educativa respetiva. Porquanto, “(...) o departamento governamental com competência na matéria pode promover a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares cuja oferta de educação e formação abranja (...) uma área territorial supramunicipal” e, nestes casos, há por parte do departamento governamental solicitação às entidades intermunicipais abrangidas na área territorial supramunicipal, parecer prévio (...)”, tal como consta no **artigo n.º 31**. Pese embora, o **Decreto-Lei 21/2019, de 30 de janeiro** estabeleça um regime transitório relativamente a esta matéria constante no **n.º 1 do artigo 67.º** durante o qual “(...) as responsabilidades de construção, requalificação e modernização de edifícios escolares (...) continuam a ser exercidas pelo Ministério da Educação até que seja assegurado o financiamento dessas operações de investimento”. Os edifícios escolares nessas circunstâncias são os que se encontram plasmados no mapeamento referido no **n.º 3 do artigo 50.º** dizendo respeito a edifícios essencialmente que necessitam de intervenções de grande dimensão de carácter prioritário. O carácter prioritário das intervenções nas escolas é accionado mediante determinados critérios discriminados nas alíneas do **n.º 2 do artigo 50.º** referindo-se a título de exemplo “supressão de carências de oferta educativa, visando assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória”, “remoção de materiais potencialmente nocivos à saúde humana presentes nos edifícios”, entre outros aí melhor identificados.

Resta referirmos como são financiadas as operações de investimento em edifícios escolares e é o **n.º 1 do artigo 50.º** que nos dá a resposta sendo a mesma assegurada pelos departamentos

governamentais com competência na matéria, em articulação, com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, recorrendo preferencialmente a verbas provenientes de fundos europeus estruturais e de investimento ou em alternativa a dotações consignadas no Orçamento do Estado. Acrescente-se também que, segundo o disposto no **n.º 6** “o financiamento das operações de investimento em escolas e equipamentos escolares baseia-se em custos-padrão, que atendem à tipologia de ensino e natureza da intervenção (...)”.

Por seu lado, compete também às câmaras municipais “a aquisição de equipamento básico²³⁸, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos, utilizados para a realização das atividades educativas (...)”, **n.º 1 do artigo 32.º**. Sendo que os municípios não têm liberdade para definir as características e especificações técnicas dos equipamentos e recursos educativos a adquirir uma vez que os mesmos obedecem “(...) a termos de referência fixados (...) pelo departamento governamental com competência na matéria” tal como nos diz o **n.º 2** do presente artigo.

Compete, ainda, às câmaras municipais, segundo o disposto no **n.º 3**, “a realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da educação pré-escolar e de ensino básico e secundário (...), exceto nos edifícios da Parque Escolar, E. P. E.” tal como já tínhamos referenciado anteriormente, incluindo também os espaços exteriores desde que compreendidos no perímetro pertencente ao estabelecimento de ensino, **n.º 4**.

À semelhança do que fizemos para a temática anterior, também aqui cumpre referir como são financiadas as despesas de equipamento, conservação e manutenção em edifícios escolares de escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário cuja resposta se encontra na articulação entre os **artigos 51.º e alínea b), do n.º 2 do artigo 68.º**. Ora, os preceitos legais considerados estipulam que esse financiamento será “(...) fixado nos termos de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e da educação” que irá regular “uma fórmula de financiamento (...)” e, tal portaria deverá ser aprovada “(...) no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei”, em linha ao disposto no **n.º 3 do artigo 68.º**. Assim, até à entrada em vigor da portaria, consta no Decreto-Lei um regime transitório no **n.º 2 do artigo 67.º** que estabelece que “(...) é transferida anualmente para cada município, a verba de vinte mil euros por cada estabelecimento (...)” e, logicamente, os encargos serão suportados pelo ME, **n.º 3**.

²³⁸ A título de nota exemplificativa os equipamentos das cozinhas e dos refeitórios está incluído no equipamento básico a transferir em ordem ao disposto em: [file:///C:/Users/Ana%20Rita%20Prata/Downloads/FAQ_Educacao_VF%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ana%20Rita%20Prata/Downloads/FAQ_Educacao_VF%20(1).pdf) pp. 11.

O capítulo IV diz respeito à **gestão**, e o mesmo, pode ser reconduzido a quatro partes essenciais: apoios e complementos educativos fazendo parte integrante a ação social escolar e, dentro desta, os refeitórios escolares, transportes escolares, as residências/alojamento e a escola a tempo inteiro, depois temos o peçoal não docente, funcionamento dos edifícios escolares e, por fim, a segurança escolar. No que respeita a estas questões o Decreto-Lei vem esclarecer alguns pontos importantes.

Primeiramente, no que respeita à **ação social escolar**, é de referir que a mesma se consubstancia na organização e gestão de procedimentos e num conjunto de medidas criadas de forma a garantir a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolar, tendo como objetivo principal, permitir que alunos que pertençam a um agregado familiar com dificuldades económicas possam beneficiar de apoios e medidas através da atribuição de auxílios económicos, entre outros. Na mesma linha, encontramos na **LBSE**, no **artigo n.º 30** que “os serviços de ação social escolar são traduzidos num conjunto diversificado de ações” “concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados” e, ainda mencionar o disposto no **n.º 2** “os serviços de ação escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

Ora, tal vem a ser complementado pelo **Decreto-Lei n.º 21/2019** que nos decifra que a mesma “(...) é desenvolvida pelas câmaras municipais”, em ordem ao disposto no **n.º 1 do artigo 33.º** contemplando uma ressalva que nos diz que não fica a cargo das câmaras municipais o “(...) desenvolvimento e execução dos programas de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares (...)”, uma vez que essa competência fica a cargo do Ministério da Educação e dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”. Acresce, no que concerne ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar é estabelecido em diploma próprio, **artigo n.º 34**, sendo que, e fazendo uma remissão para o **artigo n.º 73** que “até ao início de vigência do diploma (...) mantêm-se em vigor toda a legislação e regulamentação aplicável à ação social escolar, em tudo o que não for contrário (...)” ao diploma legal em estudo.

Para a análise referente à **gestão dos refeitórios escolares** podemos recorrer, a dois diplomas legais, para além daquele que temos vindo a estudar. Numa primeira análise, vamos recorrer ao disposto no **Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março**²³⁹ que nos diz que um dos apoios a prestar em matéria de alimentação no âmbito da ação social escolar é “o fornecimento de refeições gratuitas ou a preços

²³⁹ Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar, alterado pela **Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março**, pela **Lei n.º 111/2017, de 29 de dezembro**, e pelo **Decreto-Lei 21/2019, de 30 de janeiro**.

comparticipados” conforme refere a **alínea b) do artigo 13.º**. Para tal, o mesmo prevê que “nos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário são fornecidas refeições escolares” no seu **artigo 18.º**, predominando a refeição correspondente ao almoço. Pelo que, o **artigo 19.º** refere que “para assegurar o serviço de refeições referido no artigo anterior, os estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário devem dispor de refeitórios escolares”.

Posto isto, recordamos que esta matéria, no que se refere à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, já se encontrava na esfera da administração local por força do disposto no **Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho**²⁴⁰²⁴¹, ao invés, relativamente ao fornecimento de refeições a crianças e jovens que frequentem o ensino básico e secundário era, até então, da competência do Ministério da Educação. Com o novo **Decreto-Lei n.º 21/2019** vai ser transferida para as câmaras municipais tal competência relativamente a todos os níveis de ensino, por força do disposto no **n.º 1 do artigo 35.º**. Querendo o mesmo significar que “(...) o fornecimento de refeições escolares é uma competência do órgão executivo dos municípios, no âmbito da atribuição que os mesmos possuem no domínio da educação”²⁴². Ainda assim, refira-se o disposto no **n.º 2** do artigo em análise que nos diz que “o fornecimento de refeições escolares pode ser assegurado por outras entidades (...) mediante a celebração de contratos, acordos ou protocolos”.

Não obstante a gestão dos refeitórios escolares passar a ser da competência das câmaras municipais, no que diz respeito aos preços das refeições “(...) são fixados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da educação e das autarquias locais, após consulta à Associação Nacional de Municípios Portugueses”, **n.º 5** do presente artigo.

Uma última nota diz respeito aos encargos assumidos com as refeições escolares que serão assegurados pelas verbas a transferir para o Fundo de Financiamento para a Descentralização (FFD).

Já a gestão dos **transportes escolares** é, segundo o disposto no **artigo n.º 36**, da competência das câmaras municipais da área de residência dos alunos adstritos ao mesmo.

À semelhança das refeições escolares, também os **transportes escolares** se inserem no disposto no **Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março** enquanto uma das modalidades de apoio no âmbito da ação social escolar, referindo o **n.º 1 do artigo 25.º** que “aos alunos que frequentam estabelecimentos dos ensinos básico e secundário que não sejam acessíveis a pé, a partir do lugar da sua residência, e que

²⁴⁰ Que estabelecia o Quadro de Transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

²⁴¹ Diploma revogado pelo **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro**.

²⁴² **Parecer n.º INF_DSAJAL_LIR_7845/2020 da CCDRn**, relativo ao “fornecimento de refeições escolares. Atribuição. Competência. Prerrogativa de interesse público”, disponível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/fornecimento_de_refeicoes_escolares_atribuicao_competencia_prerrogati.pdf, pp. 3

não possam utilizar transportes públicos coletivos para efeito da deslocação entre a residência e o estabelecimento de ensino, é facultado um serviço adequado de transportes escolares” recordando também que esta matéria encontra-se também presente no **Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho** na **alínea f)**, do **n.º 1 do artigo 2.º**.

Mas, a temática dos transportes escolares no que respeita à organização e controlo do funcionamento, já desde **1984**²⁴³ que faz parte do ideário das câmaras municipais, devidamente auxiliadas. E, podemos ainda fazer menção à **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**²⁴⁴, que define, como sabemos, as competências materiais e de funcionamento das câmaras municipais, e, no âmbito do Programa Aproximar, mostra na **alínea gg) do n.º 1 do artigo 33.º** que seria da competência da câmara municipal “assegurar, organizar e gerir o transporte escolar”.

Salientamos, também, que a temática dos transportes escolares tem ainda legislação própria²⁴⁵ ilustrando, assim, “(...) o seu carácter de excecionalidade e importância”²⁴⁶, conforme a asserção de Marco Amaro.

Densificando, cabe especificamente aos municípios, com este novo diploma legal em estudo: “organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno”; “requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos (...)”, “pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo” e, por fim “contratar, gerir e pagar circuitos especiais” conforme consta nas **várias alíneas do artigo n.º 36**.

Pormenorizando, façamos agora uma remissão para o **n.º 1 do artigo 68.º** que nos diz que “é fixada por portaria dos membros do Governo (...) uma fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar” sendo que o **n.º 4 do artigo 67.º** prevê um regime provisório que vai vigorar até à entrada em vigor da portaria referida em que as condições de acesso ao transporte escolar mantêm-se como estão, ou seja, gratuidade para os alunos do ensino básico, no que concerne ao ensino secundário as participações nos respetivos custos a 50% em relação ao valor do bilhete de assinatura e, a inexistência de financiamento do transporte escolar para os alunos da educação pré escolar. É, ainda de

²⁴³ Nomeadamente através do **Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março** que estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos que viria a ser complementado pelo **Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro** que veio regular a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares, tendo este sido revogado pelo **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro**, por força no disposto na **alínea a) do artigo 70.º**, entre outros.

²⁴⁴ Cujas versões mais recentes se traduz na **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**.

²⁴⁵ Para mais informações consultar MARCO AURÉLIO AMARO, *A temática dos transportes escolares – O caso do Município de Santarém*, Relatório de experiência profissional apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015,

²⁴⁶ MARCO AURÉLIO AMARO, *A temática dos transportes escolares – O caso do Município de Santarém...* cit., p. 34.

mencionar que a portaria em causa deverá ser aprovada “(...) no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei”.

Falamos agora das **residências escolares** da rede oficial, que se inserem também no âmbito da ação social escolar, assim o transcreve os **artigos 26.º e 27.º** do **Decreto-Lei n.º 55/2009**. Por sua vez, e a fim de mostrarmos como estava consagrada esta matéria antes da entrada em vigor do diploma legal que atravessa o nosso estudo, diz-nos o **Decreto-Lei n.º 144/2008** no seu **artigo 14.º** que “(...) mediante a celebração de um contrato de execução com o Ministério da Educação, as residências para estudantes (...)” eram assim transferidas para os municípios.

Ora, com o novo diploma legal diz-nos o **artigo n.º 37**, que a sua gestão e funcionamento passam a ser “(...) da competência das câmaras municipais onde estas se localizam”. Desta forma, e fazendo uma remissão para o **n.º 1 do artigo 62.º** “(...) a rede oficial de residências para estudantes” é transferida para a titularidade dos municípios. Pormenorizando e, tal como sucede com os equipamentos educativos, também as residências escolares “(...) não podem ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, enquanto estiverem afetos a funções educativas e formativas (...)” tal como plasma o **n.º 3** do presente artigo entre as demais considerações relativamente ao registo presentes ao longo do restante artigo já aqui referidas em sede de equipamentos escolares.

Voltando ao **artigo 37.º** diz-nos o **n.º 2** que “compete igualmente às câmaras municipais a conservação, manutenção e equipamento das residências escolares (...)” sendo que, mais uma vez, será fixada por portaria “uma fórmula de financiamento das despesas (...)”, tal como estatui o **n.º 2 da alínea b) do artigo 68.º**, que deverá ser aprovada no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei”, **n.º 3**.

Mais uma vez, também para as residências escolares no que se refere ao previsto no **n.º 2 do artigo 37.º** é definido um regime provisório previsto no **n.º 2 do artigo 67.º** que nos diz que, até à entrada em vigor da portaria, tais competências ficam a cargo do Ministério da Educação e será ainda transferida uma verba anual a cada município de 20 mil euros por cada residência escolar.

Por outro lado, no que concerne ao **alojamento** cumpre-nos referir que o mesmo se desdobra em modalidades diversas segundo o disposto no **artigo 26.º** do **Decreto-Lei n.º 55/2009** sendo duas dessas modalidades a colocação junto de famílias de acolhimento e, o alojamento facultado por entidades privadas, mediante estabelecimento de acordos de cooperação com vista ao cumprimento da escolaridade obrigatória e à promoção da frequência do ensino secundário por parte de alunos forçados a deslocarem-se do seu agregado familiar. Ora, são precisamente as duas modalidades descritas que, segundo o disposto no **artigo 38.º** do **Decreto-Lei n.º 21/2019**, “(...) são da competência das câmaras

municipais da área de agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas em que os beneficiários se encontrem matriculados”. Sendo que os critérios para a concessão deste tipo de alojamento serão definidos por diploma próprio (n.º 3 do artigo 38, artigo n.º 34).

Compete ainda às câmaras municipais “(...) promover e implementar medidas de apoio à família que garantam uma escola a tempo inteiro (...)” sendo que as medidas se encontram espelhadas nas alíneas do artigo 39.º onde podemos referir a título exemplificativo: “componente de apoio à família, através de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico antes e ou depois das componentes do currículo e das atividades de enriquecimento curricular, bem como durante os períodos de interrupção letiva”, e “atividades (...) destinadas a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas”.

De referir que, a planificação destas atividades “(...) é desenvolvida conjuntamente pelas câmaras municipais e pelos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (...)” já a supervisão pedagógica e a avaliação deste tipo de atividades “(...) cabe ao conselho pedagógico de cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada (...)” consoante o que se encontra referenciado no artigo n.º 40. Sobre esta matéria da organização e funcionamento das atividades de apoio à família e das atividades de enriquecimento curricular são estabelecidas em decreto-lei próprio que plasma o regime específico em ordem ao disposto no artigo n.º 41.

Por sua vez, cumpre ainda referir que as atividades de animação e apoio à família e as atividades de enriquecimento curricular serão financiadas pelo Fundo de Financiamento para a Descentralização (FFD), sendo que a componente de apoio à família financiado pelo Fundo Social Municipal (FSM).

Numa última nota, façamos ainda uma remissão para o consta no artigo 73.º relativo ao regime provisório “até à entrada em vigor diploma previsto no artigo 34.º, mantêm-se em vigor toda a legislação e regulamentação aplicável à ação escolar, em tudo o que não for contrário ao presente decreto-lei”, diplomas legais que temos vindo a apresentar ao longo do estudo da ação social escolar.

Vamos agora iniciar a segunda parte do presente capítulo – secção II - com um tema que muito tem dado que falar, nomeadamente o **recrutamento do PND**²⁴⁷ na certeza de que, “se os docentes são os promotores do processo educativo, o pessoal não docente é quem garante as condições logísticas

²⁴⁷ Aconselhamos que a análise que se segue seja realizada a par com o disposto na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho que consagra a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e, mais concretamente com o disposto no artigo 88.º e, bem assim, com o anexo I referido no n.º 2 do artigo citado que é conducente à enumeração e à caracterização das carreiras gerais. Tal afigura-se benéfico já que ao longo da nossa descrição vão ser mencionadas as carreiras do PND as mesmas que em meados de 2008 transitaram para as carreiras gerais no âmbito do programa de reformas da AP.

para que o mesmo, nas suas múltiplas vertentes, possa ser implementado”²⁴⁸ conforme refere Jones Maciel, sendo imperioso garantir que as escolas dispõem efetivamente dos recursos humanos necessários ao seu bom funcionamento.

Assim, começamos por salientar que, tal como se encontra consagrado no **n.º 2 do artigo 42.º**, são “as câmaras municipais que procedem ao **recrutamento e seleção do PND**²⁴⁹ que vão desenvolver funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública escolar (...)” o que significa que assistimos à transferência de recursos humanos da administração central para os municípios. Ora, os mapas de pessoal das câmaras municipais passam a prever os postos e trabalho do pessoal não docente da rede pública escolar do ME, **n.º 1** do mesmo preceito legal.

No que concerne à dotação máxima, questão que aliás não é recente, sendo consensual que a falta de funcionários não docentes é um sério problema do sistema educativo português, o **n.º 3 do artigo 42.º**, a par com o que se encontra regulado pela **alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º** esclarece que “os critérios e a fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do PND, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada, é definida por portaria (...)” não trazendo, por isso, nenhuma novidade, uma vez que, até então esta matéria já é regulada por portaria²⁵⁰.

Cumpre-nos especificar o procedimento de transição do pessoal não docente para os mapas do pessoal das câmaras municipais e o mesmo encontra-se plasmado no **artigo n.º 43 do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro** constando no **n.º 1** que “os trabalhadores com vínculo de emprego público da carreira subsistente de chefe de serviço de administração escolar e das carreiras gerais de assistente técnico e de assistente operacional, transitam para os mapas de pessoal das câmaras municipais da localização geográfica respetiva”. Tal transição “(...) implica a sucessão na posição jurídica entre os empregadores públicos, de origem e de destino, envolvidos, mantendo-se inalterados, quanto às restantes matérias, (...) designadamente quanto à situação jurídico-funcional que os trabalhadores detêm à data da transição”, tal como prevê o **n.º 3** do presente artigo, querendo isto significar, que mantêm a mesma função laboral que detinham até então. Já o **n.º 2** do artigo em estudo faz-nos a ressalva de que “estão excluídos (...) os técnicos especializados que exercem funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação”.

²⁴⁸ JONES MACIEL, A importância do Pessoal Não Docente nas Escolas in Correio do Minho, 2019-11-25. Disponível em: <https://correiodominho.pt/cronicas/a-importancia-do-pessoal-nao-docente-nas-escolas/11615>

²⁴⁹ Sublinhado nosso.

²⁵⁰ A Portaria existente consubstancia-se na **Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro**: esta portaria prevê, pois, os critérios de afetação dos assistentes técnicos e assistentes operacionais apresentando também as ratios e as fórmulas de cálculo, entre outras considerações. Esperamos, no entanto, que seja publicada uma nova Portaria que satisfaça de uma forma mais adequada as insuficiências atualmente existentes nas escolas públicas.

Por sua vez, da leitura que podemos fazer dos **n.ºs 4 e 5** refira-se que os trabalhadores que passam a constar no mapa do pessoal das câmaras municipais “(...) continuam a exercer funções nos agrupamentos ou escolas não agrupadas, (...) salvo quando manifestem o seu acordo em exercer funções (...)” em escola diferente, ou quando esta encerre em que “a reafecção por opção (...) carece de concordância expressa do diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada em que o pessoal presta serviço”. Situação diferente consubstancia-se na mobilidade²⁵¹, sendo que também ela se encontra salvaguarda, assim o diz o **n.º 6** “as situações de mobilidade, em todas as suas modalidades, existentes à data da transição dos trabalhadores (...) mantêm-se inalteradas até ao respetivo termo”.

Realçamos também que os trabalhadores que transitam para os mapas do pessoal das câmaras municipais “(...) continuam a beneficiar do regime da Direção Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) e de reembolso das despesas com o Serviço Nacional de Saúde (SNS) vigente nos respetivos lugares de origem”, em ordem ao disposto no **n.º 10** e, façamos uma remissão para o **n.º 5 do artigo 54.º** que nos diz os encargos são da responsabilidade da Administração central.

No que respeita à gestão do pessoal não docente propriamente dita, no que se reflete no poder de direção, fixação do horário de trabalho, poder disciplinar de aplicação de pena inferior a multa e distribuição do serviço refira-se que os mesmos ficam a cargo dos diretores dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, assim consagra as **alíneas do n.º 1 do artigo 44.º**. Por sua vez, o **n.º 2** acrescenta que “(...) cabe ainda aos diretores dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (...) propor ao presidente da câmara municipal” os contributos para a avaliação de desempenho do pessoal não docente e, a proposta de mapa de férias, de modo a que considere assegurado o normal funcionamento do estabelecimento de educação ou de ensino. Tal afigura-se positiva já que são os diretores dos estabelecimentos de ensino que estão todos os dias presentes e, por isso, mais próximos da dinâmica escolar e das necessidades dos mesmos nestas matérias.

Uma última nota refere-se à certificação das ações de formação proporcionadas e à apreciação técnico-pedagógica sendo que as mesmas cabem “(...) concomitantemente, ao departamento governamental com competência na matéria e à Associação Nacional de Municípios Portugueses”.

Por outro lado, a terceira parte deste denso capítulo diz respeito ao **funcionamento dos edifícios escolares** – secção III – e, mais uma vez, compete às câmaras municipais a “contratação de fornecimentos e serviços externos essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos educativos (...)” em ordem ao disposto no **artigo n.º 46**. De notar que, este diploma legal não é exaustivo na enumeração de serviços externos, elencando, contudo, alguns deles: eletricidade, combustível, água,

²⁵¹ Instrumento previsto na nos **artigos n.ºs 92 e seguintes** da **Lei n.º 35/2014, de 20 de junho**.

sendo que os mesmos serão assumidos pelas verbas a transferir pelo Fundo de Financiamento da Descentralização, e o valor é calculado anualmente consoante o disposto no **n.º 2 do artigo 52.º**.

Por sua vez, e ainda em relação aos edifícios escolares diz-nos o **n.º 2 do artigo 47.º** que “a cedência de utilização (...) é obrigatoriamente onerosa” com as exceções resultantes do **n.º 3**. Assim, o destino dessas receitas “(...) é consignado a despesas de beneficiação, conservação e manutenção dos equipamentos escolares públicos ou dos espaços exteriores incluídos no perímetro dos estabelecimentos (...)”, **artigo 48.º**.

Outra valência importante das escolas e, a concluir o capítulo, falamos agora da **segurança escolar** – secção IV – em que a sua organização e vigilância fica a cargo das câmaras municipais, muito embora seja em articulação com as forças de segurança presentes no seu território e com os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas em ordem ao que se encontra plasmado no **artigo n.º 49**.

Entramos agora no **capítulo VI** que trata um mecanismo de convergência muito importante para o bom desempenho do sistema educativo português - **CME** – enquanto “órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do Município (...)”²⁵² e, portanto, vamos elaborar uma análise alargada, uma vez que o tema assim o exige.

Assim, o **artigo n.º 55** revela que o “conselho municipal da educação é uma instância de consulta, que tem por objetivo a nível municipal, analisar e acompanhar o funcionamento do sistema educativo propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo” o que, a par com o potencial político que lhe apraz, salientamos também as suas debilidades organizacionais e funcionais.

Neste âmbito, importa fazermos uma reflexão assertiva daquilo que são hoje os CME, traçando em simultâneo um referencial daquilo que, na prática, deveriam ser estes órgãos consultivos na senda da descentralização administrativa, entrecruzando com a incursão legal que se impõe.

Reconhece-se, desde cedo, a importância dos mesmos, não obstante os vários obstáculos que sempre limitaram as potencialidades deste órgão como sejam, numa primeira linha, “as resistências institucionais, corporativas e individuais para a cooperação conjunta, o excessivo número de participantes, as competências puramente consultivas, a inexistência de um apoio logístico adequado, tornando-o excessivamente dependente de outras entidades”²⁵³.

²⁵² ANTÓNIO JOSÉ GANHÃO, “A intervenção das autarquias na Educação”...cit., p. 911.

²⁵³ ANTÓNIO SOUSA FERNANDES, *Descentralização educativa e intervenção municipal*. Noesis, n.º 50, abril-junho, 1999.

Apesar de ser referenciado pela primeira vez, com outra designação – Conselho Local de Educação -, em normativos legais publicados nos anos de 1998 e 1999, somente em 2003, através do **Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro**, passa a ser efetivamente regulamentado pelo poder central já com a designação atual. De ressaltar o disposto no preâmbulo do diploma legal mencionado quando refere que a consagração deste órgão se reconduz a uma “nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo de maior importância no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de coresponsabilização entre ambos”. Dizer também que, segundo João Pinhal, “o normativo respeitante a esta matéria surpreendeu pela negativa, tendo em conta a história da criação destes órgãos e as expectativas que estavam criadas”²⁵⁴ o que fez com que as esperanças num poder real e autónomo concernente a este órgão saíssem goradas.

Porquanto, sabemos que a consagração legal é o primeiro passo, mas são necessários processos de consensos, tarefa que é quase uma utopia. Para tal exigem-se “(...) instâncias de racionalização e de mediação conexas, tendo em vista gerir as tensões e dinâmicas de uma ação pública onde se confrontam diferentes interesses e perspetivas muitas vezes divergentes”²⁵⁵ sendo este o raciocínio que deve ancorar/suportar os CME.

De facto, enquanto política educativa, o CME surge da necessidade existente de uma articulação dos demais agentes políticos, mas também educativos numa troca complementar de conhecimentos, na certeza de que, conforme a asserção de Clara da Cruz “(...) uma política não é aquilo que é definido unicamente pelo governo e pela sua administração, antes um processo complexo, com vários níveis e vários atores, transtemporal e translocal”²⁵⁶. Neste sentido, vem impregnar alterações na organização e coordenação das relações estabelecidas alusivas à trilogia – poder central, poder local e escolas – que devem ser caracterizadas por uma comunicação saudável e pela concertação -. De facto, nos CME há o acarear de interesses com intervenções e registos discursivos diversos que muitas das vezes terminam em convergências interessantes do ponto de vista enriquecedor para sistema educativo.

Resultante de um processo político-educativo que conta já com mais de duas décadas, apresentamos algumas características que são comuns a todos os CME. Começamos pelo ser carácter consultivo e, portanto, não vinculativo no que concerne às decisões em sua sede tomadas, o que leva

²⁵⁴ JOÃO PINHAL, *Os Municípios e a Provisão Pública de Educação*. In J. Costa, Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (orgs.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar, Aveiro: Universidade de Aveiro.

²⁵⁵ CLARA FREIRE DA CRUZ, *O que são ou devem ser os Conselhos Municipais de Educação?* In *apogeo*, n.º 48, julho 2016, Plátano Editora, pp. 48.

²⁵⁶ *Idem*, pp. 49.

alguns autores locais a afirmarem que o CME se repercute num órgão “esvaziado de sentido (...)”²⁵⁷ e que “todo o sistema pode funcionar sem a intervenção deste órgão”²⁵⁸ não obstante, defendemos que deve existir uma responsabilidade acrescida por parte de todos os intervenientes conjugando cooperação e concertação no seu esforço interventivo.

Por outro lado, mencionamos o seu carácter instrumental que está certamente associado à obrigatoriedade de cada município elaborar a CE, sendo nas reuniões do CME que há o acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da mesma.

E, uma terceira característica será o seu carácter universal visto ser obrigatório a criação destes órgãos nos municípios em ordem ao disposto nos dispositivos legais.

No entanto, certo é que “os modos diversos como os CME se constituem, se configuram e funcionam dão-nos conta do desfasamento entre a norma, a regra e a prática”²⁵⁹ sendo que a diversidade que os caracteriza também está certamente associada às particularidades dos vários contextos locais e, neste seguimento, Clara da Cruz apresenta três tipologias de CME que nos parecem incluir as várias especificidades dos mesmos tendo como indicadores de análise a organização, o funcionamento e a intervenção, através de um estudo efetuado pela mesma. A autora tem também em consideração o modo como são orientadas e presididas pelos seus autarcas, como procedem à organização dos grupos de trabalho e o modo como debatem e intervêm os agentes educativos nas agendas de política educativa. Estes indicadores, permitem identificar estes órgãos “(...) pela ausência; pela conformidade; pela estratégia/diferenciação”²⁶⁰ sendo estas as tipologias que vamos, desde já, abordar.

O primeiro caso – pela ausência - está intimamente associado ao seu carácter instrumental acima identificado, uma vez que, findado o processo de aprovação das cartas educativas deixam de reunir e, portanto, denota-se a ausência de intervenção dos mesmos. Parecendo, neste caso, que este órgão serve apenas para a elaboração da carta educativa relativizando todas as potencialidades a ele associadas no que concerne à ação pública que aí pode ser produzida retirando-lhe legitimação política. Ora, as autarquias locais com esta tipologia de CME “não lhes reconhecem potencialidades para a gestão de conflitos e procura de consensos entre atores, para a mobilização de saberes e aprendizagem

²⁵⁷ MARIA ROSÁRIO PRATES, *Conselho Municipal de Educação: que papel em face dos recentes normativos?* In congresso da sociedade portuguesa ciências de educação, 10, Bragança, 2009.

²⁵⁸ Idem.

²⁵⁹ CLARA FREIRE DA CRUZ... cit., p. 50.

²⁶⁰ Idem.

política”²⁶¹ deixando assim de promover a discussão colegial, perspetivando os mesmos somente para a elaboração da carta educativa.

A conformidade surge pelo cumprimento das normas consagradas nos diplomas legais por parte dos CME e de autarquias locais cumprindo assim as formalidades legais. Por seu lado, reconhecem este organismo enquanto espaço interventivo tático e operativo, uma vez que, as autarquias envolvem os CME numa “(...) oportunidade para tomar o pulso às direções das escolas, aos professores, aos pais, aos restantes representantes e reequacionar de novas ações de intervenção”²⁶² o que, em palavras mais claras, significa que são mobilizados quando existem, de facto, outros interesses associados. Não obstante, reconhecem a importância destes Conselhos enquanto espaços propícios à uniformização de reflexões e de definição de estratégias observando também algumas críticas como alguma indiferença e falta de vigilância crítica. Admitem por isso algumas dificuldades reais que estão inerentes aos CME fazendo com que seja pequeno o peso institucional das decisões saídas das reuniões destes Conselhos.

A terceira tipologia – a estratégia/diferenciação - será aquela que menos é accionada, mas por seu lado, é também aquela que dá sentido e significação aos CME, “(...) referenciando-se pela sua intervenção no espaço educativo local, pelo seu contributo na construção de políticas locais”²⁶³. Esta tipologia será a mais completa uma vez que perspetiva a verdadeira essência dos CME ao agilizar espaços de verdadeira intervenção no âmbito de políticas educativas, na partilha de competências em ordem à trilogia referenciada e mobilizando debates e conhecimentos.

No contexto da descentralização, e até mesmo da territorialização da educação, perspetivar os CME ultrapassando a valência tática e operativa passando para uma valência estratégica na congregação de todos os intervenientes traduz-se em pensar a Escola sobre o ponto de vista de uma unidade plural. Ora, os CME são aqui entendidos como espaços de “multirregulação”, de desenvolvimento coletivo e sobretudo enquanto “(...) órgãos de intermediação e de concertação de vários poderes, numa lógica de administração da educação, ligados a um dado território e a um dado grupo de pessoas”²⁶⁴.

De facto, “a grande diferença entre uns e outros joga-se na capacidade de só alguns se assumirem instâncias de racionalização e de mediação complexas”²⁶⁵ sabendo gerir a multiplicidade de interesses divergentes que entram em confronto.

²⁶¹ Idem, pp 52

²⁶² Idem.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ Idem, p. 53

²⁶⁵ Idem.

Na realização do **objetivo nuclear**, o conselho municipal de educação tem **competências** para deliberar sobre algumas matérias em especial sendo que “a releitura do diploma das competências atribuídas ao CME (...) deixam-nos de consciência tranquila relativamente aos textos consensualizados com a ANMP e à sua importância para o presente e para o futuro”²⁶⁶ não obstante uma avaliação do cumprimento das mesmas deixar-nos-ia com um claro sentimento de desencanto pois concluir-se-ia que a maioria dos CME não estão a concretizar plenamente as suas competências.

As mesmas encontram-se descritas nas várias alíneas do **artigo n.º 56** as quais vamos, de seguida, apresentar em forma de lista para uma melhor perceção das mesmas:

- “Coordenação do sistema educativo e articulação educativa com outras políticas sociais em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego”;
- “Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa (...)”;
- “Emitir parecer obrigatório sobre a abertura e o encerramento de estabelecimentos de educação e ensino”
- “Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia”
- “Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município”
- “Medidas de desenvolvimento educativo no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de enriquecimento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida (...)”, entre outras;
- “Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos”;
- “Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares”.

Ainda, no seio das competências que aprazem ao CME diga-se que “compete, ainda, (...) analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, refletir sobre as causas analisadas e propor as ações adequadas à promoção de eficiência e eficácia do sistema educativa, tal como se encontra disposto no **n.º 2** do presente artigo.

De notar que os membros do conselho municipal de educação devem “(...) disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao representante do departamento governamental com competência na matéria apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo (...) conforme o disposto no **n.º 3 do artigo 56.º**.”

²⁶⁶ ANTÓNIO JOSÉ GANHÃO, “A intervenção das autarquias na Educação”... cit., p. 912.

Podemos verificar também que algumas das competências do CME são complementares, por exemplo, às competências do CG, um dos órgãos das Escolas regulado no **Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril** já com as devidas alterações. Falamos mais concretamente das competências referidas nas **alíneas c) e g) do n.º 1 do artigo 13.º**, “aprovar o projeto educativo e acompanhar” sendo que a elaboração da proposta do mesmo é da competência do CP, e “avaliar a sua execução e aprovar as propostas de contratos de autonomia”, respetivamente.

De facto, as competências, apesar da relevância que as caracterizam adquirirão o estatuto de competências meramente consultivas, o que poderá resultar, em última análise, na associação do CME a um fórum de discussão com um escasso impacto nas decisões locais, tirando-lhes relevância e significado.

Simultaneamente, a esta situação juntam-se alguns comportamentos do poder central que, “(...) fazendo tábua rasa das competências outorgadas ao CME, toma decisões à revelia deste Conselho em matérias sobre as quais devia ser ouvido”²⁶⁷, conforme dispõe Maria Isabel de Carvalho. Uma dessas competências tem que ver, por exemplo, com os contratos de autonomia que, apesar deste novo Decreto-Lei prever que o CME possa participar na negociação e execução dos mesmos sendo que em regra não costumam ser ouvidos. Daqui podemos retirar a ilação de que o poder central poderá estar inevitavelmente a reconhecer a inoperância destes Conselhos.

Assim, surge a interrogação de quem serão os membros deste importante conselho, ao que o **artigo n.º 57** dá a resposta, sendo a sua **composição** bastante diversificada. Por sua vez, refira-se que o conselho municipal de educação pode deliberar a constituição interna do grupo de trabalho em razão das matérias a analisar tal como podemos observar no **n.º 5 do artigo 57.º**. Ainda assim, diz-nos Maria Isabel de Carvalho que o facto de a constituição ser legalmente fixada “(...) não deixa qualquer margem para se ir além do estabelecido (...) não permite uma adequação às realidades concretas de cada município”²⁶⁸ considerando que se trata de uma “(...) composição demasiado rígida que não tem em conta as diferentes dimensões dos concelhos; em certos casos esta composição poderá não ser a mais indicada atendendo à realidade escolar e características do município”²⁶⁹.

Referimos ainda os membros/entidades que integram o CME: o presidente da câmara, o presidente da assembleia municipal, o vereador com o pelouro da educação, o presidente da junta de freguesia que será eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho em

²⁶⁷ MARIA ISABEL GOMES DE CARVALHO, *A (Des)centralização e a intervenção dos Municípios na Educação, a perceção dos diversos atores educativos*. Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras, Viseu, setembro de 2012, pp. 66.

²⁶⁸ Idem, p. 58.

²⁶⁹ Idem, 58-59.

causa, o representante do departamento governamental responsável pela área da educação, o representante da CCDR respetiva e, os diretores das escolas/agrupamentos.

Por sua vez, integram ainda este mecanismo de convergência vários representantes, desde que as estruturas representativas existam no município em causa, a saber: uma das instituições de ensino superior público, das instituições de ensino superior privado e ainda um representante do pessoal docente do ensino secundário público, do ensino básico público e da educação pré-escolar pública sendo que estes três são eleitos para o efeito "(...) pelos docentes do respetivo grau de ensino" conforme dispõe o **n.º 3 do artigo 57.º**. Integra também um representante de cada conselho pedagógico e também eleito pelo mesmo sendo que não pode ser o diretor tal como ressalva o **n.º 4**.

Cumpra ainda referenciar que na composição do conselho municipal de educação inserem-se um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privado, dois representantes da(s) associação(ões) de pais, um representante das associações de estudantes, um dos serviços públicos de saúde, segurança social, entre outros.

De realçar que, tal como já acontecia com dispositivos legais anteriores, denotamos a ausência de representantes do pessoal não docente e do setor dos transportes. Concomitantemente, outro aspeto de relevo aponta-se relativamente ao facto de, do lado do poder local, apenas estar representado no CME "atores da mesma ideologia política" (presidente da câmara, presidente da assembleia municipal, vereador responsável pela educação) sendo também uma das vias onde a intervenção do município é feita de forma mais direta ocupando assim uma posição privilegiada.

Uma outra observação em torno da composição deste órgão e tendo em conta a primeira versão do **Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro**, e, fazendo um paralelo com o **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro**, podemos verificar algumas modificações que, no nosso entender se traduzem em evoluções, como sejam o facto de o presidente da junta à altura não constar na lista, assim como o representante da CCDR e também o representante de cada um dos CP's dos agrupamentos de escolas dada a importância que estes atores locais têm, a par com os restantes, na exigente tarefa de coordenação do sistema educativo.

Em última análise, verifica-se, pois, uma grande abrangência em termos de representatividade.

No que respeita à sua **constituição**, diz-nos o **artigo n.º 58** que, "o conselho municipal de educação é nomeado por deliberação da assembleia municipal, nos termos proposto pela câmara municipal". Concernente ao **funcionamento** refira-se que "(...) reúne, ordinariamente, no início e no final do ano letivo e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente" tal como se encontra plasmado no **n.º 1 do artigo 59.º** e ainda referir que a câmara municipal assegura "o apoio logístico e

administrativo necessário (...)” ao seu funcionamento, constante do n.º 3 numa postura que manifesta o claro interesse em envolver o Município no CME.

Relativamente às regras de funcionamento do conselho municipal de educação diga-se que as mesmas devem constar de regimento próprio que é aprovado pelo mesmo, dando lugar, tal como nos diz Clara da Cruz a “(...) diferentes configurações dos CME, diferentes estruturas organizacionais e funcionais”²⁷⁰ acrescentando ainda que “esta diversidade de processos de regulação da ação pública revela as convergências e as divergências no modo como os atores autárquicos e locais entendem os objetivos dos CME e o exercício das suas competências, como se apropriam das sucessivas medidas de política educativa. Como agem conjuntamente com interdependências múltiplas, como divergem e conflituam, como organizam relações políticas diferentes baseadas na comunicação e na concertação e renovam fundamentos de legitimidade.”²⁷¹.

Não obstante, este regimento deve respeitar alguns princípios essenciais que constam das **alíneas do artigo 60.º**: presença obrigatória de metade dos membros para que o mesmo possa funcionar, as deliberações que se consubstanciem em posições do conselho com carácter externo devem ser aprovadas por maioria absoluta dos seus membros, por sua vez, os respetivos membros devem participar obrigatoriamente nas votações e discussões e, por último referir que as atas das reuniões devem ser rubricadas por todos os membros presentes.

Em suma, “(...) os CME não resultam de um automatismo legislativo, nem surgem espontaneamente através de processos intuitivos de geração de consensos (...) são o resultado de processos complexos de construção das ordens educativas locais, subjacentes aos processos (...) de descentralização (...)”²⁷².

Segue-se agora a análise dos **últimos capítulos** deste novo Decreto-Lei destacando os pontos mais salientes.

Em primeiro lugar, cumpre-nos referir a existência de duas Comissões – Comissão de Acompanhamento e Monitorização e a Comissão Técnica de Desenvolvimento – que são constituídas à posteriori com o propósito de auxiliarem na operacionalização do diploma legal em estudo. Para tal, no que respeita às composições das mesmas refira-se que são bastante diversificadas de modo a que os vários intervenientes na educação/sistema educativo possam prestar o seu contributo. (**artigos n.º s 65 e 66**).

²⁷⁰ CLARA FREIRE DA CRUZ, O que são ou devem ser os Conselhos Municipais de Educação? ... cit., p. 49

²⁷¹ Idem pp. 49-50.

²⁷² Idem p. 53.

Em segundo lugar há que fazer menção à produção de efeitos do Decreto-Lei. Nomeadamente pelo DL n.º 56/2020, de 12 de agosto que nos diz que todas as competências previstas no presente documento legal se consideram transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 31 de março de 2022 ao invés do que estava preconizado inicialmente. Podemos retirar daqui, de certa forma, que os municípios “ganharam/perderam” catorze meses para assumirem a competência da educação.

1.3 A reflexão “(in)conclusiva”

Após a análise exaustiva ao **diploma setorial** que apresentamos e, em conjugação com a análise da **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** efetuada no capítulo I parece-nos imperioso formular algumas questões/problemas que ressaltam da análise dos documentos legais mencionados.

A essencialidade da reflexão destaca-se pelas inúmeras dúvidas e receios acerca desta nova transferência de competências que apresenta um carácter bastante alargado e que reclama, sobretudo, dos municípios um esforço acrescido, naquilo que são os recursos técnicos, humanos e financeiros, princípio que, aliás, se encontra consagrado na **alínea f) do n.º 2 da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** “a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados (...)”.

Não pretendemos apresentar uma fórmula resolutive concreta e, porventura a mesma é inexistente, que resolva as interrogações dos municípios perante esta nova realidade, mas antes apresentar algumas dúvidas/críticas que ressaltam da análise atenta que, com certeza, deixarão abertura para novas reflexões e para novas formas de pensar a descentralização a partir da **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** e, sobretudo, do **diploma setorial** relativo à educação que nos acolhe e incentiva neste trabalho.

Parece-nos próprio afirmar que se trata de um elenco bastante considerável de competências que se pretendem transferir para os municípios e, desta forma, é fundamental que percebamos, por um lado, a natureza jurídica dessa transferência e, por outro lado, os obstáculos e vicissitudes que daí advêm.

Em primeiro lugar, resalta uma primeira questão que se prende com a efetividade do fenómeno da descentralização. Ou seja, pretendemos questionar se este fenómeno é passível de se revelar concretizado na sua plenitude após a densificação dos dois documentos legais. Se é certo que a descentralização na área da educação pode e deve ser feita de forma gradual e tendo a mesma sido quase como que adiada através do **Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto**, tendo este vindo a permitir

que os municípios assumam as competências supra referidas apenas em 2022, também nos parece certo afirmar que, o fenómeno da descentralização na área da educação se encontra efetivamente concretizado em termos legais. Porquanto, ainda que possamos referenciar que esta descentralização de competências se consubstancia num mero alargamento das mesmas já previstas em diplomas legais anteriores permitindo assim recorrer a uma asserção de António Cândido de Oliveira quando o mesmo afirma que “uma das características do Direito das Autarquias Locais é a continuada mudança dos diplomas legais que regulam a administração local. No entanto, (...) as modificações são muitas vezes de detalhe e não de fundo. Publicam-se leis que não são, afinal, mais do que alterações mais ou menos profundas das anteriores”²⁷³, ainda assim, “(...) há uma diferença assinalável a nível jurídico, com a sua aprovação e publicação: as atribuições e competências (...) passam definitivamente da esfera da administração central para a esfera da administração local (ao invés de existir uma mera permissão de exercício dessas tarefas)”²⁷⁴ tal como nos diz Ana Rita Pinto. Não obstante, se em 2022 a transferência se concretizará na sua totalidade, até 2022 tal pode registar-se de forma gradual, o que nos parece vantajoso para uma melhor preparação de todos os intervenientes, sobretudo dos municípios.

Aliás, face ao exposto, sobretudo, no **diploma setorial**, parece-nos importante colocar a questão de quais serão, de facto, as competências do Estado Central, já que nos parece que apenas os currículos e o corpo docente ficarão na esfera do mesmo esvaziando, de certa forma, o seu papel, passando este a ser de mero regulador da educação. Já os municípios, ao invés, passarão a ser os protagonistas desta nova realidade na educação em Portugal o que não nos parece muito concernente com o disposto no **artigo n.º 74 da CRP** que diz respeito às incumbências do Estado relativamente ao ensino na realização da política educativa através do elenco de vários postulados que, no geral, se resumem a assegurar o acesso à educação.

Em paralelo à lógica decorrente entre a dinâmica – Administração Central e Administração Local – existe uma outra que está, para nós explícita no diploma setorial que diz respeito à - Administração Local e às Escolas – que traz consigo algumas decorrências. Assim, munidos de uma quantidade considerável de competências e, sendo, por exemplo, a gestão uma delas tal como se encontra disposto no **n.º 1 do artigo 3.º**, aquando do exercício das mesmas, os municípios terão de respeitar os postulados a que o **artigo n.º 4 do diploma setorial** faz menção, sobretudo, nas **alíneas d), e), e f)** que consagram o respeito pela autonomia curricular e pedagógica, a salvaguarda da autonomia pedagógica no exercício

²⁷³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 360.

²⁷⁴ ANA RITA BABO PINTO, “*O fenómeno da descentralização administrativa, em especial no setor da educação: o caso concreto do Município do Porto*” in *Questões Atuais de Direito Local*, AEDREL, n.º 27 - julho/setembro de 2020, pp. 51.

da atividade docente e a gestão pública dos estabelecimentos de ensino pelos órgãos próprios dos agrupamentos de ensino de escolas e escolas não agrupadas, respetivamente. Desta forma questionamos se, em última análise, estas áreas ditas concorrenciais não poderão constituir um “(...) empobrecimento à gestão democrática das escolas, e ao papel dos seus órgãos eleitos”²⁷⁵ e ainda à autonomia das escolas tão reclamada ao longo dos anos, conforme já tivemos oportunidade de estudar ao longo do capítulo II. Questiona-se, pois, qual será a fronteira existente entre as novas competências dos municípios e as competências dos órgãos de gestão escolar.

À semelhança do supra disposto podemos encontrar também incongruências no interior da Administração Local, mas agora no que concerne à articulação que deve coexistir entre a **Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto** e o **diploma setorial** senão vejamos, por exemplo, o que determina a **alínea e) do n.º 2 do artigo 38.º da Lei-quadro** que nos diz que fica a cargo dos órgãos das freguesias a “realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico” e, agora, o que expõe o **n.º 3 do artigo 32.º do diploma setorial** “a realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da educação pré-escolar e de ensino básico e secundário compete às câmaras municipais”.

Do exposto ressalta, naturalmente, a insuficiência do **diploma setorial** nesta questão, reclamando antes um documento legal que preveja a delimitação detalhada de atribuições e competências entre os órgãos da administração central, local e escolar no quadro de uma organização político-administrativa unitária, mas necessariamente complexa em termos estruturais. E, por seu lado, assinalamos a desarmonia existente no que diz respeito aos dois documentos legais com o exemplo acima referido e, nesse sentido, denotamos a necessidade de compatibilização dos vários diplomas legais que regulam os mesmos assuntos ou assuntos similares.

Noutro ponto, uma outra decorrência do diploma setorial consubstancia-se no facto de várias normas do mesmo remeterem para normativos, portarias e despachos da responsabilidade da administração central que, em muitos casos, ainda nem foram publicados, deixando assim dúvidas quanto ao modo como as competências vão ser transferidas, sendo que, em termos precisos são vinte e quatro as normas em que tal acontece. Tais remissões fazem com que as normas que habilitam os municípios se mostrem incompletas não permitindo, pois, uma análise do alcance total das mesmas. E, acresce ainda o facto da criação da Comissão Técnica (**artigo 65.º**) à posteriori para a definição de

²⁷⁵ SEMINÁRIO “EDUCAÇÃO – AUTONOMIA? TRANSFERÊNCIA DE ENCARGOS OU DESCENTRALIZAÇÃO” – Tomada de posição sobre Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro de 2019, articulado com a Lei 50/2018 proporcionado pela AMRS, a 31 de maio de 2019. Encontra-se disponível em https://www.amrs.pt/amrs/uploads/writer_file/document/3142/doc_seminario.pdf p. 1.

fórmulas de financiamento. Consideramos que tal deveria ter sido realizado anteriormente à entrada em vigor do diploma, para que, não existissem agora normas incompletas conforme já mencionamos.

Esta incompletude denota-se sobretudo em matérias de financiamento e, é certo afirmar que “(...) a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais implica que estas disponham de meios financeiros suficientes para o seu desempenho”²⁷⁶ e, alicerçado a esta ideia encontra-se no **n.º 2 do artigo 238.º da CRP** um postulado importante conducente à equidade e justa repartição de recursos, ou seja, “ o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.

Neste contexto, chamamos ainda à colação a **Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro** na sua redação atual, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais tendo a mesma sido sujeita a diversas alterações, sendo uma delas, a criação do FFD que segundo o disposto no **artigo 30.º-A** o mesmo “constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, decorrente da lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto” e, o **n.º 2** do mesmo articulado faz uma remissão para o **artigo n.º 80-B** em que o mesmo regula os recursos financeiros a atribuir às autarquias locais e entidades intermunicipais.

Assim, refere o **n.º 1** que “o financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais decorrente do processo de transferência de competências considera o acréscimo de despesa e de receita em que estas incorrem pelo exercício dessas competências” e o **n.º 2** estipula que “ até 2021, os recursos financeiros a atribuir às autarquias locais e entidades intermunicipais para a prossecução das novas competências são anualmente previstos na Lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e constam do FFD, nos termos do artigo 30.º-A da presente lei”. Por sua vez, o **n.º 3** refere que “os recursos referidos no número anterior são distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar, nos termos da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto”.

Ora, no que respeita ao setor da Educação, esta última remissão para o seu diploma setorial concretizador considera-se quase inócua já que também o diploma setorial faz remissões para posteriores normativos que vão estipular fórmulas de financiamento sublinhando-se que “(...) a Lei do

²⁷⁶ ANA RITA BABO PINTO, “*O fenómeno da descentralização administrativa, em especial no setor da educação: o caso concreto do Município do Porto*” ... cit., p. 53.

Orçamento de Estado de 2019 não estabelece o normativo do Fundo de Financiamento da Descentralização, uma vez que as normas contantes na proposta de lei inicial foram rejeitadas em sede de discussão na especialidade”²⁷⁷.

Quanto ao FFD propriamente dito, parece-nos traduzir-se num bom “artefacto” pese embora necessite ainda de muitos esclarecimentos e quiçá de uma densificação legal num futuro próximo. É nossa opinião que deveriam ser regulados os critérios subjacentes à sua distribuição pelas autarquias locais e esclarecimentos quanto ao modo como este será articulado com os meios de cariz financeiros já existentes para uma melhor coordenação do mesmo.

Desta gesta, num processo de descentralização como este se afigura não se compreende a “indefinição financeira” que ainda persiste e, tal agrava-se tendo em conta que “(...) do que se vai conhecendo sobre o novo quadro financeiro de referência, existe uma forte pressão comunitária e do próprio governo para a desmaterialização dos projetos a apoiar através dos fundos comunitários, o que levanta questões relativamente à disponibilidade para financiar o necessário investimento (...)”²⁷⁸ nas escolas públicas, imperando o princípio do não aumento da despesa pública. Tal situação incrementa nos vários setores e, particularmente no da educação preocupações legítimas.

Importa também salientar que, em muitos casos, as competências a transferir para os municípios dizem respeito a competências que têm sofrido um “subfinanciamento e desinvestimento” e, em diversos casos, o que nos parece estar em causa com a transferência da titularidade para os municípios, é também a transferência de responsabilidades financeiras que, até ao momento presente os governos não foram capazes de assegurar na íntegra persistindo o ónus de sobrecarregar os municípios sem a atribuição de meios suficientes.

Na mesma linha, outra decorrência que persiste e, aliás, não é nova verificando-se ao longo dos tempos é que “(...) devido ao crescente desequilíbrio entre o conjunto de competências que foram sendo transferidas para os governos locais e a falta de recursos financeiros para lhes fazer frente, os municípios recorrem a parcerias com o setor privado e associativo (...)”²⁷⁹ tal como nos refere Isabel Fonseca. Tal situação é também visível ao longo do **diploma setorial** onde podemos estabelecer a título exemplificativo o financiamento necessário ao investimento e financiamento dos estabelecimentos de ensino em que “(...) a Administração Central conduz os municípios para soluções de gestão e contratação de recursos e de equipamentos educativos fornecidos por outras entidades, nomeadamente privadas (...)”²⁸⁰ podendo

²⁷⁷ SEMINÁRIO “EDUCAÇÃO – AUTONOMIA? TRANSFERÊNCIA DE ENCARGOS OU DESCENTRALIZAÇÃO” ... cit., pp. 5.

²⁷⁸ Idem, p. 4-5.

²⁷⁹ ISABEL CELESTE M. FONSECA “A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais” ... cit., p. 152.

²⁸⁰ SEMINÁRIO “EDUCAÇÃO – AUTONOMIA? TRANSFERÊNCIA DE ENCARGOS OU DESCENTRALIZAÇÃO” ... cit., p.6.

levar os municípios, em última análise, a “(...) serem um instrumento de privatização de funções sociais do Estado de Serviços Públicos”²⁸¹.

A par com as interrogações “(...) no que concerne ao pacote financeiro de suporte à execução pelos municípios de novas competências, cuja negociação caso a caso se deseja que não se traduza em processos com reserva mental (...)”²⁸² falamos agora dos meios humanos que são necessários à efetiva concretização da descentralização de competências na área da educação e, mais concretamente do pessoal não docente.

Não obstante o respeito pela situação jurídico-funcional detida à data da transferência, designadamente em matéria de vínculo, carreira e remuneração conforme plasma quer a **Lei n.º 50/2018 no n.º 2 do artigo 8.º** quer o **diploma setorial no n.º 3 do artigo 43.º** subsistem inquietações dos membros não docentes da comunidade escolar

Neste âmbito, cumpre-nos abordar uma questão em que existe uma forte preocupação que se reconduz à transferência de pessoal não docente das carreiras de assistente técnico e operacional para as câmaras municipais onde é mencionado como aspeto mais problemático os critérios para a definição da dotação máxima de referência, ou seja, o número de funcionários a exercerem funções nos estabelecimentos de ensino. Aduzindo e, partindo da portaria existente, não é totalmente perceptível se a mesma se vai manter ou se, por outro lado, vai ter alterações consideráveis que corrijam as insuficiências que se verificam nos estabelecimentos de ensino com particular ênfase para a situação dos alunos com necessidades educativas especiais, uma vez que reclamam mais acompanhamento.

Pelo entendimento que pode ser retirado do diploma setorial relevamos também que o Ministério da Educação apenas vai transferir “(...) para as autarquias verba correspondente ao número de funcionários, definido através da fórmula de cálculo/rácio, deixando para as autarquias o encontro de soluções para as ausências/instabilidade do pessoal não docente e seu impacto no funcionamento das escolas”²⁸³, ou seja, tal situação vai ser assegurada por verbas próprias provenientes do orçamento municipal.

Nesta matéria os municípios mostram também preocupação ao nível de questões que não se encontram previstos no diploma, prevendo-se que serão mais encargos para os municípios e, nesta linha, falamos, por exemplo, da medicina no trabalho, fardamentos, seguros, entre outras, já que apenas se encontra estipulado que os trabalhadores continuarão a beneficiar da ADSE e do reembolso das despesas

²⁸¹ Idem. p. 16.

²⁸² ISABEL CELESTE M. FONSECA “*A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais*” ... cit., p. 163.

²⁸³ SEMINÁRIO “EDUCAÇÃO – AUTONOMIA? TRANSFERÊNCIA DE ENCARGOS OU DESCENTRALIZAÇÃO ... cit., p. 12.

com o SNS (n.º 11 do artigo 43.º) sendo certo que estes últimos vão ser assegurados pela Administração central e de abonos que já recebiam.

Desta forma, mostra-se imperioso, além de retificar as insuficiências, um envolvimento mais assertivo naquilo que são nas necessidades de cada agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas promovendo assim o reequilíbrio de recursos humanos.

Noutra linha, e, de certa forma, ainda sob o signo dos meios humanos necessários, chamamos à colação o **Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro**²⁸⁴ na sua redação atual, que consagra o regime da organização dos serviços das autarquias locais em que pode ler-se no seu preâmbulo que a “(...) forte aposta na descentralização de competências, em vários setores, para as autarquias locais, pressupõe uma organização dos órgãos e serviços autárquicos em moldes que lhes permitam dar uma melhor resposta às solicitações decorrentes das novas atribuições e competências”. Face ao exposto, e com o objetivo de dotar as autarquias locais, sobretudo as câmaras municipais, de condições adequadas ao seu novo leque de competências consagradas, em primeiro lugar, na **lei-quadro** e, posteriormente, no **diploma setorial** no que à educação diz respeito seria benéfico “muscular” as câmaras municipais e, sobretudo, o pelouro da educação com técnicos, representantes das instituições educativas, com consultores científicos, com planeadores educativos capazes de fazer uma boa organização e coordenação daquilo que se vai concretizar num dos mais alargados processos de descentralização de competências no âmbito educativo. Apelamos ainda a um trabalho que se deve concretizar em rede com vários parceiros na promoção da inclusão e da cooperação de quem conhece a realidade educativa ou que pretenda conhecer, auxiliando, através de “insights reflexivos” a repensar estratégias educativas adequadas a cada realidade local.

Neste contexto e, não esquecendo que o exercício de competências pelas autarquia locais no domínio da educação é já uma realidade com décadas de existência, ainda assim, mostramos preocupação com a falta de estudos prévios em que pudesse ter existido um “pré-diagnóstico” sério em torno do processo descentralizador extraído da análise do **diploma setorial** que analisasse o impacto nas estruturas municipais, nomeadamente no que diz respeito ao reforço que necessariamente vai ter que existir nas equipas técnicas passando por várias unidades e subunidades orgânicas dos vários serviços da administração autárquica, sobretudo das câmaras municipais – recursos humanos, gestão financeira, contratação pública, entre outros -.

Em falta também estão estudos que fundamentem as escolhas que podemos consultar das matérias que se vão transferir e que fossem capazes de responder à pergunta que, de forma implícita,

²⁸⁴ Com as alterações introduzidas pela **Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro**.

tem acompanhado o nosso trabalho, interrogando-se se este “anseio descentralizador” se sustenta num reforço das autarquias locais ou antes num esforço ao qual algumas autarquias locais não conseguirão fazer face.

Por fim, neste quadro, assinalamos que não houve também um adequado estudo prévio entre a coordenação da descentralização com a regionalização, uma vez que, a mesma continua a ser um tema adiado. De facto, nos diplomas aqui expressos não se encontra prevista a regionalização administrativa - que corresponderia a um nível intermédio de poder administrativo - mas é da nossa opinião que a mesma não é de todo despicienda, isto porque, por um lado, está prevista a sua criação na **CRP no artigo 255.º** e, por outro lado, “(...) temos consciência de que um país com dimensões razoáveis, como é o nosso, não tem apenas problemas locais e nacionais, tem também problemas regionais, (...) que se situam acima do âmbito municipal e abaixo do âmbito local (...)”²⁸⁵. Ao invés, preveem a transferência de competências para as entidades intermunicipais²⁸⁶ que, façamos o reparo, não são entidades autárquicas tendo antes a natureza de associações públicas de autarquias locais/municípios dentro do enquadramento jurídico nacional, correspondentes à criação de uma “entidade local de nível superior” que não se confunde com o nível regional, detendo atribuições que lhes são delegadas pelos municípios associados. Desta forma, a ponderar-se pela regionalização “(...) surgirá depois uma outra necessidade de reflexão (...) que se prende com a articulação das atribuições e competências das entidades intermunicipais com as das regiões administrativas.”²⁸⁷.

Em traços gerais e, para finalizar esta análise reflexiva sobre o documento legal atinente à transferência de competências na área da educação convém ainda anotar que esta transferência é direcionada para os municípios e para as entidades intermunicipais, e depois, também, por delegação de competências, se assim entendido, entre os municípios e as freguesias. Estamos, pois, a percorrer todos os patamares da organização político-administrativa portuguesa; desde logo poder central/poder local, depois no âmbito do poder local as correspondências entre os municípios e as freguesias e, ainda na esfera do local surgem as associações de municípios e, sem dúvida, as ligações organizacionais de outra índole entre o poder local e os agrupamentos escolares. De certo modo, podemos afirmar que o texto legal em análise estabelece e obriga aos relacionamentos apresentados.

Reflexivamente podemos também depreender que os relacionamentos estarão ainda indefinidos podendo observar debilidade, mas também conjugar com oportunidade em localmente e, por

²⁸⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 350.

²⁸⁶ O seu regime está consagrado no **Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º)**

²⁸⁷ ANA RITA BABO PINTO, “*O fenómeno da descentralização administrativa, em especial no setor da educação: o caso concreto do Município do Porto*” ... cit., p. 66.

consequência, serem os envolvidos diretamente a melhor pormenorizar este percurso que agora se situa nos diversos protagonistas do território na esfera do poder local e dos agrupamentos escolares sem descurar outros intervenientes da comunidade nas questões escolares se educativos.

Sem dúvida que o papel principal cabe aos municípios num claro reconhecimento dos princípios constitucionais, na assunção do que tem sido a evolução do envolvimento destes nos temas da educação e paralelamente no esforço legal de constituir os agrupamentos escolares como importantes “casas da educação, do ensino” também eles próprios mais apetrechados de meios e recursos com o intuito de uma autonomia maior de intervenção partindo da periferia (local) para o centro (central) esbatendo a quase única preponderância legal e operativa do ministério da educação.

Decerto que as debilidades que fomos anotando ou a incompletude do diploma legal ao diferir noutros textos legais e/ou em comissões a criar posteriormente para cumprir o que neste documento legal fica determinado, entre outras, pode, sem dúvida, dificultar uma mais rápida assunção destas competências por parte dos municípios. Mas não é menos rigoroso afirmar que a eventual demora, ou aceitação mais tardia, pode e parece-nos, devia permitir que localmente cada um dos 308 municípios possa ir fazendo o “seu trabalho de casa” e, desde logo, por isso a convocamos para a parte final desta resenha, analisar a sua estrutura e organização interna de modo a apetrechar-se com os recursos técnicos qualificados para, não só dinamizar com menor instabilidade a transferência de competências do poder central para o poder local como muito particularmente ao nível local operar mais assertiva e conjugadamente com os agrupamentos escolares e outras entidades da comunidade.

Trata-se de um processo com clara exigência pela sensibilidade do tema da educação, é também um processo com clara exigência reivindicativa pela relação mais ou menos tensa entre os intervenientes e ainda um processo com clara exigência concetual, porquanto perspectiva uma reformatação diferenciada do papel dos municípios na área da educação. Deixa de ficar tanto em causa a preocupação com o “hardware” e é exigido uma maior observação e cuidado com o “software”.

Parece-nos, pois, uma opção do legislador, e ainda que os meios em causa não defiram tanto de outros textos legais recuados no tempo – Carta Educativa e Conselho Municipal da Educação – tenham já existência legal recuada sendo, de todo vincada a opção do legislador por um reforço do pendor do local envolvendo/obrigando a uma interligação municípios/escolas na definição de um perfil próprio e diferenciador na “sua” política de educação para a “sua” comunidade.

Conclusões

O percurso do nosso trabalho chega agora às notas conclusivas. Realizámos o caminho, como antecipámos no início, anotando os trajetos legais do setor do Poder Local e da Educação. Continuámos pelo traçado de coincidência entre um e outro pilar para rumarmos a um presente da transferência de competências assente em dois importantes textos legais que procurámos a “exaustão” na sua análise e, em particular no **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro** por nele encontrarmos uma boa síntese do todo que redigimos anteriormente.

Assim sendo, seguem agora as notas conclusivas:

I - Os vários “acrescentos” legais no pós 25 de abril antecipam efetivamente um trilho de encontro ao cumprimento do texto constitucional no que à descentralização político-administrativa da AP diz respeito.

II - Na senda da descentralização entroncam depois práticas político-administrativas assentes na autonomia e na subsidiariedade conceitos muito caros para o poder local, mas também para as escolas e para o regime político que Portugal abraçou no pós 25 de abril.

III - Esta intencionalidade fica bem mais expressa com a publicação da **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**, ao enfatizar a “obrigatoriedade” do processo da transferência de competências do poder central para o poder local. Pode, no entanto, parecer paradoxal associarmos a carga provocatória do termo “obrigatoriedade” com os termos da autonomia, da descentralização e da subsidiariedade. Mas, em bom rigor a Lei-Quadro inverte na íntegra a estratégia anteriormente seguida pelo legislador, que considerando também que o trilho descentralizador é decisório, deixava em aberto a possibilidade do desiderato ao “bom sabor” das vontades dos autarcas, dos ministros, das ocasiões políticas e da sedimentação das condições sempre, ou quase sempre, insuficientes.

IV - Os quadros legais que apresentámos demonstram outra particularidade que não diferem do texto legal anteriormente mencionado. São realizadas alterações legais, mais ou menos profundas, sem se fazerem acompanhar por estudos que reflitam devidamente os resultados dos processos que os antecedem e, mencione-se que foram parcas as avaliações que conseguimos encontrar em relação aos sucessivos quadros legais conexos com a temática do nosso estudo.

V - Impõe-se uma outra nota reflexiva ao observarmos uma mesma linha estratégica para a continuada autonomia do poder local cumulada com a sua expansão por vários domínios de políticas setoriais que antes estavam reservadas na íntegra ao poder e administração central. E, o mesmo sucede também com a Lei-Quadro onde se anotam cerca de 19 políticas setoriais transferidas para o poder local em que posteriormente foram sendo publicados os enquadramentos legais referentes a cada um deles descendo ao pormenor das competências e os procedimentos para transferir do poder central para o poder local.

VI - Ora, é desejável por um lado que o poder central, mas também o poder local, desenvolvam um trabalho persistente de estudo e avaliação do impacto das medidas, seja para a sua eficiência e eficácia seja para fazer evoluir a construção legal de novas soluções.

VII - Aliás, no que à educação diz respeito, destacamos a ação que muitas vezes sobressai do local, do território em concreto para o todo nacional. Efetivamente, algumas autarquias locais potenciam intervenções de cariz educativo autonomamente, junto e com os estabelecimentos de ensino da sua área político-administrativo, cujo desenvolvimento, traduzido na sua continuidade, favorecem, por sua vez, uma atenção legislativa que é depois estendida a todo o território.

VIII - Por seu lado, cumpre-nos referir que, é neste e deste território que sobressaem as assimetrias conhecidas, como sejam a dispersão territorial, dimensão demográfica e outras, sendo que, de facto, é também saliente, no seu reverso, a proatividade, seja para colmatar falhas localizadas e, ou mesmo, com programas inovadores de apoio e robustecimento do sistema escolar local visando a qualificação das aprendizagens e a melhoria das condições de ensino.

IX – Noutra dimensão e recuando no tempo, o período democrático, face ao tema em análise, é de facto o mais rico de intencionalidade na materialização de uma política local de educação. Seguramente, que umas das principais razões explicativas é claramente a consagração constitucional do poder local no edifício da organização política portuguesa. De facto, o poder local com os seus órgãos eleitos, dotados de atribuições e competências, definindo por consequência intervenções localizadas, e assentado o seu financiamento em leis específicas, podendo, dessa forma, apetrechar-se de recursos humanos, patrimoniais e materiais, constituindo-se assim como sendo o “governo local” a par com o “governo central” na preocupação de ultrapassar e prover as necessidades das suas comunidades e potenciar novos caminhos para o seu desenvolvimento.

X – Ainda assim, podemos fazer um paralelo/comparação com o que antes deste período político vigorou para a consideração legal e constitucional do poder local. Em relação à nossa temática verificamos no

período liberal, depois na República e de seguida no Estado Novo que algumas competências eram reservadas ao poder local, mas a consideração constitucional, organização e o financiamento deste mesmo poder local não deixava praticamente margem alguma para a sua efetiva materialização na esfera da educação das suas comunidades revertendo novamente para o poder central e a desconfiança das comunidades.

XI - Constatamos, ainda assim, que na esfera da educação houve sempre a intenção de envolver o poder local na sua consecução, mas nesta grande latitude temporal, liberalismo/democracia, o que claramente se intui é o crescimento do local – com todas as vicissitudes que adiante apresentamos – e o “esvaziamento” do centro. Verificamos assim, o crescimento do local através de várias competências junto com os meios e particularmente na qualidade dessa mesma intervenção.

XII - Prosaicamente, podemos acrescentar que, além da substituição dos vidros da escola, as autarquias locais foram podendo ter os meios para as construir, para recrutar pessoal não docente, para cooperar com as políticas nacionais do combate ao insucesso e abandono escolar, para dinamizar iniciativas locais, como já escrevemos, de políticas educativas e alargando o seu âmbito de intervenção no parque escolar desde o ensino pré-escolar ao ensino secundário. Esta última “conquista” resulta do novo articulado legal – Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro - alargando-o do pré-escolar e básico, da legislação anterior, para o ensino secundário e profissional a concretizar, na sua totalidade, em 2022.

XIII - Sendo que, vários são os municípios que operaram já a aceitação das competências na educação no âmbito da conjugação da lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro e, por seu lado, os dados revelam-nos também que a adesão “voluntária” preconizada no Programa “Aproximar Educação” do ano de 2013 não terá tido o concurso de tantos municípios como os que agora – e mesmo assim aproveitando do hiato temporal legalmente previsto para a transferência de competências definitivas concretizadas pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – concluíram seguir esse caminho não esperando pois pelo próximo ano.

XIV - Outro marco importante que valoriza este percurso complementar é a LBSE na sua versão inicial de 1986 e nas suas alterações que nunca deixaram de contemplar e “forçar” também a uma maior ligação/abertura da escola à sua comunidade e à sua interação com o poder local. Pormenorizando, falamos do acesso à participação dos representantes dos pais/encarregados de educação e do poder local em órgãos dos estabelecimentos de ensino bem como de outros atores locais, como sejam a iniciativa empresarial, cultural, social e académica que conjuntamente, por exemplo, auxiliam a

“definição/eleição” do diretor do estabelecimento de ensino como está plasmado no documento legal que estatui a administração e gestão dos estabelecimentos de ensino.

XV - Na mesma linha, por um lado, temos a consecução de uma política assente na organização da gestão escolar baseada no agrupamentos escolares, ao invés dos estabelecimentos de ensino, individualmente considerados, indo assim ao encontro da verticalidade dos agrupamentos escolares e, por outro lado, o percurso direcionado para a escolaridade obrigatória definida na LBSE, que nos conduz a uma maior responsabilização dos líderes escolares, seja na esfera mais restrita das competências didático-pedagógicas seja na valorização da sua função integrados numa comunidade que pode influenciar e interagir depois, nas decisões locais com referência à sua participação em duas plataformas legalmente definidas na órbita municipal, mas que pretendem repercutir-se na comunidade mais ampla do que a entidade escolar e câmara municipal. Referimo-nos, pois, ao CME e à obrigatoriedade da elaboração e atualização da CE.

XVI – De facto o CME e a CE têm sua inscrição legal em momentos anteriores bem mais recuados e agora são reinseridos no novo diploma setorial podendo explicar-se pela sua importância estratégica ao deduzir que se pretende filiar naquelas duas plataformas enquanto embrião da política educativa local pela sua convergência com o “local” e pela promoção do diálogo institucional entre a escola e a autarquia.

XVII – É também no diploma setorial da educação que subsiste a remissão estruturada do conjunto de competências que “avulsamente” foram sendo enunciadas e publicadas anteriormente. E, se é uma nota positiva que atribuímos, podemos também inferir algum esgotamento e falta de criatividade ou possibilidade de se ir mais além.

XVIII - Ainda uma outra nota conclusiva saliente, no que ao diploma setorial diz respeito, que considerámos e relevamos é a remissão em muito do que articula, nos diversos artigos deste diploma setorial da educação, para outros articulados a publicar oportunamente. E, esta circunstância pode protelar todo o processo servindo de pretexto para ambos os interlocutores, ao nível central e local, prorrogarem o seu tempo decisório.

XIX - Há, no entanto, um fator primacial, diríamos, em todo este processo e que nos conduz a uma das evidências superveniente do poder local que, mais do que os agrupamentos escolares, deve assumir uma acrescida responsabilidade em toda esta dinâmica descentralizadora. Direciona-se para a necessidade do apetrechamento das autarquias locais com recursos humanos, técnicos

diferenciados/especializados nos temas da educação, mas também noutras áreas para auxiliarem na corporização e na definição de uma política local de educação, ombreando mais facilmente do ponto de vista político e técnico com a escola e, muito particularmente com o poder central, com as estruturas centrais e deslocalizadas do ME. Ora, o intuito desta “operação” residirá na maior facilidade de ultrapassarem as lacunas ou dúbias interpretações da legislação e/ou ausência de referências credíveis sobre informações que o poder central deveria ter de forma sistematizada para aplanar as naturais resistências dos intervenientes no processo de transferência de competências

XX - Em suma, concluímos o texto final da nossa dissertação reforçando a necessidade de poder ser acompanhado, auditado e verificado todo o caminho que este quadro legal tem estipulado com carácter impositivo. E, este procedimento, além de estar preconizado no próprio texto legal, pode e deve ser complementado com estudos localizados, intervenções da academia e/ou estabelecer iniciativas ao nível das associações dos municípios que possam acompanhar e problematizar o processo em causa, para além de um eventual estabelecimento de um alinhamento com o direito comparado que pode aportar outras referências a calibrar depois no nosso quadro legal.

Referências bibliográficas

ABREU, Armando Tiago de. A Escola entre o Local e o Global in A Educação e o Futuro, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998.

ALEXANDRINO, José de Melo. Direito das Autarquias Locais in OTERO, Paulo.; GONÇALVES, Paulo, Tratado de Direito Administrativo Especial. Vol. IV Almedina, Coimbra, 2010.

ALMEIDA, Alberto de Jesus. A intervenção dos Municípios em educação. In CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Lei de Bases do Sistema Educativo: Balanço e Prospetiva, Vol. II, julho de 2017, pp. 944-959.

O papel dos municípios na educação em Portugal in *Revista Iberoamericana De Educación*, 35(1), 2004, 1-13, disponível em: <https://doi.org/10.35362/rie3512953>

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.º ed, Almedina Coimbra, abril de 2002.

AMARO, Marco Aurélio. A temática dos transportes escolares – O caso do Município de Santarém, Relatório de experiência profissional apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.

AMORIM, João Pacheco de. Atribuições e competências das autarquias locais in Jornadas dos 40 anos do Poder Local, AEDRL, Braga, setembro de 2017.

Análise ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16/03/2006, Processo: 01264/05, 30 de novembro de 2019. Disponível em: <https://subturma14administrativo.blogs.sapo.pt/analise-acordao-do-supremo-tribunal-11464>.

Associação Nacional de Municípios Portugueses. Disponível em: <https://www.anmp.pt/index.php/a-anmp>.

AZEVEDO, Joaquim. O fim de um ciclo? A Educação em Portugal no início do século XXI, Edições ASA, janeiro de 2002, 1.^a edição.

BAIXINHO, António Francisco. “Políticas Educativas em Portugal: Governação, contexto Local e Hibridismo” in EccoS – Revista Científica, São Paulo, n.º 42, janeiro/abril, 2017.

BARROSO, João. A Administração Local da Educação: Da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas in CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Processos de Descentralização em Educação, Seminários e Colóquios, maio de 2016.

A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas, Educação, Temas e Problemas, 2013.

A Escola como espaço público in TEODORO, Aguiar. Educar, promover, emancipar: os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória. Lisboa: Universitárias Lusófonas, 2000.

A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2006.

O Estado e a Educação. A regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local in J. O. Barroso (Ed.), A regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006.

Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: Sentidos de uma Evolução in Educação Social, Campinas, vol. 24, n.º 82, abril de 2003.

Políticas Educativas e Organização Escolar, n.º 3, Universidade Aberta, Lisboa, 2005.

Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. In Inovação, vol. 12, n.º 13, 1999.

BENAVENTE, Ana. O Pacto educativo para o futuro: um instrumento para o desenvolvimento educativo em Portugal. In Revista Ibero Americana de Educação, n.º 34, janeiro-abril 2004 disponível em <https://rieoei.org/historico/documentos/rie34a04.htm#1a> .

BENTO, Domingos Alberto. A Participação da Comunidade Educativa na Organização Escolar in “A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas” / Congresso do Fórum Português de Administração Educacional, 1.º Ed., novembro, 1997.

BERNARDO, Helena. / CLAUDINO, Sérgio. A relação escola – municípios e o desenvolvimento sustentável em Portugal: Duas propostas educativas in Revista da Associação de Professores de Geografia, apogeo, Plátano Editora n.º 48, julho, 2016.

BILHIM, João. A Governação nas Autarquias Locais, Porto, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 2004.

BOUVIER, A. La gouvernance des systèmes éducatifs. Paris: PUF – Politique d’aujourd’hui, 2007.

CABRAL, Margarida Olazaval. Governo das Escolas Públicas in O Governo da Administração Pública, Almedina, Coimbra, março, 2013.

Câmara Municipal de Sintra – Plano de Transportes Escolares do Município de Sintra, aprovado em Reunião de Câmara realizada no dia 24 de julho de 2018. Disponível em: https://agml.pt/images/2019/AGML/Direcao/Plano-Transportes-Escolares-Sintra-para-2018_2019.pdf

CAMPOS, R. Autonomia e financiamento das autarquias locais, Lisboa: Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL), 1999.

CANÁRIO, Rui. Pensar o futuro da Educação in A Educação e o Futuro, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998.

CARNEIRO, Roberto. A Escola: uma ponte entre o Estado e a Sociedade Civil in A Educação e o Futuro, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998.

CARVALHO, Maria Eulina P. Rethinking family-school relations. A critique of parental involvement in schooling. New York: Routledge, 2009

CARVALHO, Maria Isabel Gomes de. A (Des)centralização e a intervenção dos Municípios na Educação, a perceção dos diversos atores educativos, dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras, Viseu, setembro de 2012.

CASTANHEIRA, Neusa/ GONÇALVES, Manuela. “Os Municípios e as AEC: Tendências Descentralizadoras da Política Educativa em Portugal in Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2016.

CASTRO, Catarina Sarmiento e. Administração e Organização Escolar – O Direito Administrativo da Escola, Coleção Educação, n.º 23, Porto Editora, 2007.

CASTRO, Dora Fonseca de. / ROTHES, Luís. As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização in Revista Educação, V. 37, n.º 2, maio-agosto, 2014. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16433/11681> .

Conselho das Escolas – Parecer N.º 01/2015 O Programa “Aproximar Educação” e os Contratos de Educação e formação municipal. Disponível em: https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2015/02/Parecer_01_2015_Municipaliza%c3%a7%c3%a3o.pdf .

Conselho Nacional de Educação - Processos de Descentralização em Educação, Seminários e Colóquios. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaoofinal.pdf .

COSTA, Jorge Adelino. O projeto educativo da escola e as políticas educativas locais, Discursos e Práticas, Universidade de Aveiro Edições, 2.º ed., outubro, 2003.

CRUZ, Clara Freire da. O que são ou devem ser os Conselhos Municipais de Educação? In apogeo, n.º 48, julho 2016, Plátano Editora.

DINIS, Luís Leandro. Para que servem os Conselhos Pedagógicos? Estudo de um caso numa Escola Básica 23 in A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas, atas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração realizado em Vilamoura, 1.º edição, 1997.

FALCÃO, Maria Norberta. Serão as reformas que mudam as escolas ou as escolas que mudam as reformas? In Administração e gestão das escolas, diferentes olhares sobre a mesma problemática, Braga, 2003.

FERNANDES, António Sousa. Descentralização educativa e intervenção municipal. Noesis, n.º 50, abril-junho, 1999.

Educação e Poder Local – Atas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local», Lisboa, Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação, 1995.

Municípios e Escolas Normatização e Contratualização da Política Educativa Local, pp. 37, in Autonomia Contratualização e Município, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, 2000.

FONSECA, Isabel Celeste M. “A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais” in Direito das Autonomias (Locais), NEDip, Braga, dezembro de 2019.

“A descentralização nos domínios das vidas de comunicação e estacionamento público: less is more”, in Questões Atuais de Direito Local, AEDRL, n.º 25 – janeiro/março de 2020.

FORMOSINHO J./ FERREIRA, Fernando Ilídio/ MACHADO, Joaquim. Políticas Educativas e Autonomia das Escolas, coleção em foco, edições ASA, junho 2000.

FORMOSINHO, João. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público, Administração da Educação, Edições Asa, Porto, 2005.

FREIRE, Paulo. A Educação na Cidade, São Paulo: Cortez, 1991.

Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais - Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro – Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação – Perguntas frequentes. Disponível em: [file:///C:/Users/Ana%20Rita%20Prata/Downloads/FAQ_Educacao_VF%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ana%20Rita%20Prata/Downloads/FAQ_Educacao_VF%20(1).pdf) .

GANHÃO, António José. “A intervenção das autarquias na Educação” in Conselho Nacional de Educação, Lei de Bases do Sistema Educativo, Balanço e Prospetiva, volume II, julho de 2017.

GODINHO, Vitorino Magalhães. A educação num Portugal em mudança. Lisboa: Cosmos, 1975.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. A Autonomia creditícia das Autarquias Locais: critérios, procedimentos e limites, Lusíada, Direito, Lisboa n.º 2/2004. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/ldl/article/view/778/855> .

GRAY, C., FRY, B., O'NEILL, K. Good principals aren ' t born – they're mentored. Are We Investing Enough to Get the School Leaders We Need? In SREB – Southern Regional Education Board. Disponível em: <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Good-Principals-Arent-Born-Theyre-Mentored.pdf> .

HIPÓLITO, José. Há lugar para um terceiro “excluído” no governo das escolas? In Edição comemorativa dos 25 anos do Fórum Português de Administração Educacional 1994-2019.

Jornal O País, Lisboa, n.º 68, de 9-10-1951.

LASCOUMES, Pierre/ LE GALÉS, Patrick (orgs.) (2012, [2005]). Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Science Po.

LE MOS J., FIGUEIRA, J. Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa: legislação anotada, Porto, Porto Editora, 2002.

LIMA, Licínio C. Administração Escolar: Estudos, Coleção Educação e Formação, Porto Editora, 2011.

A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In M. Fátima Chorão Sanches, Feliciano Veiga, Florbela Sousa e Joaquim Pintassilgo (Org.), *Cidadania e Liderança Escolar*, Porto, Porto Editora, 2007.

A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988). 2.ª ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.

Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. Revista Portuguesa De Educação, 31(Especial), 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/rpe.15077> .

LOPES, Estêvão Gouveia. A Descentralização do Ensino: vontade do Poder Central ou Exigência do Poder Local, Um estudo de caso no concelho de Belmonte, Dissertação apresentada para a obtenção do grau de mestre em Administração e Gestão Educacional, Universidade Aberta, Lisboa, 2012.

LOPES, Pedro Santos. “Que intervenção dos municípios portugueses na educação? As Cartas Educativas” in Apogeo, Revista da Associação de Professores de Geografia, n.º 48, Plátano Editora S.A., julho, 2016.

LOURO, Paulo. Educação e autarquias: Da Legislação às práticas. Análise Psicológica, 1, 1999.

MACHADO, J. Batista. Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976, Almedina, Coimbra, 1982.

MACIEL, Jones. A importância do Pessoal Não Docente nas Escolas in Correio do Minho, 2019-11-25. Disponível em: <https://correiodominho.pt/cronicas/a-importancia-do-pessoal-nao-docente-nas-escolas/11615>.

MARTÍN, Elena. Variables predictoras de la calidad de la educación secundaria in *Revista de Educación*, n.º 323, Secretaria General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Propuesto por: INCE, 2000.

MARTINS, E., DELGADO, J. M. *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas – 1974-1999, Continuidade e ruturas*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento do Ministério da Educação, 2002.

MINGUÉNS, Manuel. in CNE, *Processos de Descentralização, Seminários e Colóquios*, maio, 2016.

Ministério das Finanças - Direção-Geral do Tesouro e das Finanças. Disponível em: <http://www.dgtf.pt>

MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional, tomo II (Constituição e inconstitucionalidade)*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991.

Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional do Estado, Vol. III, 4.º ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1998.

NIZA, Sérgio. *Uma Escola para a Democracia* in *A Educação e o Futuro*, Debate promovido pelo Presidente da República durante a semana da educação, 23 de janeiro de 1998.

NOGUEIRA, João Manuel Diogo. *Gestão Escolar no Portugal Democrático: Uma perspetiva da Administração Pública*, projeto aplicado do mestrado gestão, especialização em administração pública, Instituto Politécnico da Guarda, julho, 2010.

OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., United States, 1972.

OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais, 2.º ed.*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

Direito das Autarquias Locais, Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

OLSEN, Joahan P. Modernization programs in Perspective: institutional analysis of organizational change. *Governance*, 4 (2).

PAE: Programa Aproximar Educação Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal. Disponível em: https://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_8762/Anexos/Memorando_de_Trabalho_-_PAE_-_Contrato_Educacao_e_Formacao_Municipal.pdf

Parecer n.º INF_DSAJAL_LIR_7845/2020 da CCDRn, relativo ao “fornecimento de refeições escolares. Atribuição. Competência. Prerrogativa de interesse público”, disponível em: https://www.ccdrn.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/fornecimento_de_refeicoes_escolares_atribuicao_competencia_prerrogati.pdf.

PEREIRA, Martinho Rocha. Municípios e Educação em Portugal: Um processo de “Municipalização”, dissertação apresentada à Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências da Educação, 2010.

PINHAL, João Manuel. “Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas - Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade” in Conselho Nacional de Educação, Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II, Seminários e Colóquios, julho de 2017, pp. 892.

Os Municípios e a Provisão Pública de Educação. In J. Costa, Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (orgs.), Políticas e Gestão Local da Educação, Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar, Aveiro: Universidade de Aveiro.

PINHO, Luís Filipe. A Descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação, Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, outubro de 2012.

PINTO, Ana Marisa. A Autonomia Tributária Local a sus relevância e as novas exigências, Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Direito da Universidade do Minho, janeiro, 2014.

PINTO, Ana Rita Babo. O fenómeno da descentralização administrativa, em especial no setor da educação: o caso concreto do Município do Porto in Questões Atuais de Direto Local, AEDREL, n.º 27 - julho/setembro de 2020.

PORTO, Delfina. “A autonomia das escolas: evolução do sistema administrativo das escolas de ensino público de 1974 a 1998”, Educação e Direito: Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação, n.º 1, 1999.

PRATA, Ana Rita. A Descentralização de competências na área da Educação in Estudos de Democracia e Poder Local: A Descentralização em curso, coordenação científica: Isabel Celeste M. Fonseca, NEDip, 2019.

PRATES, Maria Rosário. Conselho Municipal de Educação: que papel em face dos recentes normativos? In congresso da sociedade portuguesa ciências de educação, 10, Bragança, 2009.

REBELO, Marta. Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais, Coimbra: Almedina 2007.

RELIANT, Claire. L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre. Mémoire de thèse. Paris: École Nationale des Ponts et Chaussées, setembro de 2004. Disponível em: https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/499930/filename/These_RELiant.pdf.

RODRIGUES, António José. *Autarquias Locais: análise, anotações e remissões para uma boa prática autárquica*, Almedina, Coimbra, 2015.

SÁ, Luís de. *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Lisboa: Universidade Aberta, 2000.

SAISI, Louis. “L’État, le «Local» et l’École: Repères Historiques” in Bernard Charlot (coord.) *L’École et le Territoire: Nouveaux Enjeux*. Paris, Armand Colin Éditeur, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984), in *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 14, 1997.

SARAIVA, José Hermano. *Evolução Histórica dos Municípios Portugueses*, Lisboa, CEPS, 1957.

SARMANTO, Manuel Jacinto. *Lógicas de ação nas escolas*, (Ciências da Educação, 38) Instituto de Inovação Educacional, 1.º Edição, Dezembro de 2000.

SEABRA, T. *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os municípios*, Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.

SEMINÁRIO “EDUCAÇÃO – AUTONOMIA? TRANSFERÊNCIA DE ENCARGOS OU DESCENTRALIZAÇÃO”
– Tomada de posição sobre Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro de 2019, articulado com a Lei 50/2018 proporcionado pela AMRS, a 31 de maio de 2019. Disponível em https://www.amrs.pt/amrs/uploads/writer_file/document/3142/doc_seminario.pdf.

SILVA, Ana Isabel M. A. Mendes. Reforço da Autonomia Escolar: O “jogo da corda” dos/as Diretores/as das Escolas com Contrato de Autonomia, dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, 2010.

SILVA, Isabel Marina. A Autarquia como promotora da Política Educativa Local – O caso de um Município. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Lisboa: Universidade Aberta, 2006.

SILVA, João Manuel. Líderes e Lideranças em Escolas Portuguesas – Protagonistas, práticas e impactos, Fundação Manuel Leão, V. N. de Gaia, 2010.

SILVA, Suzana Tavares da. Direito da Educação in Servicios de interés general y protección de los usuarios (Educación, Sanidad ,Ser vicios Sociales, Vivienda, Energía, Transportes y Comunicaciones Electrónicas) agosto de 2019, pp. 95 disponível em <https://www.researchgate.net/search/publication?q=Direito+da+Educa%C3%A7%C3%A3o> .

SILVA, Vanessa. “Não à Municipalização in Apogeo, Revista da Associação de Professores de Geografia, n.º 48, Plátano Editora S.A., julho, 2016.

SOUSA, Marcelo Rebelo. Poder Local, democracia e populismo in Jornadas dos 40 Anos do Poder Local, AEDRL, Braga, 2017.

TEODORO, António. A construção política da educação: Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo. Porto: Afrontamento, 2001.

TORRES, Leonor L. Mudança na permanência em educação: Os agrupamentos de escolas e a reemergência do sentido identitário, CIEd, Instituto de Educação da Universidade do Minho, fevereiro de

2020. Disponível em: <https://correntes.blogs.sapo.pt/mudanca-na-permanencia-em-educacao-os-2961606>.

Tribunal de Contas - relatório n.º 9/2019, 2.ª Secção: Auditoria de Resultados – Contratos de Autonomia entre o Ministério da Educação e as escolas Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel009-2019-2s.pdf>.

TRISTÃO, Elvira. “Educação, Municípios e Estado: a Regulação da Educação num contexto de Descentralização e Multiterritorialidade” in Revista da Associação de Professores de Geografia, apogeo, Plátano Editora n.º 48, julho, 2016.

VARELA, Bartolomeu Lopes. Manual de Direito Educativo – Edição UniPiaget, 2006.

VASCONCELOS, Faria de. Bases para a solução dos problemas da Educação Nacional, in Colóquio de Educação e Sociedade, Revista Quadrimestral, fevereiro de 1993.

VISEU, Sofia. O “Gerencialismo” e os seus efeitos no trabalho dos diretores escolares in Edição comemorativa dos 25 anos do Fórum Português de Administração Educacional 1994-2012. Disponível em http://www.fpae.pt/wp/wp-content/uploads/2019/05/E-BOOK_FPAAE.pdf.

XI Congresso Português de Sociologia, Portugal Território de Territórios – “Os contratos interadministrativos em ação: Novas relações entre atores locais?” setembro de 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319766152_OS_CONTRATOS_INTERADMINISTRATIVOS_EM_ACAO_NOVAS_RELACOES_ENTRE_ATOES_LOCAIS.

ZANTEN, Van. Les politiques éducatives municipales: un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation. In B. Charlot (Ed.), *L'école et le territoire*. Paris: Armand Colier.