

Agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas

Suzana Tavares da Silva

Sumário: I – Conceitos operatórios; 1. A organização da rede de ensino; 2. A origem dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas na sucessão dos diversos regimes legais de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino; 3. A *governance* dos actuais agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas; 4. As atribuições e competências municipais na área da educação; II – Análise do regime jurídico dos instrumentos de autonomia; 5. Os instrumentos gerais da autonomia das escolas; 6. Os contratos de autonomia educativa; 7. Os contratos de delegação de competências nos municípios na área da educação; 8. As dificuldades de articulação entre os regimes jurídico-contratuais de delegação de competências do Estado no município na área da educação e de autonomia escolar; III – Breve apreciação crítica

A *escola*, analisada sob a perspectiva da organização administrativa, consubstancia, em nosso entender, uma entidade de natureza *sui generis*, cuja complexidade não é reconduzível à de outros serviços do Estado e que também não encontra paralelo em nenhum organismo da nossa Administração directa ou indirecta.

A sua *singularidade* deve-se ao facto de estarmos perante uma *entidade administrativa estadual territorializada*¹, que não se limita a prestar um

¹ Territorializada é neste caso um qualificativo utilizado na organização (e gestão) administrativa escolar (a criação de “territórios de educação”) que se distingue dos tradicionais conceitos administrativos de *desconcentração* e de *descentralização*. O uso desta expressão “estranha ao direito”, proveniente da geografia e da antropologia, é uma imposição da interdisciplinaridade que caracteriza o estudo das políticas sociais e da organização administrativa dos serviços públicos sociais. Com a expressão “criar territórios de educação” pretende enfatizar-se o facto de actualmente os objectivos da escola não serem apenas os de assegurar um serviço público próximo das populações (como sucede na *desconcentração*, de que constitui um exemplo a criação de Direcções Regionais do Ministério da Educação) ou de garantir que as decisões ao nível da gestão são tomadas a partir do meio onde o serviço se insere (com *inputs* locais, como sucede na *descentralização*, em que as decisões políticas são “delegadas” ou “confiadas” pelo legislador a níveis de organização dos serviços mais próximos das populações, garantida

serviço público de proximidade à população – como sucede com um hospital, um instituto público ou uma entidade pública empresarial –, mas que, por imperativo constitucional, deve estar organizada de modo a garantir “o direito de participação de professores e alunos na sua gestão democrática” (n.º 1 do artigo 77.º da Constituição da República Portuguesa²). Directrizes constitucionais que encontram posteriormente concretização legal a diversos níveis, sempre com base no parâmetro normativo da *autonomia dos estabelecimentos públicos* da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, como impõe a lei de bases do sistema educativo (artigos 46.º e 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo³). Mais recentemente, estes conceitos foram também complementados com o objectivo de *concretizar uma “ideia de escola” inserida num “território educativo”* – a escola assume-se (ou pelo menos ambiciona concretizar-se) como uma *entidade responsiva*,

que seja uma certa uniformidade de objectivos), como sucede com a organização do transporte escolar ou a gestão do edificado, mas antes assegurar também que para além do ensino, naquele estabelecimento público se busca ainda promover a educação das crianças e dos jovens em íntima relação com as comunidades de onde os mesmos provêm, ou seja, uma educação pensada a partir do contexto concreto e do ambiente socioeconómico em que a escola se insere e desenhada para soluções ajustadas a estas realidades.

² Para Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA o *direito de participação* na gestão das escolas é um *direito constitucional cultural de professores e alunos*, constitucionalmente recortado como um direito individual de exercício colectivo, conexo com outros direitos constitucionais, como os de participação na vida democrática e de participação na vida pública, e com princípios essenciais da nossa organização estadual e comunitária, como o princípio da democratização do Estado e da sociedade, da democratização da educação e da cultura e da auto-administração de certas categorias de escolas – *cf. Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 919ss. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS apresentam uma interpretação semelhante e destacam ainda que este direito individual dos professores e dos alunos – cuja concretização pelo legislador há-de ser adequada, como é óbvio, a cada nível de ensino (por exemplo, no ensino básico não tem sentido falar em participação dos alunos, mas ela pode ser “substituída” pela participação dos pais) – serve como garantia de um projecto educativo não confessional em termos filosóficos, estéticos, políticos, ideológicos ou religiosos – *cf. Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, pp. 1433ss.

³ Todas as referências à Lei de Bases do Sistema Educativo sem qualquer referência adicional devem entender-se realizadas para a versão da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, actualizada, sucessivamente, pelos seguintes diplomas: Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro; Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto e Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto.

que pode abarcar realidades concretas, distintas entre si por se basearem em diferentes projectos educativos, mas coerentes com as necessidades e as aspirações do território educativo onde estão localizadas e respeitando a matriz organizativa, pedagógica e científica traçada pelo legislador⁴.

Neste contexto, a nota essencial que caracteriza a *organização administrativa escolar* é a sua autonomia organizacional e de gestão, que se reflecte depois, em termos substantivos, numa *autonomia curricular*, ambas balizadas ou limitadas pelo *princípio da unidade de acção e de sentido* (informador material dos valores educativos), como é próprio do *princípio da subsidiariedade*: o titular da *escola* é o Estado, mas quem a administra e gere é a *comunidade educativa* (que hoje busca envolver também as estruturas locais), a qual procura, a partir de um sistema electivo democrático, encontrar as melhores soluções para prosseguir em cada unidade administrativa a missão do ensino segundo os princípios e os valores plasmados na respectiva lei de bases.

Assim, desde 1976, têm-se sucedido modelos de gestão e administração escolar baseados na ideia de representação e participação democrática de toda a comunidade educativa, bem como nos *princípios da autonomia escolar*, da *responsividade do sistema de ensino* e da *responsabilidade pelos resultados dos projectos educativos* sem perda de acção unitária para o sistema educativo e a garantia dos respectivos valores. É neste contexto que importa analisar criticamente os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas no contexto da organização administrativa.

⁴ A *responsividade* é mais um conceito interdisciplinar, neste caso proveniente da gestão e da teoria da organização social. A qualidade de *conseguir responder aos anseios dos destinatários das políticas de bem-estar* (para alguns responsivo é também aquele que tem a qualidade de conseguir responder de forma rápida a desafios inesperados) e não apenas de executar de forma eficaz e eficiente uma política, é o que permite distinguir um serviço público social responsivo daquele que apenas cumpre parâmetros de bom funcionamento. Os autores definem a *responsividade* como o grau de congruência entre os desenvolvimentos políticos, socioeconómicos e as diferenças de valoração que os cidadãos atribuem a bens e valores. Sobre o tema v., por todos, FENGER, STEEN, TORRE, *The responsiveness of social policies in Europe*, Policy Press, Bristol, 2013.

I – Conceitos operatórios

1. A organização da rede de ensino

De acordo com o artigo 40.º da Lei de Bases do Ensino, a organização da *rede escolar de ensino* é baseada em duas regras essenciais: em primeiro lugar, no *carácter público de uma rede apta a cobrir as necessidades de toda a população*⁵; em segundo lugar, na existência de um *planeamento*

⁵ Esta é, de resto, também uma imposição constitucional, que, aparentemente, afasta os *princípios da subsidiariedade* e da *eficiência* que actualmente informam boa parte da socialidade e da promoção e garantia dos direitos sociais, no sentido de permitir que o Estado apenas tenha de intervir (ou, pelo menos, apenas tenha a obrigação fundamental de intervir) e, sobretudo, apenas tenha de prestar directamente serviços em domínios, áreas ou aspectos em que a auto-organização da sociedade e a iniciativa privada ou social não consigam dar resposta às necessidades dos cidadãos ou não estejam em condições de assegurar um serviço de qualidade.

Lembramos, por exemplo, que em muitas áreas da previdência o Estado só tem a obrigação e o dever de intervir quando as estruturas sociais são desadequadas (no caso das crianças, deficientes, incapazes ou idosos, a intervenção do Estado é subsidiária em relação a estruturas familiares ou outras redes sociais de apoio), e que no caso do sistema nacional de saúde, uma parte significativa dos cuidados de saúde são prestados pelo Estado através de serviços privados (mediantes acordos e serviços convencionados) ou com recurso à figura das parcerias público-privadas.

Já no caso da *rede escolar pública*, o n.º 1 do artigo 75.º da Constituição impõe o que alguns autores qualificam como a “completude do sistema público de ensino”, para designar, quer o facto de *toda a necessidade de ensino dever poder encontrar resposta no ensino público geral e universal* – entendido como escolas “pertencentes” ao Estado (incluindo também Regiões Autónomas e autarquias locais) e geridas por ele segundo as regras da gestão e administração pública escolar (o Estado não pode criar escolas privadas) –, sem prejuízo, claro, de quem preferir poder optar pela oferta do ensino particular e cooperativo; quer o *dever de fiscalização e supervisão do ensino particular e cooperativo* por parte do Estado, ou seja, mesmo nas situações em que os privados e as cooperativas exercem o direito de criar escolas (ao abrigo da liberdade de iniciativa económica e da liberdade de ensinar – n.º 4 do artigo 43.º da Constituição), compete ao Estado subordinar a fiscalização e autorização pública, não só o funcionamento em geral das escolas que conferem títulos ou graus oficiais, como ainda os respectivos programas e sistemas de avaliação – cf. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 919ss.

Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS rejeitam a ideia de que só os estabelecimentos públicos de ensino prestem um serviço público e de interesse público, considerando que também as escolas particulares e cooperativas prestam aquele serviço sempre que ministram ensino oficial (excluem-se, por exemplo, as escolas de ensino confessional religioso ou político),

capaz de 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. Estas duas regras visam ainda dar execução aos princípios organizativos do sistema educativo, consagrados no artigo 3.º do mesmo diploma, de entre os quais destacamos o de *descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas* de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes.

A escola é assim concebida entre nós como um instrumento não só de *capacitação pessoal* e, nessa medida, como o meio essencial de promoção activa da igualdade social, mas também como *entidade inclusiva local*, ou seja, enquanto entidade administrativa de proximidade ela apresenta-se como um instrumento que co-responsabiliza ou procura co-responsabilizar a comunidade local pelos seus resultados.

Talvez esta “ideia de escola” seja – pensamos – um projecto demasiado ambicioso para a nossa realidade económico-social, pois o seu sucesso exigiria maior capacidade de comprometimento dos interessados e esse compromisso pressuporia – pelo menos – uma disponibilidade (de tempo e outros recursos) para participar (e para participar de forma activa e produtiva, o que implica um mínimo de literacia em políticas públicas) por parte da comunidade educativa, que, por diversas razões estruturais⁶,

numa lógica de complementaridade e competitividade, embora rejeitem a possibilidade de instituição de um sistema de mercado de ensino – cf. *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, pp. 1421ss.

⁶ O sucesso de um modelo como aquele que é preconizado pelo nosso legislador pressuporia: *i)* que os encarregados de educação tivessem horários de trabalho que permitissem compatibilizar a vida profissional com uma maior envolvimento na escola, o que não sucede num país com horários de trabalho alargados, salários baixos que exigem que muitas pessoas tenham múltiplo emprego, falta de mobilidade nos grandes centros urbanos e falta de produtividade, que não permite instituir regimes legais promotores destas soluções; *ii)* que o tecido empresarial pudesse envolver-se no projecto educativo da escola, o que não sucede com o actual tecido empresarial maioritariamente assente em pequenas e médias empresas sem capacidade económica e técnica (quando não em situação técnica de insolvência, cuja continuidade da actividade apenas é justificada pelo auto-emprego e emprego familiar) para poder integrar aqueles projectos educativos locais; *iii)*

não existe. Ainda assim, como veremos, é este o caminho que, de forma mais ou menos autista, vem sendo trilhado nos últimos anos em matéria de organização administrativa das escolas, e ao qual iremos apontando diversas críticas.

No que respeita à *tipologia dos estabelecimentos de ensino público*, a lei distingue actualmente entre os estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico (integrado por 3 ciclos de estudos) e secundário⁷. Vejamos.

A *educação pré-escolar* destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico e é ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar. Contrariamente ao que sucede na educação escolar, na educação pré-escolar admite-se que o papel do Estado seja subsidiário e complementar em relação à iniciativa particular, cooperativa e social. Ao Estado cabe não só criar uma rede pública de educação pré-escolar, como ainda apoiar a criação deste tipo de estabelecimentos por outras entidades da sociedade civil, na medida em que a oferta disponível seja insuficiente (artigo 5.º da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, Lei Quadro da Educação Pré-Escolar) e apoiar financeiramente os municípios na concretização dos objectivos desta oferta educativa (artigo 6.º, da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro). O resultado é uma *complementaridade legalmente reconhecida entre as redes pública e privada* (artigo 9.º), devendo a universalidade do serviço para as crianças que atinjam os 4 anos de idade ser assegurada no âmbito deste quadro organizatório⁸.

uma população jovem e activa e não a população envelhecida, com elevados níveis de iliteracia e, em muitas zonas, com significativas taxas de analfabetismo, como a que existe; iv) uma estrutura de organização administrativa do poder local ajustada às exigências de massa crítica e não excessivamente fragmentada, como a actual, e, por isso, com enormes assimetrias no plano económico e social; v) uma comunidade docente organizada e comprometida e não heterogénea e sem supervisão e regulação científica e pedagógica adequada, baseada num regime jurídico de selecção e colocação dos professores instável e sem qualquer base geográfica, o que inviabiliza a instituição de laços com a comunidade local por parte deste *corpus* essencial à dinamização de qualquer projecto educativo.

⁷ Abandonou-se, entretanto, a organização anterior dos ciclos básico, preparatório e secundário.

⁸ É neste sentido que deve ser interpretado o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de Julho, que consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade.

O *ensino básico* é universal, obrigatório e gratuito, com uma duração de 9 anos organizada em 3 ciclos – o 1.º corresponde a quatro anos, o segundo a 2 anos e o 3.º a 3 anos de escolaridade – e abrange, necessariamente, as crianças que completam 6 anos de idade até 15 de Setembro. No 1.º ciclo o ensino é globalizante e está a cargo de um professor único, no 2.º ciclo o ensino organiza-se por áreas interdisciplinares de formação básica e desenvolve-se predominantemente em regime de professor por área e, no 3.º ciclo, o ensino está organizado segundo um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas, e é desenvolvido em regime de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas (artigos 6.º e 8.º, da Lei Bases do Ensino).

Por último, o *ensino secundário* tem a duração de três anos, organizando-se segundo formas diferenciadas – contempla a existência de cursos predominantemente orientados para a vida activa ou para o prosseguimento de estudos –, contendo todas elas componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e de língua e cultura portuguesas adequadas à natureza dos diversos cursos (artigos 9.º e 10.º, da Lei Bases do Ensino).

A *rede escolar* engloba todos os estabelecimentos públicos de ensino que ministram estes diversos ciclos de estudos, onde se incluem actualmente os *agrupamentos de escolas* e as *escolas não agrupadas*. A última actualização da rede escolar pública da educação é a que consta da Portaria n.º 9/2017, de 5 de Janeiro.

2. A origem dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas na sucessão dos diversos regimes legais de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino

Os *agrupamentos de escolas* são hoje, de acordo com a lei, unidades organizacionais, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, constituídos pela integração de estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino (n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 75/2008).

A análise e compreensão das razões que levaram à criação deste tipo de unidades organizacionais é indissociável da *evolução do regime jurídico*

da autonomia das escolas, o qual, por seu turno, como vimos, é tributário de uma *concepção democrática da organização e gestão dos estabelecimentos de ensino*, bem como da sua (auto-)administração em termos pedagógicos no contexto do desenvolvimento de projectos de territorialização do ensino. A seu modo, veremos que a instituição deste tipo de entidades é também fruto da *política de descentralização administrativa*, ligada à “ideia de escola como produto de uma comunidade local”. Os agrupamentos de escolas constituem, pois, o resultado de um processo gradativo, não só de racionalização no contexto da organização administrativa em geral, mas também de implementação da mencionada “ideia de escola” a que já fizemos referência. Vejamos.

Num primeiro momento, a concretização normativa dos *princípios da participação e gestão democrática das escolas* foi assegurada pelo Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio, que, transitoriamente, confiava a gestão dos estabelecimentos de ensino a ‘comissões democraticamente eleitas’, as quais, contudo, nunca chegariam a ser instituídas. Seguiu-se o Decreto-Lei 735-A/74, de 21 de Dezembro, que procedeu à criação de um *primeiro modelo de estruturas democráticas* em todos os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário, mas também ele ~~x~~ nunca chegaria a ser efectivamente cumprido. ✓

Só mais tarde, com a aprovação do Decreto-Lei 769-A/76, de 23 de Outubro, através do qual se procurava recuperar “a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo”, lançando “as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige[ia] a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar”, foram finalmente instituídos os *novos órgãos de gestão e administração dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário*⁹. Desde então ficou patente o objectivo de que

⁹ Até 1976 vigorou, em matéria de ensino pós-primário e obrigatório, com algumas alterações pontuais, o Estatuto do Ensino Liceal, aprovado pelo Decreto n.º 36.508, de 17 de Setembro de 1947. Os liceus eram dirigidos por reitores escolhidos pelo Ministro da Educação, de entre os professores efectivos dos liceus com pelo menos cinco anos de efectividade, e exerciam o cargo em regime de nomeação em comissão de serviço por tempo indeterminado.

a escola deveria ser uma entidade administrativa dotada de *poderes de auto-organização, gestão e administração*, exercidos por diversos órgãos eleitos pela comunidade escolar¹⁰.

A densificação dos princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo haveria, contudo, de ganhar maior expressão com a publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que veio estabelecer o *regime jurídico de autonomia das escolas oficiais* dos 2.º e 3.º ciclos dos ensinos básico e secundário e do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que aprovou o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

É precisamente com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 172/91 que surge uma *primeira proposta de agregação*¹¹, aplicável aos estabelecimentos de educação do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, baseada em áreas geográficas (a *área escolar*¹²), segundo a qual estes estabelecimentos agrupados teriam órgãos de direcção, gestão e administração comuns (artigo 3.º), ao contrário do que sucedida nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no ensino secundário, em que cada estabelecimento de ensino teria órgãos próprios de direcção, administração e gestão (artigo 4.º)¹³. Apesar de

¹⁰ De acordo com aquele diploma, cada estabelecimento de ensino preparatório e secundário teria um *conselho directivo* [constituído por representantes dos docentes (3 ou 5), dos alunos (2) e do pessoal (1) não docente], um *conselho pedagógico* [constituído por representantes dos docentes (1 por cada grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade) e dos alunos (1 por cada ano)] e um *conselho administrativo* [constituído por um presidente (que seria o presidente do conselho directivo ou o seu vice-presidente, em caso de delegação), um vice-presidente (que seria o secretário do conselho directivo) e um secretário (que seria o chefe da secretaria)].

¹¹ Em bom rigor, a primeira vez que o legislador fala em “agrupamento de escolas” é no n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 412/80, de 27 de Setembro, a propósito da gestão administrativa dos estabelecimentos de ensino primário oficial, em que se prevê aquela possibilidade com finalidades pedagógicas no âmbito da regulação da numeração de escolas na mesma localidade. Trata-se, contudo, de uma referência perfunctória e secundária, sem quaisquer objectivos estratégicos de reorganização do serviço ou da rede escolar.

¹² As *áreas escolares* eram definidas por Portaria do Ministro da Educação, tendo em conta critérios como o número de alunos, o número de docentes e a implantação geográfica dos estabelecimentos de ensino.

¹³ Em 1991, os órgãos de administração e gestão das escolas passaram a ser o *director executivo* (coadjuvado por adjuntos), que sucedeu ao anterior conselho directivo e o *conselho administrativo* (composto por um dos adjuntos do director executivo e pelo chefe dos serviços

estarem integrados numa área escolar, os estabelecimentos de ensino agregados constituíam *núcleos* e cada um deles tinha um *coordenador* ao qual eram reconhecidos alguns poderes de programação, planificação e coordenação das actividades educativas do núcleo. Sempre que os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico tivessem uma dimensão significativa, a lei permitia que, mediante despacho do Ministro da Educação, *não fossem agrupados* e mantivessem órgãos próprios de direcção, administração e gestão.

Em suma, no modelo de 1991, o *agrupamento de escolas* circunscrevia-se ao pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico – eram essencialmente *agrupamentos horizontais de escolas* –, tinha como *móbil* a criação de massa crítica para as tarefas de direcção gestão e administração e limitava-se a áreas territoriais. De qualquer forma, constituiu uma primeira experiência a partir da qual se desenvolveu a ideia de que havia diversos benefícios na agregação de estabelecimentos de ensino, quer no plano organizativo e de gestão – que parece ser o prevalecente neste modelo –/quer ainda, embora de forma menos determinante nesta fase, no plano pedagógico. /,

O Decreto-Lei n.º 172/91 seria depois revogado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio¹⁴, que aprovou um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário¹⁵.

de administração escolar), aos quais se somou, no caso das escolas agrupadas em áreas escolares, o *coordenador de núcleo*, que era eleito pelos docentes de cada núcleo (ou seja, cada estabelecimento de educação pré-escolar ou do 1.º ciclo do ensino básico). A estes acrescia também o *conselho pedagógico*, que se mantinha como órgão de coordenação e orientação educativa, mas cuja composição era significativamente alargada. A maior novidade deste modelo consistia, porém, no *conselho de escola e de área escolar*, um órgão de direcção e de participação dos diferentes sectores da comunidade, ao qual competia, entre outras coisas, a eleição do director executivo e a aprovação do regulamento interno da escola, e que era composto por representantes dos docentes (9), dos alunos (3), do pessoal não docente (1), da associação de pais e encarregados de educação (2), da câmara municipal (1), dos interesses socioeconómicos da região (1) e dos interesses culturais da região (1).

¹⁴ Este diploma foi alterado por apreciação parlamentar, pela Lei 24/99, de 22 de Abril.

¹⁵ Neste diploma, a *autonomia da escola* é definida como “o poder reconhecido pela administração educativa à escola para tomar decisões no domínio estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (artigo 3.º/1).

Ainda antes da aprovação da reforma da organização e gestão escolar instituída pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, o Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho, avançou com uma medida de incentivo aos estabelecimentos de ensino pré-escolar e escolar, básico e secundário, para que apresentassem propostas de associação e *agrupamentos de escolas* para o ano lectivo 1997-1998, tendo em vista o aprofundamento da autonomia destes estabelecimentos de ensino nos planos administrativo e de gestão, bem como dos projectos educativos e pedagógicos. A constituição destes primeiros agrupamentos seria acompanhada e supervisionada pelas direcções regionais de educação e com elas procurar-se-iam soluções *i)* que favorecessem um *percurso escolar sequencial*, *ii)* que *reflectissem experiências* desenvolvidas anteriormente por esses estabelecimentos de ensino e *iii)* que procurassem *superar situações de isolamento*.

Assim, aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98¹⁶, uma parte dos agrupamentos de escolas já estavam constituídos, e os restantes

¹⁶ Desta nova organização das escolas faziam parte os seguintes órgãos: *i)* a *assembleia*, que é o órgão de representação da comunidade educativa, composto por um máximo de 20 membros a definir no regulamento interno, dos quais os professores não podem ter uma representação superior a 50%, e os pais e encarregados de educação, assim como o pessoal não docente, não devem ter uma representação inferior a 10%; *ii)* a *direcção executiva*, que é composta pelo presidente e por dois vice-presidentes, eleitos em assembleia eleitoral integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efectivo de funções na escola, por representantes dos alunos no ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação; *iii)* o *conselho pedagógico*, cuja composição é definida também no regulamento interno, devendo estar salvaguardada a participação de representantes das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, das associações de pais e encarregados de educação, dos alunos no ensino secundário, do pessoal não docente e dos projectos de desenvolvimento educativo, num máximo de 20 membros; *iv)* o *conselho administrativo* composto pelo presidente do conselho executivo ou pelo director, pelo chefe dos serviços de administração escolar e por um dos vice-presidentes do conselho executivo ou um dos adjuntos do director; e *v)* o *coordenador* do estabelecimento, que existe em todos os estabelecimentos do agrupamento que não integram a sede e que será um docente dos quadros, em exercício de funções no estabelecimento, eleito por três anos, pela totalidade dos docentes em exercício efectivo de funções naquele estabelecimento.

Para além dos órgãos de gestão, há ainda a destacar, com este novo diploma, a criação das *estruturas de orientação educativa e serviços especializados de apoio educativo*, bem como dos *conselhos locais de educação* a partir da iniciativa dos municípios, que são estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e transportes escolares.

1 é

seriam formados gradualmente, pois o próprio diploma legal previa a sua aplicação progressiva até ao ano 2000. Este diploma trouxe novidades muito significativas no plano da organização e gestão escolar, com o aprofundamento da autonomia das escolas no contexto da “*ideia de escola enquanto centro das políticas educativas*”, e de uma “escola” que, segundo o preâmbulo do diploma, mais do que um serviço desconcentrado do Estado, deveria “construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se inseria, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilitaria uma melhor resposta aos desafios da mudança”.

Com a aprovação deste diploma legal surgem também os *novos instrumentos da autonomia das escolas*, a saber: o *regulamento interno*, o *projecto educativo* e o *plano anual de actividades*.

É também com este novo diploma legal que os agrupamentos de escolas ganham o sentido que ainda hoje têm como *agrupamentos primordialmente verticais* (por contraposição aos agrupamentos horizontais de escolas do mesmo nível de ensino, como sucedia na legislação de 1991), ou seja, em que o seu *principal objectivo* é a *construção de um projecto pedagógico comum* que favoreça um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória¹⁷ numa dada área geográfica e não apenas uma preocupação de racionalização da organização e gestão dos estabelecimentos de ensino.

A novidade mais significativa do diploma é ainda a introdução entre nós da figura dos *contratos de autonomia*¹⁸, que permitiria a construção

¹⁷ Lembramos que entretanto também o conceito de *escolaridade obrigatória* foi alterado, com a publicação da Lei n.º 85/2009, passando a mesma a abranger todos os jovens até aos 18 anos. Assim, a escolaridade obrigatória hoje apenas cessa: *i*) com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação; ou *ii*) independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, no momento do ano escolar em que o aluno perfaça 18 anos.

¹⁸ Acordos celebrados entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições para viabilizar o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas

de *soluções de autonomia de geometria variável*, adaptadas às condições concretas de cada agrupamento de escolas. Como se explicita no preâmbulo deste diploma, o objectivo do novo regime jurídico não era a instituição de um “modelo uniforme de gestão”, mas antes de “uma lógica de matriz” que desse prioridade aos projectos educativos que estivessem em condições de avançar para a assunção de maiores níveis de autonomia, cabendo ao Estado realizar as compensações necessárias ao equilíbrio do sistema.

Apesar de o processo de agrupamento de escolas dever estar concluído em 2000, registaram-se diversos atrasos, que perduram até hoje. O Despacho n.º 13.313/2003, publicado na 2.ª Série do D.R. de 8 de Julho, dá conta desta realidade e da necessidade de finalizar o processo até ao ano lectivo 2004-2005, bem como da pertinência de promover os “novos agrupamentos”, ou seja, os *agrupamentos de escolas de tipo vertical*, vocacionados para favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, em detrimento de opções de agrupamentos horizontais, apenas fundamentados em modelos de optimização da gestão administrativa. Mas muitas escolas “resistiram” a esta directriz e ainda hoje podemos identificar vários casos de escolas não agrupadas “fora” dos critérios legais que regem a organização e administração escolar.

E é já com esta reforma organizativa em fase avançada de implementação que surge o *actual regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. Este novo regime jurídico apresentava como principais objectivos o reforço: *i) da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino; ii) das lideranças das escolas; e iii) da autonomia das escolas.*

O diploma foi entretanto objecto de uma alteração pontual pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de Setembro¹⁹ e de uma revisão mais alargada, aprovada

¹⁹ Modificação que visava apenas proceder à adaptação do Decreto-Lei n.º 75/2008 ao novo enquadramento normativo aplicável ao pessoal não docente em conformidade com a reforma e reestruturação da Administração Pública, aprovada pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho, cujos principais objectivos consistiam no *aprofundamento da autonomia* a partir dos contratos de autonomia (mais concretamente a consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia), bem como na *reorganização da rede escolar*, uma vez mais assente na ideia de agrupamentos verticais centrados na construção de uma oferta integrada de projectos educativos de base regional, capaz de proporcionar aos alunos a transição adequada entre os diferentes níveis e ciclos de ensino no âmbito de uma ideia de projecto educativo estratégico²⁰.

Pelo meio, em 2010, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de Junho/havia insistido na necessidade de promover agrupamentos de escolas funcionalmente adequados e propusera até a *criação de agregações de agrupamentos* (estruturas que ficariam conhecidas como *mega agrupamentos*). Estas directrizes surgem no contexto da divulgação de *orientações para o reordenamento da rede escolar*²¹ assentes em três finalidades essenciais: *i)* garantir a adaptação da rede escolar ao objectivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos; *ii)* assegurar a dimensão e as condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono; e *iii)* promover a racionalização dos agrupamentos de escolas, de modo a favorecer o desenvolvimento de um projecto educativo comum. É também este acto normativo que determina: *i)* o encerramento, num procedimento articulado com os municípios, dos estabelecimentos públicos do 1.º ciclo do ensino básico com menos de 21 alunos; *ii)* a extinção de agrupamentos de escolas com dimensão desadequada ao projecto educativo e a sua fusão com outros agrupamentos de modo a permitir cumprir os objectivos traçados para a política educativa; e *iii)* a extinção dos agrupamentos horizontais de escolas.

²⁰ De ora em diante, todas as referências no texto ao Decreto-Lei n.º 75/2008 se reportam à versão actualizada do diploma.

²¹ Lembramos que desde 2005 que a política assentava na *concentração de alunos em centros escolares*, de forma a garantir a todos igualdade de oportunidades no acesso a espaços educativos de qualidade (espaços dotados de refeitório, de biblioteca e de sala de informática, espaços adequados para o ensino do inglês, da música e da prática desportiva), que se acreditava serem promotores do sucesso escolar.

A par dos agrupamentos de escolas, o legislador previa a existência de *escolas não agrupadas*, ou seja, escolas que seriam excepcionadas de integração em agrupamentos ou de agregação. Um grupo do qual fazem parte, segundo o artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 75/2008, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, *i*) as escolas integradas nos territórios educativos de intervenção prioritária²², *ii*) as escolas profissionais públicas²³, *iii*) as escolas de ensino artístico, *iv*) as escolas que prestem serviços educativos permanentes em estabelecimentos prisionais²⁴ e *v*) as escolas com contrato de autonomia²⁵. Estas escolas podem também integrar agrupamentos se assim o entenderem, mas neste caso essa integração fica dependente da respectiva iniciativa, não sendo, por isso, abrangida pela imposição legal. Uma imposição legal – a de constituir agrupamentos de escolas – que, se atentarmos na realidade, se aproxima antes de uma directriz normativa imperfeita, dado o número de escolas não agrupadas que ainda hoje subsistem à margem daqueles critérios legais.

Em suma, a realidade actual é muito díspar, com a indicação legal de que o modelo-regra são os agrupamentos de escolas – tendo os “mega agrupamentos” entretanto sido abandonados –, ficando a categoria das escolas não agrupadas reservada para os casos excepcionais legalmente tipificados. Porém, o legislador não só admite a possibilidade de que algumas escolas daquelas tipologias especiais possa vir a integrar agrupamentos, se assim o pretendem, como também parece “tolerar” que algumas escolas se mantenham como escolas não agrupadas.

*/ em
(pretendem)*

²² Os *territórios educativos de intervenção prioritária* são escolas localizadas em áreas económica e socialmente desfavorecidas, caracterizados por elevados índices de pobreza e exclusão social, violência, indisciplina, abandono e insucesso escolar. Neste caso as atenções da política educativa centram-se na prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, na redução da indisciplina e na promoção do sucesso educativo – sobre este programa v. o Despacho normativo n.º 20/2012, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 3 de Outubro.

²³ O regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior consta do Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de Junho.

²⁴ O ensino nas prisões está previsto no capítulo II do título V do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de Abril.

²⁵ V. *infra* a referência desenvolvida a este regime jurídico.

3. A governace dos actuais agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas

De acordo com o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário actualmente em vigor, a administração e gestão dos agrupamentos de escolas é assegurada por órgãos próprios. A saber: i) o *Conselho geral*, que é um órgão de *direcção estratégica*, com um mandato de quatro anos, responsável por definir as linhas orientadoras da actividade da escola e por assegurar a representação da comunidade educativa²⁶, que reúne, ordinariamente, uma vez por trimestre, ao qual compete, entre outras coisas, eleger o director do agrupamento, aprovar o regulamento interno, o projecto educativo, os planos anuais e plurianuais de actividades, as propostas de contratos de autonomia e ainda as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e do planeamento das actividades no âmbito da acção social escolar; ii) o *Director*, que é o *órgão de administração e gestão*, eleito pelo conselho geral no âmbito de um procedimento concursal, para um mandato de quatro anos, o qual é coadjuvado por um subdirector e por adjuntos²⁷, e exerce, entre outras competências, as de representação da escola, definição do regime de funcionamento do agrupamento de escolas, elaboração dos principais instrumentos de autonomia (regulamento interno, planos de actividades, e propostas de contratos de autonomia), superintende na constituição de turmas e elaboração de horários, distribui o serviço docente, designa os coordenadores de escola, exerce o poder

²⁶ O número de elementos que o compõem é definido no *regulamento interno*, devendo o mesmo ser ímpar e não superior a 21. Dele fazem parte representantes dos docentes (eleitos por todos os docentes e formadores em exercício de funções no agrupamento), do pessoal não docente (eleitos pelos pares), dos pais e encarregados de educação (eleitos em assembleia geral), dos alunos (só podem participar os alunos maiores de 16 anos de idade e são eleitos pelos seus pares), do município (designado pela Câmara Municipal) e da comunidade local, designadamente de instituições, organizações e actividades de carácter económico, social, cultural e científico, os quais são cooptados.

²⁷ Os critérios para a fixação do número de adjuntos foram, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua versão actualizada, estabelecidos pelo Despacho n.º 18064/2010, do Secretário de Estado da Educação, publicado no D.R. 2.ª Série de 3 de Dezembro.

hierárquico e disciplinar, gerir as instalações e ainda exerce as competências que lhe sejam delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal; iii) o *Conselho Pedagógico*, que é o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa²⁸, reúne mensalmente e a ele compete, designadamente, elaborar as propostas de projecto educativo, apresentar propostas de regulamento interno, planos de actividades e emitir parecer sobre as propostas de celebração de contratos de autonomia, bem como aprovar o plano de formação e actualização do pessoal docente; iv) o *Conselho Administrativo*, que é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento, integrado pelo director, pelo subdirector ou um dos adjuntos do director e pelo chefe dos serviços administrativos, é responsável pela aprovação do projecto de orçamento e pela autorização da despesa; por último, v) o *Coordenador de escola ou de estabelecimento de educação pré-escolar*, que é designado pelo director do agrupamento, é responsável por em cada escola não localizada na sede do agrupamento coordenar as actividades educativas, aí fazer cumprir as decisões do director e exercer as competências por este delegadas.

Existe neste *novo modelo de governança dos estabelecimentos de educação* – como podemos verificar – uma *concentração* (a nosso ver excessiva) *de poderes na figura do Director do agrupamento de escolas* – que é não só responsável pela gestão e administração do agrupamento, mas que ainda preside ao Conselho Pedagógico e ao Conselho Administrativo e escolhe os coordenadores de cada escola (que aí o representam e fazem cumprir as suas directrizes) – que é acompanhada por uma limitação dos instrumentos de *responsabilização e accountability* da sua actuação.

Em boa verdade, o Director apenas é responsável perante o Conselho Geral, que pode fazer cessar o seu mandato mediante deliberação aprovada por maioria de dois terços dos membros em efectividade de funções, sempre que essa decisão seja fundamentada em *manifesta desadequação*

²⁸ Fazem parte do conselho pedagógico até um máximo de 17 membros, entre os quais se incluem: os coordenadores dos departamentos curriculares, representantes de outras estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e de orientação educativa e, por inerência, o director.

da respectiva gestão fundada em factos comprovados e informações, apresentados por qualquer membro do conselho geral.

Já na relação com a administração educativa, consagram-se apenas *deveres de respeito pelas orientações emitidas*, bem como *deveres de informação*, cuja violação pode ser sancionada no plano disciplinar, ou seja, não existe qualquer instrumento de controlo funcional, como é, de resto, coerente com o modelo estruturado segundo um pressuposto de autonomia.

Verifica-se, assim, o anunciado *reforço das lideranças* na gestão dos agrupamentos de escola, sendo de realçar que o Director tem, neste caso, também um papel determinante – na *conformação da estratégia do agrupamento*, em particular no que respeita aos instrumentos de autonomia que foram consagrados pelo legislador – papel determinante que, voltamos a sublinhar, é talvez excessivo ou, pelo menos, dotado de mecanismos deficientes de controlo se atentarmos no facto de que a *escola é ainda um serviço público*.))

4. As atribuições e competências municipais na área da educação

Impõe-se ainda autonomizar um

Um último ponto para cuidar o tema do papel dos municípios no domínio da organização e gestão escolar. Apesar de a Constituição não contemplar de forma expressa a participação dos municípios na administração e gestão das escolas, alguns autores consideram que essa participação é uma decorrência dos *princípios fundamentais da subsidiariedade* e da *descentralização* (n.º 1 do artigo 6.º e artigo 237.º da CRP), pelo que ela deve considerar-se “senão constitucionalmente necessária, pelo menos constitucionalmente possível”²⁹. E se atentarmos nos sucessivos regimes legais que definem o quadro de atribuições e competências dos municípios, verificamos que o entendimento do legislador tem sido o de efectivamente considerar que esta é também uma área essencial de intervenção das autarquias locais³⁰.

²⁹ Neste sentido Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, ob. cit., pp. 1437.

³⁰ No Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, que aprovou o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, estipulou-se que seria da competência dos municípios a realização de

É sobretudo em 2003, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro³¹, que a densificação das atribuições e competências municipais em matéria de educação adquire um novo impulso, fruto da instituição mais completa do regime legal para os *conselhos municipais de educação* – entidades de coordenação e consulta, que têm como objectivo “promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes

investimentos públicos no domínio da educação e do ensino, mais concretamente, *i*) em centros de educação pré-escolar, *ii*) escolas de ensino básico, *iii*) residências e centros de alojamento para estudantes daqueles níveis de ensino; *iv*) transportes escolares; *v*) actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres e *iv*) equipamentos para educação de adultos.

Algumas destas áreas seriam depois objecto de densificação legislativa, como o transporte escolar (Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro), a acção social (Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro) e a administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico (artigo 2.º do regime de autonomia aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) relativo aos conselhos locais de educação).

Na vigência da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, reconhecia-se aos municípios e às freguesias atribuições na área da educação (alínea *d*), do n.º 1 do artigo 13.º e alínea *c*), do n.º 1 do artigo 14.º), as quais se densificavam nas competências municipais para, entre outras coisas, *i*) participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar, bem na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico, *ii*) elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais, *iii*) criar os conselhos locais de educação, *iv*) assegurar os transportes escolares; *v*) assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; *vi*) garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar, *vii*) participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar, *viii*) apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; *ix*) participar no apoio à educação extra-escolar e *x*) gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (artigo 19.º).

Posteriormente, os artigos 13.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, e 12.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, estipularam comandos regulatórios para a densificação daquelas competências por parte do Governo, embora as mesmas nunca tivessem chegado a concretizar-se.

³¹ Este diploma foi entretanto sucessivamente actualizado pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, pela Lei n.º 6/2012, de 10 de Fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de Maio.

educativos e dos parceiros sociais interessados³², analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia” (artigo 3.º) – e para a *carta educativa*, que constitui o “instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar em cada concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação a satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município” (artigo 10.º).

Em 2007, e já em linha com os objectivos do que viria a ser o novo regime de autonomia, gestão e administração dos estabelecimentos de ensino, a Lei do Orçamento do Estado para 2008 – mais precisamente o artigo 22.º/1 a) a e) e h) da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro – autoriza o Governo a *transferir para os municípios* as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às actividades de

³² De acordo com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, na sua redacção actualizada, integram esta entidade: o presidente da câmara municipal, que preside; o presidente da assembleia municipal; o vereador responsável pela educação, que assegura a substituição do presidente, nas suas ausências e impedimentos; o presidente da junta de freguesia eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho; o delegado regional de educação da direcção de serviços da região cuja área territorial corresponda à do município, integrada na direcção geral dos estabelecimentos escolares, ou a quem o director-geral dos estabelecimentos escolares designar em sua substituição; e os directores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município. Sempre que no município existam as estruturas a seguir indicadas, fazem também parte desta entidade representantes de: instituições de ensino superior público; instituições de ensino superior privado; pessoal docente do ensino secundário público; pessoal docente do ensino básico público; pessoal docente da educação pré-escolar pública; estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados; das associações de pais e encarregados de educação; das associações de estudantes; das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividade na área da educação; dos serviços públicos de saúde; dos serviços da segurança social; dos serviços de emprego e formação profissional; dos serviços públicos da área da juventude e do desporto; das forças de segurança e do conselho municipal de juventude.

enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à acção social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

No seguimento da autorização legislativa, o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, procedeu à *transferência* para os municípios das *atribuições e competências* em matéria de educação nas seguintes áreas: *i)* pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; *ii)* componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; *iii)* actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; *iv)* gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; *v)* acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e *vi)* transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico³³.

Em 2013 o cenário é de novo reforço do papel das autarquias locais. De acordo com o novo regime jurídico de *delegação de competências*, aprovado pela Lei n.º 75/2013³⁴ e pelo Decreto-Lei n.º 30/2015, são delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais competências na área da educação (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 30/2015), no que se refere ao ensino básico e secundário, nos seguintes domínios: *i)* no âmbito da *gestão escolar e das práticas educativas* – incluindo a definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; a gestão do calendário escolar; a gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; a gestão da orientação escolar; a decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; e a gestão dos processos de acção social escolar –; *ii)* no âmbito da *gestão curricular e pedagógica* – incluindo a definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respectiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto

³³ Sublinhe-se que o novo regime de delegação de competências, previsto pela Lei n.º 75/2013 e pelo Decreto-Lei n.º 30/2015, salvaguardou as transferências de competências realizadas ao abrigo do disposto no referido Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho.

³⁴ Diploma entretanto alterado pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de Março, n.º 69/2015, de 16 de Julho, n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

de trabalho; a definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; e a definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas –; *iii*) no âmbito da *gestão dos recursos humanos* – incluindo o recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; o recrutamento de pessoal para projectos específicos de base local –; *iv*) na *gestão orçamental e de recursos financeiros*; e *v*) no âmbito da *gestão de equipamentos e infra-estruturas do ensino básico e secundário* – incluindo a construção, requalificação, manutenção e conservação das infra-estruturas escolares e a selecção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

II – Análise do regime jurídico dos instrumentos de autonomia

Analisado o regime jurídico da actual gestão e administração escolar e o percurso normativo que nos trouxe até aqui, cumpre-nos agora analisar, de modo mais desenvolvido, a denominada *autonomia das escolas*.

O legislador consagrou um regime de autonomia das escolas “a duas velocidades”: *i*) um regime geral para todos os agrupamentos e escolas não agrupadas, baseado em instrumentos gerais de autonomia; e *ii*) um segundo nível de autonomia, diferenciado, baseado na celebração de contratos de autonomia, que abrange apenas alguns agrupamentos e que terá de harmonizar-se com o regime da *transferência de competências para os municípios na área da educação*. Vejamos cada um deles.

5. Os instrumentos gerais da autonomia das escolas

É no contexto do que temos vindo a caracterizar como a “territorialização da política de ensino” e da implementação de uma “certa ideia de escola”, baseada num modelo de “diversidade na unidade”, que se devem procurar os quadros compreensivos dos instrumentos gerais de autonomia destes serviços. Precisamente porque o legislador entende que “cada agrupamento de escolas” deve ter uma visão estratégica para a sua concreta comunidade

socio-educativa e um projecto pedagógico para o percurso sequencial e articulado dos alunos que aí realizam a sua escolaridade obrigatória, decidiu dotar cada um destes estabelecimentos dos instrumentos adequados à dinamização daquela política. Assim se explica que cada agrupamento de escolas tenha hoje que, obrigatoriamente, elaborar *i)* um projecto educativo; *ii)* um regulamento interno; *iii)* planos anuais e plurianuais de actividades; e *iv)* um orçamento.

O *projecto educativo* é o documento estratégico do agrupamento para um horizonte de três anos que, no essencial, descreve o agrupamento a que respeita e apresenta a sua missão e os valores em que se baseia para a promoção de um projecto educativo próprio. No essencial, este documento deveria ser o “bilhete de identidade de cada agrupamento”, permitindo à comunidade conhecer as suas idiossincrasias. Porém, um cotejo breve e perfunctório entre os projectos educativos de diferentes agrupamentos disponíveis on-line permite perceber que estamos, em regra, perante documentos muito semelhantes entre si, que repetem fórmulas genéricas e vagas no que respeita aos objectivos, valores e missão do agrupamento. Este facto deixa-nos muitas dúvidas quanto à existência de verdadeiras diferenças entre as estratégias dos diversos agrupamentos e à sua capacidade de recortar uma identidade local (as fórmulas repetem-se de Norte a Sul do país). No fundo, esta análise perfunctória da realidade suscitou-nos dúvidas sobre a verdadeira utilidade deste instrumento de autonomia, que, por ser a pedra angular do sistema, nos leva a questionar a verdadeira utilidade/sucesso do modelo.

O mesmo sucede, a seu modo, com o *regulamento interno*, onde são definidos o regime de funcionamento do agrupamento e de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos, bem como consagrados todos os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar. Com efeito, o *regulamento* é um documento essencial ao bom funcionamento do agrupamento, mas para além de repetir o que consta dos diplomas legais em matéria de organização, funcionamento e competências dos órgãos de gestão e administração escolar, assim como dos elementos curriculares de natureza imperativa (ex. aulas de 90 minutos),

/a

limita-se, quase sempre, a consagrar “novidades” que os regulamentos dos restantes agrupamentos também contemplam, como é o caso do “regresso do quadro de honra e de excelência³⁵”.

Talvez o instrumento de autonomia mais diferenciado entre os agrupamentos seja o *plano anual e plurianual de actividades*, no qual se definem as formas de organização e de programação das actividades e se identificam os recursos necessários para a respectiva execução. Com efeito, cabe neste âmbito a programação e realização de diversas actividades extracurriculares – visitas de estudo, actividades desportivas e culturais, acções de sensibilização em diversas áreas, acções de voluntariado – que podem efectivamente contribuir para a diversificação do que sucede em cada agrupamento escolar. Porém, talvez estas actividades não sejam suficientes para podermos identificar diferenças significativas entre os agrupamentos e as suas estratégias. Mais, boa parte destas actividades sempre estiveram presentes na “vida das escolas”, maioritariamente a partir do efectivo envolvimento de professores e outros membros da comunidade educativa, mesmo sem uma legislação que impusesse a programação e calendarização destas actividades.

O último instrumento de autonomia referido pelo legislador é o *orçamento*, onde se agrupa, de forma discriminada, a previsão de receitas e despesas, instrumento que, em si, permite apenas destacar a “margem orçamental” que cada agrupamento dispõe para a realização das suas actividades.

O legislador refere-se ainda, a este propósito, ao *relatório anual de actividades, conta de gerência e relatório de auto-avaliação*, que, na realidade, não são verdadeiros instrumentos de autonomia da escola, mas antes instrumentos de controlo externo e interno da implementação dos instrumentos de autonomia antes mencionados, bem como, globalmente, instrumentos de controlo e verificação do grau de implementação e boa gestão da política educativa.

³⁵ Algo que não só não é uma novidade, como (re)aparece novamente como instrumento de regulação de comportamentos dos alunos e de promoção dos bons resultados escolares a partir do enaltecimento dos bons exemplos, como se consagra no Despacho Normativo n.º 102/90, de 12 de Setembro.

Em suma, os *instrumentos gerais de autonomia* antes mencionados correspondem, na prática, a obrigações administrativas de natureza burocrática que os agrupamentos devem cumprir e sobre os quais no parece que seria essencial realizar um estudo de *custo-eficácia* e *custo-eficiência* para que pudéssemos dispor de elementos objectivos de avaliação do modelo e afectivamente compreender se ~~estes instrumentos antes mencionados~~ contribuem para a realização em concreto da política de autonomia das escolas e quais os custos de contexto e de cumprimento que lhes estão associados.

1 todos

1 ✓

6. Os contratos de autonomia educativa

Para além daqueles instrumentos gerais de autonomia, a lei consagra também um instrumento de *promoção de um grau mais intenso de autonomia das escolas*, que é o *contrato de autonomia educativa*³⁶. Segundo o disposto no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho, os *contratos de autonomia educativa* são “acordos celebrados entre a escola, o Ministério da Educação e Ciência, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas”, cujas regras e procedimento de formação constam da Portaria n.º 265/2012, de 30 de Agosto, na redacção dada pela Portaria n.º 44/2014, de 20 de Fevereiro.

Este regime jurídico reporta-se a contratos celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas (com ou sem outros parceiros), os quais podem

³⁶ O *contrato de autonomia educativa* surge na lei, pela primeira vez, no Decreto-Lei n.º 115-A/98, sendo definido no artigo 48.º deste diploma como “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escola”. E a primeira matriz de um contrato de autonomia a estabelecer entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação, em regime de experiência pedagógica, é ~~o~~ que consta do anexo à Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

1 a

421

abranger os seguintes domínios: *i)* a organização e gestão da escola; *ii)* o sucesso escolar dos alunos e o combate ao abandono escolar; *iii)* a formação integral dos alunos; *iv)* a integração social e comunitária; *v)* os cuidados de apoio e guarda; *vi)* a formação vocacional e profissional; *vii)* o desenvolvimento dos talentos; *viii)* o empreendedorismo e *ix)* a abertura à investigação, à inovação e à excelência (artigo 4.º/2 da Portaria n.º 265/2012).

Trata-se – pois – de um *contrato interadministrativo*³⁷, com uma duração mínima de três anos (artigo 5.º/3 da Portaria n.º 265/2012), com possibilidade de prorrogação por igual período ou diferente, mas nunca inferior a um ano escolar, no qual são definidos os objectivos e fixadas as condições que viabilizam o desenvolvimento do *projecto educativo* apresentado pelos órgãos de gestão de uma escola ou agrupamento de escolas segundo uma matriz contratual anexa à referida Portaria.

Os contratos de autonomia educativa são um instrumento de desenvolvimento e aprofundamento da *autonomia* dos estabelecimentos de ensino – já o dissemos – e, nesta medida, têm conteúdos variáveis, pois a cada estabelecimento de ensino podem, por este ~~meio~~, ser atribuídas ('delegadas') diferentes competências e diferentes responsabilidades, em harmonia com os objectivos e o *plano de acção* que cada um apresenta, bem como a capacidade que revele em relação a cada um dos *itens* estipulados no n.º 4 do artigo 4.º da Portaria n.º 265/2012³⁸. Em 2014 este

1 meio

³⁷ Não é nosso objectivo revisitar aqui o tema geral dos contratos interadministrativos, importa apenas lembrar nesta sede que se trata de um instituto jurídico com uma regulação especialmente incipiente no sistema jurídico nacional e que tem gerado especial discussão na doutrina. Para Alexandra Leitão, eles são um instrumento jurídico que tem uma “vocação natural para substituir ou complementar as figuras da tutela, da superintendência e da hierarquia” e, por esta via, possibilitar novas dinâmicas e funcionalidades no contexto da organização administrativa portuguesa e da estruturação dos serviços para o cumprimento das missões de serviço público – cf. Alexandra LEITÃO, *Contratos interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011.

³⁸ As escolas podem apresentar propostas de adopção de regras/práticas próprias em relação aos seguintes *itens*: *i)* gestão pedagógica e curricular diferenciada em função dos diferentes contextos, alunos e públicos escolares; *ii)* gestão de um crédito global acrescido de horas de serviço docente, incluindo a componente lectiva, não lectiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projectos de acção e inovação; *iii)* adopção de normas próprias sobre horários, tempos

âmbito da autonomia é novamente reforçado, com a inclusão de normas em matéria de *gestão flexível do currículo* (cf. n.ºs 5 a 9 do artigo 4.º da portaria n.º 265/2012, aditados pela Portaria n.º 44/2014), que são tomadas pelos órgãos próprios das escolas e posteriormente negociadas com a Ministério da Educação no contexto da delimitação do conteúdo do contrato.

Do *conteúdo obrigatório do contrato de autonomia educativa* fazem parte os seguintes pontos: *i)* a caracterização sumária da escola; *ii)* os resultados da auto-avaliação e da avaliação externa; *iii)* os objectivos gerais e operacionais; *iv)* o plano de acção estratégica ou as grandes linhas de orientação e planificação estratégica e respectiva calendarização; *v)* os compromissos da escola e do Ministério da Educação e Ciência; *vi)* a duração do contrato e *vii)* o seu acompanhamento e monitorização através de comissão criada para esse fim.

Com efeito, um ponto essencial para o sucesso desta política é o *regime de acompanhamento e avaliação dos resultados*, o qual é especialmente complexo.

No domínio do *acompanhamento* devemos distinguir o exercício de *auto-avaliação*, expresso num *relatório anual de progresso*, que é elaborado pela escola, e a *avaliação* desse relatório a cargo da *comissão de acompanhamento*³⁹, que elabora um *parecer* sobre o referido relatório.

lectivos, constituição de turmas ou grupos de alunos e ocupação de espaços; *iv)* recrutamento e selecção do pessoal docente e não docente, nos termos da legislação aplicável; *v)* extensão das áreas que integram os serviços técnicos e técnico-pedagógicos e suas formas de organização; *vi)* gestão e execução do orçamento, através de uma afectação global de meios; *vii)* possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas; *viii)* aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir; *ix)* desenvolvimento de uma cultura de avaliação nos domínios da avaliação interna da escola, da avaliação dos desempenhos docentes e da avaliação da aprendizagem dos alunos, orientada para a melhoria.

³⁹ De acordo com o n.º 1 do artigo 9.º da Portaria n.º 265/2012, a *comissão de acompanhamento* é constituída por um representante da escola, designado pelo director, um representante da Direcção-Geral da Administração Escolar, um representante da Direcção-Geral da Educação, um representante da associação de pais e encarregados de educação, por esta designado, um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação e, sempre que existam, um representante de cada uma das outras entidades que participem na celebração do contrato.

Estes dois documentos – relatório anual de progresso e respectivo parecer – são depois enviados ao Ministério da Educação.

Já a *avaliação dos resultados* do contrato de autonomia cabe à Inspeção-geral de Educação, que no âmbito do quadro de referência utilizado atentará, também, na evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa, na eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola, no conteúdo do relatório de progresso e no parecer da comissão de acompanhamento.

Os resultados da avaliação são determinantes para uma *renovação do contrato*, ficando esta dependente de avaliação positiva quanto: *i)* ao grau de cumprimento dos objectivos constantes do projecto educativo; *ii)* ao grau de cumprimento dos objectivos e dos planos de acção e de actividades apresentados e demais compromissos decorrentes do contrato e do quadro normativo regulador do mesmo; e *iii)* à evolução dos resultados escolares e do abandono escolar.

Neste caso, o legislador reservou para o Governo um conjunto de *poderes especiais* (a possibilidade de exercício de poderes de autoridade no âmbito da referida relação contratual), cujo objectivo é assegurar o cumprimento do interesse público, ou seja, do serviço público de educação. Assim, na sequência de avaliação externa ou de acção inspectiva que comprovem o *incumprimento* do contrato de autonomia ou *manifesto prejuízo para o serviço público*, 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 (artigo 58.º/4 do Decreto-Lei n.º 75/2008 e artigo 12.º da Portaria n.º 265/2012).

Por último, importa ainda destacar que aos estabelecimentos de ensino que sejam parte num contrato de autonomia educativa é reconhecido o direito de reclamação e recurso das decisões da administração educativa (artigo 13.º da Portaria n.º 265/2012).

Ora, a questão que agora importa ainda analisar é o modo como estes contratos de autonomia educativa se hão-de articular e harmonizar hoje com a *delegação de competências do Estado nos municípios por via contratual*, ou seja, com o regime dos (também!) *contratos interadministrativos*

previstos no artigo 120.º/1 da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro⁴⁰ e no Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro.

7. Os contratos de delegação de competências nos municípios na área da educação

Uma novidade que resulta da Lei n.º 75/2013 e do Decreto-Lei n.º 30/2015 é a generalização da modalidade de *descentralização administrativa*

⁴⁰ Lembramos que a Lei n.º 75/2013 surge entre nós por ocasião da intervenção financeira externa, tendo sido apresentada como o culminar do estudo “Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma Reforma de Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política” – Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro, e consagra em um único diploma o novo regime jurídico das autarquias, o estatuto das entidades intermunicipais, o *regime jurídico da transferência de competências* do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o *regime jurídico da delegação de competências* do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais, assim como dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias, e ainda o regime jurídico do associativismo municipal.

Com efeito, o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acabou por abarcar também este tema no âmbito do leque das obrigações a cumprir pelo Estado Português em matéria de “reforma do Estado”. Já anteriormente outros estudos e iniciativas oficiais em matéria de reforma do Estado tinham abordado o tema da *descentralização administrativa* – como sucedeu com a *i*) Caracterização das Funções do Estado (2003); o *ii*) Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2006); e o *iii*) Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas (2013) – mas nenhum tinha tido resultados práticos tão significativos. A referida Lei n.º 75/2013 trouxe uma nova solução jurídica de compromisso para o problema da *descentralização* do poder, conjugando diversas *soluções de geometria variável no contexto das competências municipais*, para permitir que a referida “reforma administrativa” pudesse partir de um *input bottom-up* ao invés do tradicional mecanismo *top-down*.

Na verdade, a proposta legislativa de 2013 parece reunir, em tese, medidas adequadas para pôr termo à tradicional discussão política nesta matéria, que encontra eco na doutrina em posições como a defesa de uma ‘descentralização máxima’ – proposta segundo a qual nas situações de coexistência de interesses nacionais e locais, o legislador deveria optar pela sua atribuição segundo um critério de predominância e com respeito pelo princípio da descentralização que pode incluir até a adaptação de normas e planos nacionais às realidades locais (Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª ed. (de 1994), 9.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 428) –, ou a necessidade de ponderação sobre a adequação da transferência ou não de certas atribuições e competências para o nível municipal, ou mesmo sobre a opção mais acertada em matéria de flexibilidade das soluções (José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, «Distribuição pelos Municípios da energia eléctrica em baixa tensão», *Colectânea de Jurisprudência*, Tomo I, 1989, pp. 21).

baseada na *delegação de competências* de órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais (e dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais), *por via contratual*, ou seja, concretizada através da *celebração de contratos interadministrativos* (artigos 116.º a 136.º da Lei n.º 75/2013)⁴¹ – uma modalidade que até esta data apenas tinha algumas expressões normativas pouco significativas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro⁴². Também aqui

⁴¹ O legislador da autonomia local e da delegação de competências do Estado nos municípios e nas entidades intermunicipais remete, subsidiariamente, a regulação jurídica da negociação, celebração e execução destes contratos para o regime jurídico do Código dos Contratos Públicos e do Código do Procedimento Administrativo, onde as referências expressas a estes contratos são – como já destacámos – muito limitadas, mesmo depois das reformas recentes destes diplomas.

No caso do Código dos Contratos Públicos, o tema é tratado num único artigo (o artigo 338.º) que integra a Secção II (Contratos Interadministrativos), do Capítulo IX (Regras especiais), do Título I (Contratos administrativos em geral), da Parte III (Regime substantivo dos contratos administrativos) daquele Código, onde o legislador se limita a dizer que “as disposições da parte III do Código (ou seja, as relativas ao regime substantivo dos contratos administrativos) ~~é aplicável~~ aos contratos celebrados entre contraentes públicos, sem prejuízo das necessárias adaptações quando os mesmos sejam celebrados num plano de igualdade jurídica, designadamente no que respeita ao exercício dos poderes de conformação da relação contratual” e que o exercício daqueles poderes de conformação da relação contratual “não afastam a possibilidade de qualquer um dos contraentes públicos exercer o poder de resolução unilateral do contrato por razões de interesse público”. Trata-se de uma “nova formulação” para o regime jurídico destes contratos, que entrou em vigor em Janeiro de 2018, com a modificação da redacção deste artigo operada pela revisão do CCP na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, a qual vem “moderar” o carácter paritário antes reconhecido às partes neste tipo contratual, mostrando que a sua intenção e principal domínio de aplicação prática é cada vez mais a regulação (em alternativa à delegação ou transferência de competências por via legislativa) e menos a cooperação ou colaboração na promoção conjunta de projectos ou actividades entre entidades públicas distintas.

)/ são aplicáveis

Também no Código do Procedimento Administrativo, mais concretamente nos artigos 200.º a 202.º, não encontramos referência expressa aos contratos interadministrativos, limitando-se o legislador a enunciar as espécies de contratos que os órgãos da administração podem celebrar – contratos administrativos, sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo, ou contratos submetidos a um regime de direito privado (artigo 200.º/1) – os tipos de procedimentos pré-contratuais a adoptar (artigo 201.º) e o regime substantivo a aplicar às relações contratuais administrativas e aos contratos sujeitos a uma regime de direito privado (artigo 202.º).

⁴² Referimo-nos, por exemplo, à transferência de competências não universais mediante a contratualização entre os departamentos da administração central competentes e todos os municípios interessados (artigo 6.º/3), aos contratos relativos ao exercício de

a delegação de competências há-de respeitar a *intangibilidade das atribuições* de cada uma das pessoas colectivas públicas (desde logo apenas são delegáveis as competências previstas em lei⁴³), o que significa que, mais uma vez, a finalidade subjacente é a promoção de uma articulação dos poderes na prossecução das respectivas atribuições, em conformidade com as dimensões orgânico-funcionais do princípio da subsidiariedade: *accountability*, aprofundamento da democracia, eficiência, aumento do bem-estar e preservação da unidade de acção político-administrativa.

Esta era uma forma de descentralização administrativa que, segundo o legislador, visava 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, mas sobre a qual existiam algumas dúvidas sobre os resultados práticos que conseguiria alcançar.

Assim, pela *novidade e grau de incerteza* a ela associado, o XIX Governo Constitucional optou pela implementação desta forma de descentralização na área dos serviços sociais de modo progressivo e faseado, através de projectos-piloto e mediante contratualização com municípios, que entre si têm características territoriais e sociodemográficas diversas. A transferência definitiva das competências para os municípios naquelas áreas ficaria assim dependente da avaliação dos resultados alcançados no âmbito dos referidos projectos-piloto⁴⁴.

competências municipais em regime de parceria (artigo 8.º/2) e à delegação de competências do município em freguesias, através de “protocolo” (artigos 13.º/2 e 15.º). Sobre o tema v. Alexandra LEITÃO, *Contratos interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 207ss.

⁴³ A consagração de uma obrigação de concretização legal das competências delegáveis (artigo 124.º da Lei n.º 75/2013), aliada à interpretação da delegação de competências do Estado nos municípios no contexto das limitações próprias do poder local, parecem ser suficientes para assegurar a conformidade constitucional do novo modelo de descentralização – cf. Maria Lúcia AMARAL, *A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012, pp. 385.

⁴⁴ Uma abordagem política que parece estar entretanto afastada. Com efeito, não ignoramos os trabalhos já desenvolvidos no âmbito da Proposta de Lei N.º 62/XIII, que pretende transferir definitivamente as competências para os municípios e assim revogar o regime dos contratos interadministrativos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2015. Uma solução que, ao que parece, consubstancia uma opção política independente, que “deixou cair” a importância da avaliação dos resultados das experiências piloto.

Neste contexto, o Decreto-Lei n.º 30/2015 estabeleceu o *regime de delegação de competências* nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, *em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências por contrato* do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013.

As principais notas características deste regime jurídico são: *i)* a operacionalização desta forma de descentralização administrativa mediante a celebração de *contratos interadministrativos*; *ii)* a sua realização *de forma gradual e faseada*, através de *projectos-piloto* concebidos em função da representatividade e da diversidade territoriais e demográficas, respeitando a igualdade e não discriminação dos municípios interessados; *iii)* a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos abrangidos através de *indicadores de desempenho* previstos nos contratos; *iv)* a garantia de que os contratos são acompanhados da *transferência dos recursos financeiros adequados* ao seu cumprimento sem aumento da despesa pública; *v)* a inclusão obrigatória no contrato de *incentivos à eficiência da gestão dos recursos públicos*, promovendo a optimização da utilização dos meios disponíveis e a repartição entre o Estado e a entidade local dos acréscimos de eficiência; *vi)* a criação de mecanismos de monitorização e acompanhamento dos contratos, incluindo a divulgação periódica dos resultados alcançados; e *vii)* a identificação das competências delegáveis nos municípios e das entidades intermunicipais nas áreas da educação, da saúde, da segurança social e da cultura.

Importa, a nosso ver, começar por analisar o *regime especial* destes *contratos de delegação de competências* do Estado nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais para tentar perceber, desde logo, a sua verdadeira natureza jurídica.

De acordo com o artigo 121.º da Lei n.º 75/2013, são *princípios gerais* da negociação, celebração, execução e cessação dos contratos interadministrativos de delegação de competências: a igualdade, a não discriminação, a estabilidade, a prossecução do interesse público, a continuidade da prestação do serviço público e a necessidade e suficiência dos recursos financeiros mobilizados. Quer isto dizer que o objecto de regulação é um *serviço público* e, como tal, o regime jurídico aplicável a esta relação contratual repousa maioritariamente nos princípios gerais da

actividade administrativa (artigo 266.º da CRP e artigos 3.º a 19.º do Código do Procedimento Administrativo).

Para além disso, o artigo 122.º impõe como critério-limite à celebração destes contratos o respeito pela *sustentabilidade financeira* da solução, ou, talvez seja mais correcto afirmar que faz depender este regime jurídico de contratualização de competências de um *princípio de eficiência e economia de recursos* – em outras palavras, a solução final não pode traduzir-se em um aumento de recursos.

Em termos concretos, o legislador impõe que a delegação das competências seja acompanhada de uma “transferência” dos recursos humanos⁴⁵, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes para a sua prossecução, o que significa indicar expressamente as fontes de financiamento ao dispor da entidade delegada e/os modos de afectação dos recursos necessários à prossecução das competências. Todavia, obriga as partes a promover os estudos necessários de modo a que a concretização da delegação de competências assegure a demonstração dos seguintes requisitos: *i)* o não aumento da despesa pública global; *ii)* o aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; *iii)* os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; *iv)* o cumprimento dos objectivos legais em matéria de descentralização administrativa⁴⁶; e *v)* a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Estes contratos têm, em princípio, uma duração coincidente com a duração do mandato do Governo (ou seja, 4 anos), considerando-se renovado após a tomada de posse do Governo, salvo se as partes outorgantes promoverem a denuncia do contrato⁴⁷ no prazo de seis meses após a tomada

⁴⁵ No caso dos *recursos humanos* a afectação pode assentar em instrumentos de mobilidade que são válidos pelo período de vigência do contrato.

⁴⁶ Referimo-nos aos objectivos consagrados no artigo 112.º da Lei n.º 75/2013, a saber: a aproximação das decisões aos 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.

⁴⁷ De acordo com a lei, nem os órgãos deliberativos das autarquias locais e das entidades intermunicipais podem, em caso algum, promover a denúncia do contrato (artigo 126.º/4 da Lei n.º 75/2013), nem a mudança dos titulares dos órgãos dos contraentes públicos determina a caducidade do contrato (artigo 123.º/3 da Lei n.º 75/2013).

É neste seguimento que nos propomos identificar em seguida, de forma perfunctória, algumas dificuldades em matéria de execução articulada de ambos contratos, em especial no pressuposto da referida articulação entre si.

O primeiro bloco de dificuldades surge no domínio dos *recursos patrimoniais*. O legislador estipulou, no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, que os contratos interadministrativos podem prever a transferência da titularidade e da gestão do património e dos equipamentos móveis ou imóveis afectos à prestação do serviço público (infra-estruturas escolares) em relação aos quais as competências são delegadas, operando-se aquela transferência com a celebração do contrato, incluindo uma cláusula de reversão, sujeita a registo.

De acordo com a lei, o contrato constituirá título bastante para o registo de imóveis a favor dos municípios ou entidades intermunicipais aos quais as competências tenham sido delegadas e os mesmos terão de reverter para a entidade delegante se o contrato entretanto cessar, devendo a entidade delegante comunicar por escrito à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a celebração e cessação dos contratos que incluam a transferência da titularidade de imóveis do Estado. Para além de uma excessiva burocracia em termos gerais – que talvez pudesse ser evitada se a transferência do património apenas tivesse lugar no momento em que a delegação de competências passasse a um regime sem termo – acrescem outros aspectos particulares que tornam este regime ainda mais complexo. Assim, admite-se a *transferência faseada das infra-estruturas escolares em caso de reabilitação do edificado*, o que significa que as infra-estruturas a reabilitar são identificadas e incluídas num plano de reabilitação, financiado pelo Ministério da Educação e executado pelo município, sendo as mesmas depois objecto de transferência à medida que as operações de reabilitação ficam concluídas (cláusula 16.ª da proposta de minuta de contrato). Em relação às infra-estruturas transferidas, o município passa a ser o responsável pela sua manutenção e o Ministério da Educação o responsável pelo respectivo financiamento (cláusula 17.ª da proposta de minuta de contrato).

por este abrangidos, da rede escolar pública do MEC da área geográfica do MUNICÍPIO tenham celebrado ou possam vir a celebrar contrato de autonomia com o MEC durante a vigência do contrato [de delegação de competências]”.

Outro bloco de dificuldades que identificámos respeita ao domínio da *repartição de responsabilidades*. Segundo o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, o contrato *identifica especificadamente as competências delegadas* pelo Estado no município ou na entidade intermunicipal e pode prever uma *matriz de repartição de responsabilidades*, a qual há-de apresentar as competências a delegar e regular a relação e níveis de intervenção das entidades públicas envolvidas na prestação do serviço público (neste caso no serviço de educação) e no exercício das competências, garantindo uma articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Ora, se atentarmos na imposição de uma coexistência obrigatória de soluções reguladas pelo regime de autonomia escolar e pelo regime de delegação de competências compreendemos que a elaboração da referida *matriz de responsabilidades*, sendo essencial para a correcta governação da solução concreta, não é fácil de elaborar e não dispõe de um quadro normativo que sustente a respectiva elaboração. Em particular, esta *partilha de responsabilidades* é difícil (senão impossível) de gerir na prática em áreas como a gestão de recursos humanos, como se infere do clausulado da proposta de minuta do contrato.

Vejamus: *i)* a delegação de competências do Ministério da Educação no município não prejudica o regime de autonomia das escolas e as competências próprias dos respectivos órgãos prevista no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril e Portaria n.º 265/2010 (cláusula 8.ª); *ii)* o pessoal docente com vínculo ao Ministério da Educação que presta serviço docente nos estabelecimentos de ensino mantém o vínculo, sem prejuízo de os municípios poderem articular com os estabelecimentos de ensino uma melhor afectação entre si dos recursos docentes disponíveis e de o Ministério da Educação, o Município e os agrupamentos escolares poderem adoptar medidas para promover e reforçar a estabilidade do corpo docente (cláusula 18.ª); *iii)* o pessoal não docente é transferido em mobilidade para o município durante o período de vigência do contrato, que passa a ser responsável pela respectiva gestão (cláusula 19.ª); e *iv)* é admitida a contratação de base local para satisfazer necessidades de formação específicas da iniciativa do município, pressupondo a inexistência de pessoal docente do quadro dos estabelecimentos de ensino e dos quadros

de zona pedagógica disponíveis para essas necessidades de formação (cláusula 20.^a)⁴⁹.

Por último, identificamos também dificuldades no domínio do *acompanhamento e monitorização dos contratos interadministrativos*. Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, o contrato interadministrativo estabelece *mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da respectiva execução*, de forma a garantir a adequação do modelo de descentralização adoptado e o cumprimento dos níveis de qualidade dos serviços públicos prestados, sendo esses resultados da monitorização e do acompanhamento da execução do contrato divulgados periodicamente.

Todavia, a proposta de clausulado de minuta do contrato deixa antever dificuldades na *articulação dos mecanismos de acompanhamento e avaliação* que podem comprometer a isenção dos resultados⁵⁰. Vejamos: *i)* as partes obrigam-se a constituir e manter em funcionamento uma *comissão de acompanhamento*⁵¹ presidida por um representante do Ministério da Educação, à qual compete, entre outras coisas, elaborar relatórios de progresso da execução do contrato e de avaliação do projecto (cláusula 41.^a a 43.^a); *ii)* os municípios promovem a monitorização do contrato através de uma plataforma electrónica disponibilizada pelo Ministério da Educação com um painel de controlo de indicadores relativos a alunos, turmas, pessoal docente e não docente que apresentam em tempo real os custos gerados (cláusula 44.^a); *iii)* também a avaliação externa dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, cuja competência é da responsabilidade do IGEC, constitui um elemento de avaliação do contrato (cláusula 45.^a); *iv)* por último, há ainda uma avaliação final (decorridos os 4 anos) do projecto-piloto pelas partes (cláusula 46.^a).

⁴⁹ Desconhecemos se em algum dos projectos piloto esta faculdade chegou efectivamente a ser aplicada.

⁵⁰ Talvez por essa razão se tenha prescindido da avaliação dos projectos-piloto para sustentar a generalização do modelo de transferência de competências.

⁵¹ Esta comissão de acompanhamento é integrada por três representantes designados pelo Ministério da Educação; um representante do membro do Governo responsável pelas autarquias locais; dois representantes do município; e os directores dos estabelecimentos de ensino (agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas).

Maioritariamente, todos os problemas antes mencionados deixarão de existir com a transferência definitiva das competências educativas para os municípios e a extinção dos contratos de delegação de competências. De resto, é bem possível que muitas destas questões nem tenham chegado a colocar-se efectivamente pelo facto de a complexidade aqui subjacente ter sido um elemento-travão à implementação na prática deste regime jurídico. Assim, muitas das dificuldades ~~do~~ que acabámos de apontar poderão nunca deixar de ser apenas uma reflexão crítica sobre um regime jurídico-legal que – menos mal! – não saiu do plano especulativo. Mas a transferência definitiva das competências para os municípios em matéria de educação não solucionará todos os problemas, na medida em que continuaremos a ter de procurar a articulação entre as competências municipais, estaduais e da própria escola em matéria de administração e gestão do ensino.

12

III – Breve apreciação crítica

Por tudo quanto vimos, o actual regime jurídico de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e ~~escolas~~ não agrupadas é excessivamente burocrático, concebido sobre um modelo ou “ideal de escola” que está muito distante da realidade portuguesa e daquilo que a sociedade e as comunidades locais podem oferecer em relação ao que delas se espera. A situação tende, como vimos, a agravar-se com a *transferência de competências para os municípios*, que não será sequer facilitada pela revogação do regime de contratualização da delegação de competências, pois a contratualização tripartida da autonomia educativa acabará por manter-se.

/ do

Neste cenário, o legislador esquece-se de dar respostas a problemas como: *i)* a coerência e a eficiência dos recursos na articulação entre os regimes dos contratos entre o Estado e o sector particular e cooperativo e os contratos de autonomia educativa⁵²; *ii)* a necessidade de instituir um

⁵² Queremos acreditar que o legislador não terá atingido um estágio de autismo tão elevado que acredite que os contratos de associação são para extinguir em definitivo.

regime de paridade de custos entre a ‘contratualização’ com o sector privado e a ‘contratualização’ com o sector público, assim como um regime de paridade no controlo de qualidade entre o sector privado e cooperativo e o sector público.

Entre muitos outros problemas que poderíamos identificar no domínio da implementação desta política optamos por dar destaque àquele que se nos afigura mais premente em função da coerência global da obra onde o texto se insere: que controlo para os litígios emergentes da aplicação destes regimes jurídicos? Como lidar judicialmente com os conceitos interdisciplinares aqui presentes, designadamente com os que densificam, no plano orgânico-funcional, a territorialização da política de ensino pré-universitária? Não seria essencial, neste caminho que parece imparável de descentralização e “politização” (*policie*) do ensino, promover também a “desburocratização” da administração educativa e optar pela instituição de uma agência reguladora nacional com poderes de controlo e fiscalização dos directores dos agrupamentos?