

COLEÇÃO DE PEQUENAS MONOGRAFIAS:

As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa
António Cândido de Oliveira | Mateus Arezes Neiva

Acordos de Cooperação e Cadências nos Loteamentos
Abílio Vassalo Abreu | Fernanda Paula Oliveira

Empresas Municipais, S.A.
("S" de Sociedades, "A." de Anónimas) e a aplicação do CIRE
Carlos José Batalhão

O Tribunal de Contas e as Autarquias Locais
António Costa e Silva
(Acabado de publicar)

OUTRAS PUBLICAÇÕES NO PRELO:

Legislação Básica das Autarquias Locais
António Cândido de Oliveira | Rui Duarte Rocha

Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão (2.ª edição)
Fernanda Paula Oliveira

Para subscrever esta revista:
Apartado 3047 – 4711-906 Braga | Tel.: 968 115 308 | E-mail: aedrel@aedrel.org



5 | Nota de Abertura

Artigos

7 | O Programa "Aproximar Educação", os municípios e as escolas:
descentralização democrática ou desconcentração administrativa?
Licínio C. Lima

25 | O procedimento administrativo no (novo) CPA:
dúvidas sobre a sua subalternização perante o acto e o processo
Isabel Celeste M. Fonseca

43 | A proteção dos proprietários na alteração da licença de operação
de loteamento à luz da mais recente modificação do RJUE
João Miranda | Sandra Guerreiro

59 | Controlo prévio das operações urbanísticas promovidas pela
Administração Pública – em particular, a questão do âmbito de aplicação
Miguel Assis Raimundo

81 | La reforma de 2013 del régimen jurídico de las AECTs: Nuevas
oportunidades para la cohesión económica, social y territorial europea
Ángel Aday Jiménez Alemán

95 | Informação de Jurisprudência
Outubro/Dezembro de 2014
Carlos Cadilha | José António Barreto Nunes | José F. F. Tavares
Carlos Carvalho | Maria Cristina Gallego dos Santos

131 | Questões Atuais
O artigo 35.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (*Fernanda Paula Oliveira*)

141 | Recensão (*Fernanda Paula Oliveira*)

143 | Recensão (*António Cândido de Oliveira*)

147 | Resumos

N.º 05 | Janeiro/Março 2015 | €20,00 | ISSN: 2183-1300

QUESTÕES ATUAIS DE DIREITO LOCAL

Publicação trimestral – n.º 05
Janeiro/Março de 2015

Propriedade/Editor e Redação:

Associação de Estudos de
Direito Regional e Local – AEDRL
Rua das Estrelas, n.º 16
4710-009 Braga
Contribuinte n.º 510 621 589
URL: www.aedrel.org

Correspondência:

Toda a correspondência deve ser dirigida a:
Questões Atuais de Direito Local
Apartado 3047
4711-906 Braga
Tel.: 968 115 308
E-mail: aedrel@aedrel.org

Impressão:

Diário do Minho, L.ª
Rua de Santa Margarida, 4-A, Braga
Tel.: 253 303 170

Registo da ERC: 126410

ISSN: 2183-1300

Depósito legal: 367581/13

Tiragem: 500 exemplares

Apoio científico:

NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito
das Autarquias Locais

Distribuição:

Coimbra Editora

Preço avulso:

€ 20

Assinatura anual:

€ 60 (nacional) / € 80 (estrangeiro)

Regras de publicação:

Esta revista segue as regras do novo
acordo ortográfico, salvo indicação
contrária e expressa dos autores.

Diretor:

António Cândido de Oliveira

Conselho de Redação:

António Cândido de Oliveira
Professor da Universidade do Minho
Carlos Abreu Amorim
Professor da Universidade do Minho
Fernanda Paula Oliveira
Professora da Universidade de Coimbra
Isabel Celeste M. Fonseca
Professora da Universidade do Minho
Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Universidade do Minho
José Melo Alexandrino
Professor da Universidade de Lisboa
Luísa Neto
Professora da Universidade do Porto
Marcos Almeida Cerreda
Professor da Universidade de Santiago de Compostela
Marta Portocarrero
Professora da Universidade Católica Portuguesa

Colaboram neste número:

Ángel Aday Jiménez Alemán
António Cândido de Oliveira
Carlos Cadilha
Carlos Carvalho
Fernanda Paula Oliveira
Isabel Celeste M. Fonseca
João Miranda
José António Barreto Nunes
José F. F. Tavares
Licínio C. Lima
Maria Cristina Gallego dos Santos
Miguel Assis Raimundo
Sandra Guerreiro

Composição e revisão:

Ana Rita Silva

QUESTÕES ATUAIS DE DIREITO LOCAL

N.º 05 – Janeiro/Março de 2015

AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local

O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?

Introdução

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, o XIX Governo Constitucional lançou o “Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas” que, logo no respetivo preâmbulo, assume como prioridade política a *descentralização administrativa*, de forma a garantir uma proximidade, que caracteriza como *forte*, entre os *decisores político-administrativos* e os *destinatários*.

Posteriormente, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabeleceu, no seu Anexo I, o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico ⁽¹⁾. O art. 44.º, referindo-se ao *princípio da independência*, dispõe que “Os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei”, reiterando dessa forma a natureza própria de uma administração local autónoma, assente no princípio constitucional da “descentralização democrática da administração pública” (cf. Constituição da República Portuguesa, art. 6.º, n.º 1). Consequentemente, a *descentralização administrativa* assume protagonismo na Lei n.º 75/2013, sendo concretizada “através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais” (cf. art. 111º). A referida descentralização administrativa é

⁽¹⁾ Sobre esta lei, e a propósito do associativismo autárquico, designadamente das entidades e das comunidades intermunicipais, ver PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março de 2014, pp. 21-40.

concretizada pelo Estado, "promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais" (cf. art. 113.º), transferência essa que terá "caráter definitivo e universal" (cf. art. 114.º). Já quanto à *delegação de competências*, esta é objeto de tratamento noutra lugar, no capítulo II, concretizando-se "através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade" (cf. art. 120.º, n.º 1). Neste caso, as competências não são já de origem municipal, mas antes continuam a pertencer ao Estado, enquanto entidade delegante, assim configurando um cenário mais próximo de uma *desconcentração administrativa*. É neste contexto que os conceitos de *transferência de competências* e de *delegação de competências* ganham centralidade político-administrativa, de resto com implicações várias no plano organizacional.

Mais recentemente, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, após audição do Conselho de Concertação Territorial e da Associação Nacional de Municípios Portugueses (tendo esta emitido dois pareceres desfavoráveis), tendo ainda sido produzidos pareceres por parte de outras individualidades e entidades, designadamente de sindicatos de professores e, também, do Conselho das Escolas⁽²⁾, tendo o parecer emitido por este Conselho, após a realização, em meados de janeiro de 2015, de um debate nacional sobre a matéria, assumido sentido fortemente crítico.

O presente artigo procede a uma análise do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, tomando ainda em consideração pareceres e outros documentos entretanto produzidos, procurando ensaiar uma interpretação político-organizacional que toma como referência a investigação produzida em Portugal sobre administração educacional. Neste sentido, o trabalho representa uma primeira aproximação à matéria em causa, discutindo princípios e conceitos, formulando questões e admitindo algumas hipótese de trabalho para pesquisas empíricas ulteriores. Não se trata,

(2) CONSELHO DAS ESCOLAS, "Parecer n.º 01/2015. O Programa Aproximar Educação e os contratos de educação e formação profissional", Centro de Caparide, S. Domingos de Rana, 16 de fevereiro de 2015.

portanto, de uma contribuição jurídica para o estudo da problemática, dado que o autor não é jurista. Trata-se de uma análise preliminar em termos de política e administração da educação, em boa parte limitada ao que se vem chamando a análise do *plano das orientações para a ação* e, no seio deste, apenas à produção jurídico-normativa, uma vez que a consideração do *plano da ação* organizacional e administrativa efetiva carece dos desenvolvimentos, receções e apropriações que exigiriam o estudo das ações e das regras efetivamente atualizadas em contextos sociais concretos⁽³⁾. A impossibilidade, desde logo temporal, de considerar os impactos e os desenvolvimentos deste programa – para além dos textos jurídicos e das injunções administrativas –, não pode deixar de ser assinalada como uma importante limitação em termos de investigação sociológica.

1. A centralização e a heteronomia como invariantes estruturais na educação

A investigação portuguesa em administração educacional tem concluído que a centralização do sistema escolar representa uma invariante estrutural, tendo moldado a educação escolar durante o período liberal e, parcialmente, também durante a Primeira República⁽⁴⁾, passando pelo Estado Novo⁽⁵⁾, pelo regime democrático – mesmo durante o período revolucionário, embora com maior vigor a partir da fase de normalização constitucional⁽⁶⁾ –, até à atualidade, onde se registam várias intervenções do poder local, mas num quadro marcado por ambi-

(3) Para uma distinção dos dois planos analíticos referidos ver, LICÍNIO C. LIMA, *A Escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica*, 4.ª ed., São Paulo, Cortez Editora, 2011, pp. 49-75.

(4) Ver ANTÓNIO SOUSA FERNANDES, *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*, Braga, Universidade do Minho, 1992.

(5) Ver JOÃO FORMOSINHO, *Educating for Passivity. A Study of Portuguese Education (1926-1968)*, Londres, Universidade de Londres, 1987.

(6) Ver LICÍNIO C. LIMA, *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*, Braga, Universidade do Minho, 1992.

guidades e incoerências genericamente incompatíveis com uma política de descentralização da educação (?).

O centralismo e a tendência para a normatização excessiva da educação escolar têm remetido as escolas para o estatuto de *serviços periféricos*, de extensões do Ministério da Educação marcadas por uma direção *atópica*, ou fora do seu lugar, isto é, localizada fora, e acima, de cada organização concreta (escola ou agrupamento de escolas). Daqui tem resultado um sistema de administração escolar de tipo monocêntrico, indiferente aos princípios da descentralização democrática plasmados em diversa legislação, bem como aos insistentes discursos políticos e normativos sobre o "reforço da autonomia das escolas", expressão que vem sendo reproduzida publicamente desde a vigência do XI Governo Constitucional, embora sem consequências assinaláveis.

Embora a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), preveja a existência de "estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local", através da adoção de formas de descentralização e de desconcentração dos serviços (cf. art. 43.º, n.ºs 2 e 3), é o nível regional aquele que merece destaque, ao estabelecer-se que "será criado em cada região um departamento regional de educação" (cf. art. 44.º, n.º 2). A Lei de Bases, ao referir-se a "cada região", parece pressupor a futura regionalização do país e, nesse quadro, o "departamento regional" que prevê não dependerá do Estado central nem será, muito menos, coincidente com as direções regionais de educação, criadas em 1987, através da aprovação de uma nova orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro).

1.1. *Serviços regionais desconcentrados*

Os departamentos centrais do Ministério da Educação revelavam-se incapazes de prosseguir a tradicional centralização de tipo concentrado, à época já com recurso a alguns serviços e delegações dispersos pelo país, embora ainda de forma isolada e verticalizada. A desconcentração administrativa, através de direções regionais de educação, repre-

(?) Ver, entre outros, JOÃO PINHAL, *Os Municípios Portugueses e a Educação. Treze Anos de Intervenções (1991-2003)*, Lisboa, FCG/FCT, 2012.

sentou, na prática, uma opção contrária à criação de departamentos regionais enquanto estruturas descentralizadas e autónomas, dependentes de regiões administrativas que, como se sabe, nunca chegaram a ser criadas, embora o diploma de 1987 previsse a transformação das direções regionais em estruturas descentralizadas, já dependentes das regiões, uma vez criadas estas (art. 27.º, n.º 1). Ao invés, as direções regionais foram definidas como "órgãos desconcentrados de coordenação e apoio dos estabelecimentos de ensino" (*Ibid.*, art. 26.º) e, mais tarde, foram denominadas "serviços regionais desconcentrados" (Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro).

Embora se tivesse admitido que o referido processo de desconcentração, através de direções regionais de tipo horizontal, isto é, reunindo de forma articulada diversos serviços e valências da administração central, pudesse vir a constituir uma fase preparatória de um futuro processo de efetiva descentralização, especialmente no caso de as regiões administrativas virem a ser criadas, tal nunca se verificou. Pelo contrário, o que ocorreu foi um acréscimo de protagonismo e de controlo por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação, configurando uma administração centralizada-desconcentrada. Desconcentrou-se a administração para que o centro se pudesse aproximar mais das periferias e, assim, aumentar a eficácia do controlo central sobre as escolas. Em tal contexto, as competências que sucessivamente foram sendo transferidas, nuns casos, e delegadas, noutros casos, para os municípios, tenderam a concentrar-se em matérias predominantemente ligadas a recursos, instalações, transportes, ação social, entre outras, quase sempre de forma avulsa ou, pelo menos, à margem de um projeto articulado e coerente de descentralização da educação. Os municípios, com frequência, ao mesmo tempo que aceitavam novas responsabilidades, chamavam a atenção para a insuficiente transferência dos indispensáveis recursos financeiros por parte do Estado central.

1.2. *As escolas sob regime heterónimo*

Quanto às escolas e agrupamentos, a sua dependência direta, sistémica e, nos últimos anos, intensificada através do recurso a várias plataformas eletrónicas que articulam, de forma subordinada, as peri-

ferias ao centro, mais do que desmaterializar processos, modernizar e desburocratizar a administração escolar, representou uma nova forma de controlo remoto. Daqui vem resultando uma racionalização e alta formalização, em tudo compatível com práticas de recentralização do poder e com fenómenos hiperburocráticos, se tomarmos como referência as dimensões do conceito de burocracia que foram estudadas por MAX WEBER e as possibilidades da sua radicalização em termos de velocidade de circulação, armazenamento e cruzamento de dados, sob regras padronizadas e cibervigilância.

Nestes termos, uma conceção descentralizada e policêntrica de administração escolar foi sendo inviabilizada, tendo originado uma tensão estrutural que pode ser expressa através do recurso a um oxímoro, ou contradição nos termos, a que se pode recorrer com frequência para caracterizar a escola no contexto de uma administração centralizada: *a centralidade periférica da escola* ⁽⁸⁾. A escola é central do ponto de vista educativo-pedagógico, pois aí ocorre a ação educativa concreta, sendo porém periférica do ponto de vista político-administrativo; ao invés, os departamentos (centrais e pericentrais) do Ministério da Educação são dotados de grande centralidade político-administrativa, contrastando com o seu caráter periférico em termos de ação educativa. Neste quadro de inscrição das escolas na administração direta do Estado, sem quaisquer mediações de tipo descentralizado, os discursos políticos têm incidido sobre promessas nunca concretizadas de autonomia, ou seja, na prática remetem para exercícios de uma autonomia de feição meramente executiva, operacional ou técnico-instrumental, mesmo assim limitada por um extenso e complexo *corpus* normativo que tudo prevê e regula ao pormenor, configurando um contexto organizacional hierarquizado e heterónimo. Com ou sem contratualização, trata-se de uma espécie de *autonomia heterogovernada*, meramente procedimental, enclausurada em microdecisões que se espera que possam ser mais eficiente e eficazmente tomadas nas periferias, assim libertando o centro de maiores dificuldades executivas e abrindo espaço para a sua ação, não parti-

⁽⁸⁾ Ver LICÍNIO C. LIMA, *Administração Escolar: estudos*, Porto, Porto Editora, 2011, pp. 12-55.

lhada, de conceção política e de produção normativa. De resto, com a vantagem acrescida de poder passar a assacar responsabilidades ⁽⁹⁾ às periferias pelos erros e limitações inerentes às decisões políticas e administrativas centrais, configurando uma forma de devolução de responsabilidades que se tem revelado cada vez mais frequente.

Em plena contradição com as exigências de autonomia e de poder de decisão, não apenas em termos democráticos genéricos, mas também enquanto quesitos indispensáveis à democratização do acesso, da permanência e do sucesso educativo dos alunos, num contexto de grande diversidade sociocultural que exige que cada educador e professor assumam as prerrogativas e as responsabilidades de decisor educativo-pedagógico, um dos mais centralizados sistemas escolares da União Europeia continua a representar um importante obstáculo à democratização da educação e do governo das escolas portuguesas. Sob as mais diversas variações, organizacionais e semânticas, a centralização da educação permanece, insiste numa lógica de poder do tipo "soma-zero" e revela-se incapaz de compreender os impactos e dificuldades acrescidas que introduz na ação educativa, nas práticas pedagógicas de professores e alunos, na possibilidade de avançar para um sistema policêntrico de administração escolar e em direção a uma conceção sociocomunitária de autonomia das escolas.

2. Contratualização da delegação de competências nos municípios

Começando por fazer apelo aos princípios constitucionais da subsidiariedade, da autonomia e da descentralização democrática da Administração Pública, bem como à descentralização de competências do Estado para os municípios, que se encontra expressa na já referida Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro,

⁽⁹⁾ Esta expressão é usada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário), como uma das razões justificativas da opção pela nova figura de diretor de escola/agrupamento de escolas, definida como órgão unipessoal, e como o "rosto" da escola, pondo termo a mais de três décadas de vigência de órgãos colegiais (os conselhos diretivos e, mais tarde, os conselhos executivos).

ainda no texto do preâmbulo, evidencia uma conceção marcadamente instrumental de descentralização administrativa, de feição gerencialista e eficientista. Com efeito, em contraste com o princípio e a amplitude do conceito de descentralização democrática, inicialmente convocado, a tónica passa a ser colocada, repetidamente, no "aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços", nos "ganhos de eficiência e eficácia", na "racionalização dos recursos disponíveis". A tal ponto que, em termos de execução, é afirmado que a descentralização "deve obedecer a um conjunto de princípios e requisitos comuns, tais como o não aumento da despesa pública global, o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e a adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão, permitindo a otimização dos serviços prestados ao nível local". Em congruência com o racional económico e técnico-instrumental adotado⁽¹⁰⁾ – cujas dimensões não parecem poder ser totalmente desprezadas, certamente, mas cuja afirmação hegemónica terá importantes consequências limitadoras em termos democráticos –, são previstas formas marcadamente positivistas e quantofrénicas⁽¹¹⁾ de avaliação e acompanhamento dos projetos-piloto a contratualizar com os municípios, ou entidades intermunicipais, nos domínios da educação, dos serviços locais de saúde, da inclusão social e da cultura. A monitorização dos resultados assentará na comparação, em metas e métricas, ou seja, em "dados de monitorização e acompanhamento fidedignos e rigorosos", em "indicadores de desempenho de serviço público de referência mensuráveis" (art. 3.º, n.º 2). O recurso às já muito centrais, e conhecidas nas escolas, plataformas eletrónicas geridas pelo Ministério da Educação e Ciência passará, certamente,

⁽¹⁰⁾ Em documento intitulado "Nova versão de proposta de minuta de contrato", doravante designado por *Minuta de Contrato* – que se admite continuar em processo de elaboração e, posteriormente, em fase de negociação com os municípios que aderirem ao projeto-piloto –, existe uma cláusula relativa a "incentivos à eficiência" que prevê que 50% do produto de eventuais poupanças geradas pela otimização de recursos levada a cabo pelo município venham a ser-lhe atribuídos.

⁽¹¹⁾ A "quantofrenia" foi definida pelo sociólogo PITIRIM SOROKIN, a propósito das tendências evidenciadas pelas modernas ciências psicossociais, como uma espécie de "testomania", buscando alcançar uma matematização da realidade social. Cf. PITIRIM A. SOROKIN, *Fads and Foibles in Modern Sociology*, Chicago, Gateway Edition, 1965, pp. 102-173.

a constituir uma presença incontornável em cada um dos municípios que venha a firmar um "Contrato de Educação e Formação Municipal"⁽¹²⁾.

No âmbito do "regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais" (art. 1.º), o diploma elege como conceito central a "contratualização da delegação de competências" nos municípios, longe do quadro de referência de uma transferência de competências, com carácter definitivo e universal, que seria mais compatível com um contexto de descentralização democrática. A aludida contratualização, que nas diversas versões de minuta de contrato surge já operacionalizada através dos conceitos de "delegação com termo" (termo inicial de quatro anos) e, sob condição de avaliação positiva pelas partes, eventualmente convertida em "delegação sem termo", inscreve-se numa tendência neocontratualista bastante generalizada na Administração Pública, designadamente por influência da Nova Gestão Pública, também designada criticamente por "gerencialismo". No limite, a contratualização entre um *principal* (entidade contratante) e um *agente* (entidade ou fornecedor contratado) poderá vir a dar lugar à contratualização futura com entidades privadas ou cooperativas, fora da Administração Pública, uma vez que se pretende introduzir a concorrência entre distintos fornecedores de serviços com base em menores custos e, ao mesmo tempo, induzir a competição entre serviços públicos e privados e, mesmo, instituir novas lógicas inerentes aos mercados internos e aos *quase-mercados* no seio do setor público.

Deste ponto de vista, o processo de contratualização da delegação de competências do Estado central para os municípios não pode deixar de ser interpretado como uma importante medida de política pública, no quadro mais geral da reforma do Estado e da sua reconfiguração; quadro onde, de resto, tem sido abertamente admitida a concessão de escolas a várias entidades, ou a figura de *escolas independentes*, à semelhança daquilo que ocorreu há muito em Inglaterra e, nos últimos anos, na Suécia, por exemplo, embora com resultados que têm sido alvo de

⁽¹²⁾ Na *Minuta de Contrato* está efetivamente prevista uma cláusula específica para a monitorização, aí se prevendo a disponibilização, pelo ministério, de uma plataforma eletrónica e respetivos indicadores relativos a alunos, turmas, pessoal docente e não docente, a par da apresentação em tempo real dos custos e das transferências financeiras.

contestação. Trata-se de medidas que pretendem, pretensamente, descentralizar apenas desconcentrando ou que acabam mesmo por recentralizar o poder de decisão político-estratégico, embora devolvendo responsabilidades e encargos, introduzindo novas formas de tutelar o poder local, de o controlar e administrativizar, de lhe restringir a sua autonomia legítima, através de legislação ordinária, de processos de contratualização, de imposição de novas regras de gestão, de consignação de verbas, de imposição de certos *ratios*, entre outros mecanismos de microgestão. A autonomia do poder autárquico que, na Administração Pública portuguesa, não tem paralelo com qualquer outro setor, não pode deixar de revelar mais ainda as contradições, e a eventual menorização dos municípios, decorrente de uma generalizada delegação de competências para órgãos autónomos que estão muito para além da administração direta e da administração indireta do Estado. Neste sentido, pode-se admitir como hipótese de trabalho que a referida contratualização da delegação de competências, inerente ao Programa Aproximar Educação, venha, neste domínio, a introduzir maiores mudanças de fundo nos municípios do que propriamente nas escolas, subordinando os primeiros a lógicas de desconcentração, de escrutínio e de controlo por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação, a que as segundas se encontram, de há muito, sujeitas em contexto de heteronomia.

2.1. Competências delegáveis no domínio da educação

Quanto ao domínio da educação, parece, por vezes, tratar-se de uma desconcentração administrativa em torno de competências semelhantes a algumas daquelas que, anteriormente, caracterizavam as direções regionais de educação, com a diferença substancial de que tais direções regionais constituíam, apenas, serviços desconcentrados do próprio Ministério da Educação. Não é, porém, de afastar, enquanto hipótese de investigação, a possibilidade de os municípios delegatários virem, não só funcionalmente, mas também em termos de relações de poder, a ser objeto de um processo de desconcentração que, por um lado, lhes conferiria maiores responsabilidades e poderes delegados nas suas relações com as escolas e agrupamentos, mas que, por outro lado, os subordinaria mais perante os serviços centrais do Ministério da Educação e os coloca-

ria na situação de terem de exercer mais competências com menos recursos, situação que ocorre já atualmente em vários casos e que, frequentemente, é resolvida fora do âmbito das transferências de recursos financeiros por parte do Estado central. Em tais casos, o exercício das novas responsabilidades ficaria parcialmente dependente, não só da vontade política municipal, mas também da sua capacidade financeira própria, podendo resultar em processos de diferenciação negativa entre distintos territórios socioeducativos.

Em qualquer caso, do que se trata, agora, é da delegação de poderes em muitas e diversas áreas, algumas delas de grande complexidade e entrando já em matérias claramente educativas, pedagógicas, curriculares, de avaliação, de gestão de pessoal não docente e de pessoal docente, de contratação de parte do pessoal docente, de formação contínua, de estratégias de promoção do sucesso educativo, de orientação escolar, de matrículas, de organização da rede e da oferta educativa, chegando mesmo à intervenção municipal em matéria de decisão de recursos em sede de procedimento disciplinar aplicado a alunos (cf. art. 8.º do Decreto-Lei n.º 30/2015). Se em algumas áreas parece justificável uma intervenção municipal – ainda que se deva discutir a escala de intervenção, não apenas por referência à dimensão e aos recursos especializados dos municípios, ou das entidades intermunicipais, mas também por referência à necessidade de se vir a dispor de um nível regional autónomo, com suficiente escala e legitimação democrática –, já noutros casos parece ilegítima a tomada de decisões educativas e pedagógicas que são do foro dos órgãos próprios de administração e gestão das escolas e agrupamentos, das estruturas pedagógicas a nível escolar, de um mínimo de autonomia profissional assente em saberes educativos e pedagógico-didáticos especializados. Sendo verdade que as decisões político-estratégicas sobre a educação escolar nunca são redutíveis às suas dimensões técnicas, o que, a acontecer, afastaria os não profissionais da possibilidade de participação democrática nas tomadas de decisão educativas, também o inverso resultaria na desprofissionalização de educadores e professores, denegando a especificidade e a complexidade da ação educativa organizada e dos saberes necessários à prática de ensinar.

Existem, portanto, competências não passíveis de qualquer processo de delegação, independentemente do nível em causa, porque não

são competências próprias, nem legítimas, do poder central (embora este as tenha historicamente capturado). São competências inerentes à profissão docente e à ação de órgãos colegiais próprios, formados por educadores e professores profissionais, como tal necessariamente localizados nas escolas e agrupamentos de escolas. Tais órgãos escolares podem, certamente, coexistir com órgãos regionais ou locais de definição estratégica de uma política educativa descentralizada e democraticamente participada, a qual confirmará empiricamente a descentralização educativa e a autonomia das escolas, ou seja, uma configuração policêntrica da administração do sistema escolar, única configuração que poderá garantir espaços diversos e plurais de participação nos processos de tomada de decisões.

Mas, mesmo no caso de sistemas altamente descentralizados a nível local, nos quais a municipalização da educação ocorre em sentido próprio e pleno, como no caso do Brasil⁽¹³⁾, entre outros países, não se trata já de qualquer processo de delegação de competências, nem de desconcentração administrativa, mas do nível próprio, originário e autónomo, a quem cabe a definição da política educativa municipal e a prática de atos administrativos definitivos e executórios, aí incluindo a definição de carreiras, de estatutos remuneratórios, de redes escolares, de sistemas pedagógicos, etc., certamente dentro dos princípios da lei geral e das orientações nacionais de política educacional.

Não é, porém, de forma alguma, deste tipo de municipalização que se trata no diploma legal em análise, como se viu já. Competências municipais delegadas através de processos de contratualização afastam-se consideravelmente de uma configuração municipal descentralizada da administração escolar, encontrando-se esta, nos países em que se verifica, constitucionalmente definida. Tal não significa que a municipalização da

⁽¹³⁾ Quanto ao Brasil, remete-se o leitor para os textos reunidos por ANGELA MARIA MARTINS, CLEITON DE OLIVEIRA, MARIA SYLVIA SIMÕES BUENO (Orgs.), *Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, DP&A/ANPAE, 2004, e ainda para os dados de investigação sobre parcerias público-privadas firmadas por municípios com uma instituição privada, organizados por THERESA ADRIÃO e VERA PERONI (Orgs.), *Gestão Municipal da Educação e as Parcerias com o Instituto Ayrton Senna*, Recife, ANPAE, 2013.

educação em sentido próprio, ou *stricto sensu*, não seja passível de crítica quanto às suas configurações, processos, resultados, etc., como de facto tem sido em diversos países, geralmente discutindo-se a fragmentação excessiva do sistema educativo, as assimetrias resultantes da dimensão e dos recursos muito diferenciados entre municípios, os riscos de "desobrigação" ou de desresponsabilização do Estado, a maior permeabilidade à privatização e terciarização, entre muitos outros aspetos. Em todo o caso, esses e outros debates não relevam de qualquer característica imanente aos processos de descentralização municipal, mas antes se referem a políticas e a práticas efetivas de descentralização a nível municipal, em contextos e momentos históricos concretos.

2.2. O conselho municipal de educação e as escolas

A minuta de contrato interadministrativo de delegação de competências prevê um anexo que designa por "matriz de responsabilidades", a qual conheceu já várias versões ao longo do processo preparatório e de negociação com os municípios eventualmente aderentes. Globalmente, trata-se de um documento que evidencia uma organização pouco clara e de difícil análise, parecendo pretender retratar um contexto educativo descentralizado, no qual o ministério surge poucas vezes, aprovando e intervindo em raros momentos. Mas, em contraste com essa possível interpretação, para além da tradicional centralização política e administrativa do ministério e da sua produção normativa sistemática, verifica-se, na referida matriz, que as competências das escolas e agrupamentos não são de efetiva aprovação dentro das áreas de atuação consideradas (políticas educativas, administração das escolas/agrupamentos, currículo, organização pedagógica e administrativa, gestão de recursos). Aquelas são, predominantemente, competências relativas a responsabilidades pela execução, sem autoridade para aprovar, seguindo-se as ações em que as escolas serão informadas e consultadas.

A situação relativa aos municípios não parece, à primeira vista, ser muito diferente daquela que caracteriza as escolas mas, nesse caso, tal observação representa já uma profunda alteração, uma vez que o nível municipal passará a assumir um vasto conjunto de novas responsabilidades de execução, não apenas delegadas pelo Estado mas também em

situação de exclusividade e, noutros casos, em situação de partilha com as escolas. Acresce, ainda, um número de situações em que as escolas perdem competências de execução a favor do município, em áreas claramente educativas e pedagógicas, algumas das quais foram elencadas no parecer produzido pelo Conselho das Escolas. Por essa razão, o referido conselho criticou o que designou por "esvaziamento e desqualificação da autonomia das escolas" e, ainda, por um processo de "subtração considerável das competências até então na esfera das escolas, nomeadamente das que mantêm contratos de autonomia com o MEC" (14).

Analisada a matriz de responsabilidades, verifica-se que esse documento revela uma natureza fortemente insular, uma vez que só em três casos (dois para o ministério e um para o município) são expressas ações concretas ou competências que serão objeto de aprovação, configurando uma situação em que o Estado parece surgir como apenas mais um parceiro do processo de contratualização, aparentemente o menos presente em termos de ações a desenvolver, de acordo com a matriz. Ao invés, porém, a centralização permanece sobre tudo aquilo que tem relevância política, administrativa e financeira, não podendo fazer esquecer que a referida matriz corresponde a uma espécie de apêndice que, subordinado ao exercício do poder central, admite, até mesmo no limitado campo contratual, graus variados de intervenção em ações que, afinal, são apenas objeto de delegação.

Como novo nível de intervenção alargada na educação, o nível municipal passará a operar novas mediações entre o ministério e as escolas, tal como as direções regionais de educação o fizeram durante largos anos, embora na condição de serviços desconcentrados do próprio ministério e não, como agora, a partir de instituições autárquicas autónomas, embora para efeitos de intervenção na educação claramente limitadas ao exercício de competências delegadas por processo de contratualização. Ou seja, apesar do seu elevado estatuto de autonomia, o município surge, paradoxalmente, diminuído nas suas prerrogativas e colocado numa situação que, do ponto de vista funcional, mantém mais semelhanças com os tra-

(14) Cf. CONSELHO DAS ESCOLAS, "Parecer n.º 01/2015. O Programa *Aproximar Educação* e os contratos de educação e formação profissional", *cit.*, pp. 7-10.

dicionais processos de desconcentração da administração da educação do que com efetivos processos de descentralização.

A mediação a nível municipal será também realizada através da intervenção do conselho municipal de educação, órgão que passará a constituir um quesito para a efetivação do contrato interadministrativo, tal como, no caso das escolas/agrupamentos, será, por sua vez, o contrato de autonomia.

A minuta de contrato define o conselho municipal de educação como "um espaço institucional de diálogo e envolvimento entre o município e os responsáveis dos AE/E e a comunidade educativa", cabendo-lhe, designadamente, pronunciar-se sobre o "Plano Estratégico Educativo Municipal", bem como a emissão de parecer prévio (não necessariamente vinculativo).

Encontra-se já em processo de preparação uma nova alteração do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, o qual regulamentou o conselho municipal de educação. Contudo, este órgão não chegou a ser constituído em certos municípios, ou foi constituído mas não chegou a funcionar regularmente, tendo-se revelado de afirmação difícil ao longo dos anos, já desde a década de 1990, então com a designação de conselho local de educação. Embora o projeto de alteração preveja mudanças na composição do conselho, passando, designadamente, a garantir a participação de todos os diretores de agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas, o órgão tem sido alvo de várias críticas devido ao facto de não ter contribuído eficazmente para uma administração descentralizada da educação e, ainda, por se encontrar demasiado dependente do município, face a uma perspetiva conceptual mais complexa e mais participada do *local* que, segundo alguns setores, poderia vir a ser conseguida através de um conselho local de educação com outra lógica de composição e de funcionamento. Essa lógica alternativa seria mais compatível com a ideia de um fórum participado de decisão de orientações políticas, numa perspetiva sociocomunitária, incluindo necessariamente o município e reconhecendo-lhe competências próprias em certas áreas, embora retirando o conselho local da esfera restrita do funcionamento municipal e da respetiva, e obrigatória, presidência, bem como de funções de mera coordenação e consulta.

3. Considerações finais

Com todas as limitações inicialmente referidas, o presente texto procurou proceder a uma interpretação político-organizacional e administrativa das alterações que se preparam na administração do sistema escolar, tendo por base um aparentemente maior protagonismo dos municípios que aderirem ao Programa Aproximar Educação e firmarem o respetivo contrato interadministrativo de delegação de competências.

Não é possível, para já, retirar conclusões sólidas, minimamente baseadas em investigação sobre o processo de concretização das mudanças decretadas, incluindo a possível diversidade de práticas e de receções da legislação, uma vez que todo o processo continua em fase de negociação entre o Ministério da Educação e Ciência e alguns municípios, num quadro global que é definido como sendo o de um projeto-piloto, ainda limitado a um pequeno número de contratos.

Parece, em todo o caso, ser razoável admitir que, neste momento, o programa referido se destaca mais pela lógica da delegação de competências a nível municipal ou intermunicipal, sob contratualização, mantendo mais pontos em comum com os conhecidos processos de desconcentração administrativa que foram levados a cabo de forma extensiva pelo Ministério da Educação, ao longo das últimas décadas, do que com os invocados, mas dificilmente objeto de inferência, processos de descentralização democrática através da transferência de competências. Pelo contrário, admite-se a possibilidade de uma limitação do potencial autónomo dos municípios em matéria de intervenção na educação, com os riscos inerentes de possível cooptação por parte do poder central. Neste sentido, e em tal caso, os municípios teriam, seguramente, mais a perder do que os agrupamentos e escolas, uma vez que estes têm sido historicamente subordinados a um processo de centralização e heteronomia que está já bem estudado e documentado pela investigação portuguesa em administração educacional. Com efeito, considerando certos processos de democracia participativa e deliberativa, em curso em alguns municípios, tal como dinâmicas substantivas de orçamento participativo, por exemplo, não haverá como não considerar que o Aproximar Educação fica muito aquém da condição de uma nova dinâmica descentralizadora e autónoma, capaz de reconhecer o papel dos municípios e de reforçar

a autonomia das escolas, criando condições para amplificar as vozes educativas e para dotar as dinâmicas pedagógicas de uma centralidade e legitimidade que o poder central se tem recusado a admitir e a valorizar. Para quem conhece, com certo detalhe, a tradição centralista da educação portuguesa, não se afigura paradoxal que ao invocar as vantagens de *aproximar a educação* antes se proceda, como quase sempre tem ocorrido, ao *aproximar do controlo* sobre as organizações educativas. Mesmo que de forma mediada e, contraditoriamente, executada pelas entidades mais emblemáticas da democracia local e da administração autónoma. De facto, as escolas não só permanecem sob uma condição de generalizada retórica sobre a sua autonomia, como se arriscam a perder certas competências, já de si periféricas e frágeis, num eventual e emergente movimento de desconcentração administrativa operado a partir dos municípios portugueses. Em qualquer dos casos, serão automaticamente forçadas a aderir a projetos-piloto que as afetarão profundamente, sobre os quais nada terão a dizer, uma vez consumados os acordos entre as partes consideradas legítimas: o ministério (delegante) e cada município (delegatário). E tudo isso para além de possíveis processos de subdelegação das competências delegadas e de movimentos de concessão, terciarização ou privatização que, como se sabe, ocorreram já noutras circunstâncias e em certos contextos, a propósito, por exemplo, da elaboração das cartas educativas e das atividades de enriquecimento curricular.

Estudos posteriores são necessários para responder a várias das questões agora formuladas, para confirmar ou infirmar algumas hipóteses que aqui foram apenas esboçadas, designadamente quanto ao exercício de um maior controlo sobre as escolas, quanto a possíveis conflitos de competências com os órgãos escolares, ou ao progressivo esvaziamento destes, quanto à ingerência em matérias educativas e pedagógicas que são próprias de profissionais habilitados e de órgãos colegiais que representam o saber especializado e mais típico do que pode ser chamado o colégio, ou o claustro, dos professores.

A conclusão apresentada pelo Conselho das Escolas ⁽¹⁵⁾, ao afirmar que os contratos de educação e formação municipal "não só não resolverão nenhum dos problemas com que as Escolas se debatem atualmente, como se constituem como (mais) uma medida de carácter experimental a que algumas escolas do país (e os alunos) não se poderão furtar, em prejuízo da sua autonomia e de um serviço público de educação de qualidade", independentemente do grau da sua justeza e do acerto, ou desacerto, que sobre ela se vier a revelar, representa uma questão incontornável em termos de indagação social.

LICÍNIO C. LIMA

(Professor do Instituto de Educação da Universidade do Minho)

⁽¹⁵⁾ CONSELHO DAS ESCOLAS, "Parecer n.º 01/2015. O Programa *Aproximar Educação* e os contratos de educação e formação profissional", *cit.*, p. 11.