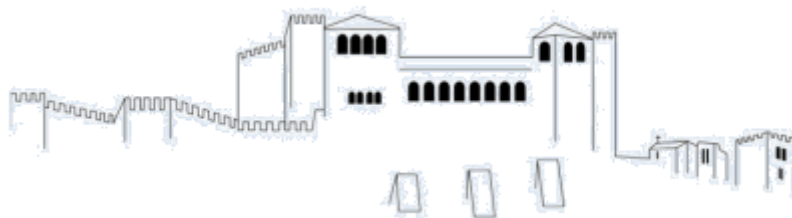


Resenha Histórica
Político-Legal das
Atribuições Educativas
aos Municípios em
Portugal



Ao longo da história portuguesa, no que respeita à educação e à escolarização, tem-se verificado uma mudança gradual (com um maior ou menor grau de descentralização) no que respeita à participação municipal na educação e do seu papel na gestão do sistema educativo. Mas antes de avançarmos para a observação dos dispositivos legais, abrimos um pequeno parentese para aludir à educação nos “primórdios dos tempos”. Recuemos até antes ainda do século XVIII em que a instrução oficial das primeiras letras era praticamente inexistente em Portugal. Só com Marquês de Pombal irrompe a primeira legislação que tentará extinguir a exclusividade dos Jesuítas no domínio da Educação. “A partir das reformas pombalinas, inicia-se o período de Superintendência do Estado sobre a educação escolar que caracteriza a Época Moderna e Contemporânea, com o conseqüente afastamento da igreja dos centros de decisão política e da administração dos estabelecimentos de ensino.” (Fernandes, 1992). As reformas educacionais de Pombal visavam a três objetivos principais: trazer a educação para o controle do Estado, secularizar a educação e padronizar o currículo.

Em 1870 é criado o primeiro Ministério da Instrução Pública. Com o Decreto do Ministério dos Negócios da Instrução Pública, de 16 de agosto desse mesmo ano, que se remete para o município algumas competências no domínio da instrução primária. Determina o seguinte: “A instrução primária do 1.º Grau, para ambos os sexos, é encargo obrigatório das Câmaras Municipais”. E em 1878, com a Carta de Lei da Direcção-Geral de Instrução Pública, de 2 de maio, que especifica, entre outras, que as Câmaras Municipais devem promover cursos noturnos e dominicais para adultos foi promulgada a primeira lei descentralizadora do ensino em Portugal. Com a reforma de 1881, as Câmaras Municipais passaram a pagar as despesas com a instrução, das suas receitas ordinárias. Contudo, em 1896 o Código Administrativo¹ (Lei de 4 de maio de 1896) repõe a centralização como princípio da organização administrativa local (Evangelista, 2004).

Quando os republicanos se apossam do Poder, o analfabetismo na população com mais de sete anos é da ordem dos 69,7% (77,4% para o sexo feminino)². A Reforma do Ensino Infantil, Primário e Normal de António José de Almeida, ambiciona, numa síntese de

¹ - Consultado *on-line* em 4 de abril de 2013 em:

<http://archive.org/stream/cdigoadministra00portgoog#page/n88/mode/2up>

² - [http://www.infopedia.pt/\\$combate-ao-analfabetismo-na-primeira](http://www.infopedia.pt/$combate-ao-analfabetismo-na-primeira)

intenções, defender e estabelecer a descentralização (administração das escolas primárias é entregue aos municípios e a inspeção passa a ser delegada a um conjunto de inspetores entre 1910 e 1919). Embora os republicanos não tivessem invertido as tendências centralizadoras do sistema político, o diploma (Decreto n.º 9:223 da Direção Geral da Instrução Pública, de 29 de março de 1911) contém aquela que é, talvez, a mais emblemática das reformas republicanas ao nível da educação, para a descentralização municipal (Evangelista, 2004).

Com a ditadura militar de 1926 e o fascismo salazarento de quase meio século, a Educação foi considerada um mal e um perigo para a “brandura tradicional” do português, as grandes reformas da República foram abolidas, os debates à volta de problemas pedagógicos proibidos e a luta contra o analfabetismo adiada. O poder central nunca terá primado pela educação. A falta de vontade política do Estado Central, de recursos e a falta de investimentos na educação fez com que o município liberal, republicano ou salazarista permanecesse numa extensão local do Estado e a escola como um serviço desse mesmo Estado (Fernandes, 1999). Localmente, tudo isto se refletia numa falta de recursos compatíveis com as responsabilidades entregues e conseqüentemente falta de motivação. No período liberal, I República e Estado Novo fluíam normativos que atribuíam subsídios, incentivando as câmaras a terem mais atenção às competências da educação e que diziam respeito apenas ao ensino primário, no fornecimento de equipamentos e materiais escolares e na manutenção dos edifícios escolares. O até então regime de finanças locais oferecia uma reduzidíssima autonomia dos municípios.

Reguladas ainda pelo então Código Administrativo de 1940, as fontes de financiamento dos municípios dependiam das decisões casuísticas da administração central. A repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base puramente arbitrária, nomeadamente através da concessão de subsídios, comparticipações no financiamento de projetos ou na correção de défices. Sousa Fernandes (1995) e Pinhal (1997) são unânimes, referindo que, durante a vigência do Estado Novo, as autarquias, mesmo com os subsídios do Estado, não conseguiam responder com meios e dinâmicas às responsabilidades que lhes estavam atribuídas relativamente à construção, conservação e manutenção das escolas primárias.

Em 1958 a população dava indícios de estar pouco disposta a aceitar a continuação de um *status quo* que cada vez mais nos ia isolando do Mundo. Com o problema da aproximação com a Europa e com a aproximação à Europa, Pinto Leite, responsável na altura pela

Educação alinhava algumas tímidas tentativas que acabaram por encalhar na força da burguesia latifundiária que dominava o país.

A política de isolamento que então Portugal vivia, foi colocada em questão com novos elementos que entretanto surgiram (guerra colonial e a emigração) no início da década de 60. A pressão das organizações internacionais é cada vez maior e quando chegamos à era marcelista, demagogicamente um Ministro, para o caso Veiga Simão, lança um programa de reformas que ele próprio classifica de «democratização de ensino». Mas, e apesar de em alguns dos domínios essas reformas apresentarem aspetos positivos, elas eram dotadas de uma total inadaptabilidade, pois não se pode separá-las da realidade política que as cerca.

Contudo, esses anos são assinalados por uma grande explosão escolar, por um aumento de escolaridade obrigatória e por uma necessidade estatística de apresentar um ensino medianamente desenvolvido, quantitativamente.

Com a mudança do panorama político resultante da revolução de 1974, consolidada na Constituição de 1976, encerra-se um ciclo (o Estado Novo e o seu constitucionalismo corporativo e autoritário) e entra-se na época atual. Dá-se um fenómeno de descompressão coletiva, permitindo a afirmação das liberdades e autonomias que em muito vão contribuir para uma época rica de acontecimentos, ideologias e contrastes sociais e políticos. O país enceta-se como um Estado de Direito democrático e encaminha-se para um regime democrático pluralista com aspirações a um Estado social, com tendências descentralizadoras, por um lado, e socializantes, por outro. A constituição de 1976 consagra o princípio da descentralização e da autonomia regionais. As autarquias locais recebem uma forte institucionalização, sendo formadas por freguesias, municípios e regiões administrativas. Intensifica-se e valoriza-se a participação das autarquias (Fernandes, 2005), parecendo estar a surgir condições que permitam alterar o quadro de debilidade evidenciado. Assiste-se, assim, ao renascimento do município como expressão da democracia local.

Como primeira estampa demonstrativa da mudança que se opera temos a aprovação da primeira Lei das Finanças Locais do período democrático (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro). Esta Lei contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local definidos na Constituição de 1976 (Camões, s.d.). Esta lei atribui às autarquias meios financeiros, através do princípio da transferência de verbas do orçamento geral do Estado reguladas por critérios de repartição que, embora discutíveis como sempre são

estes critérios, eram conhecidos e iguais para todos os municípios. Para além disso, a existência de transferências obrigatórias e com o valor global mínimo definido foi também um passo no caminho certo. É a partir desta autonomia financeira que se abrem perspectivas de intervenção às autarquias no domínio das suas atribuições, já que a lei lhes confere o direito de dar primazia às carências que considerem mais prementes (Fernandes, 2000).

É também em 1977, com o Decreto-lei n.º 79/77, de 25 de outubro, que se atribuiu aos municípios, em matéria de educação, uma autonomia praticamente ilimitada, ressalvando o que diz respeito aos recursos financeiros, relativamente à Educação Pré-Escolar e ao então Ensino Primário, à construção e apetrechamento material e pedagógico, ao funcionamento e instalação dos edifícios escolares e ao apoio aos alunos.

Efetivamente, a administração no pós 25 de abril, demonstrou ter perspectivas e intencionalidades bem diferentes, ao ter tomado medidas legislativas reveladoras de uma pretensão em romper com a lógica anterior (administração centralizadora), mas nem sempre foi perceptível o rumo seguido e muitas vezes as suas ideias legisladoras foram destruídas ou desvirtuadas.

À parte de tudo isso, a chegada da democracia portuguesa consagra o princípio da descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e ações educativas. Este princípio corporiza-se na interveniência que a Lei confere ao município em áreas como a constituição da rede de educação pré-escolar, a realização de atividades extraescolares, o planeamento da rede escolar, a organização da educação especial, a organização dos cursos de formação profissional e a construção e manutenção dos edifícios escolares e seus equipamentos.

Todavia, a própria LBSE, ficou bastante aquém do que seria de esperar, no que à participação e descentralização diz respeito, protelando indefinidamente a definição das competências municipais respeitantes à educação (Fernandes, 1999). Relativamente a este assunto, refere ainda o mesmo autor (Fernandes, 1995), que tal alheamento não é desprovido de significado já que, numa interpretação restritiva de território educativo, a autarquia é um mero recurso ao nível de outras entidades privadas, e não é tida como um parceiro, como seria de esperar. Por outro lado, e para colmatar tal adiamento, “(...) têm surgido várias disposições avulsas que vão entreabrindo aquilo que no entendimento do poder central é o espaço adequado para os municípios.” (Fernandes, 1999: sem pág.).

Como exemplo disso, temos as parcerias educativas, intervenções na educação básica e secundária e conselhos locais de educação em legislação posterior, e outras bem mais recentes.

Porém, logo no início dos anos 80, identificam-se deliberações legais da intervenção dos municípios, fixando-se algumas atribuições, conferindo intervenções que dizem respeito aos interesses inerentes da população em diversos domínios. As primeiras leis sobre atribuições dos municípios na educação surgem apenas em 1984.

O processo de descentralização de competências da administração central para o poder local começa com a publicação do Decreto-lei n.º77/84, de 8 de março, que estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. Este documento refere no seu preâmbulo que a transferência de competências será um processo gradual e de acordo com o Orçamento de Estado estando sujeitas a regulamentação específica as formas e o modo como serão feitas essas transferências cabendo sempre à administração central, quer a nível global quer a nível sectorial, a definição das políticas assim como o seu planeamento. Com este decreto, os municípios passam a poder realizar investimentos no domínio da educação e ensino, no que diz respeito a: centros de educação pré-escolar; escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico (à época o 2º ciclo); residências e centros de alojamento para estudantes do ensino básico; transportes escolares; outras atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e ensino básico, nomeadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação dos tempos livres; e equipamentos para educação de base dos adultos.

O primeiro domínio a ser regulamentado foi o dos transportes escolares. O Decreto-lei 299/84 de 5 de setembro, que confere aos municípios a organização, funcionamento e financiamento e a elaboração de um plano de transportes escolares, foi considerado um instrumento de gestão por excelência na medida em que permite integrar, à já responsabilidade dos municípios no que respeita às infraestruturas viárias e gestão de equipamentos coletivos, propostas de soluções ajustadas às realidades locais. O Decreto-lei n.º 399-A/1984, de 28 de dezembro, regula a transferência para os municípios novas competências em matéria de ação social no domínio dos refeitórios e auxílios económicos aos alunos do pré-escolar, ensino primário e do ciclo preparatório TV.

António Sousa Fernandes (1999) e João Pinhal (1997) são unânimes em não considerar estas medidas propriamente descentralizadoras, referindo que para os municípios apenas são transferidas tarefas logísticas e operacionais e que, várias competências concretas, não corresponderam a um reforço do poder de decisão dos municípios, mas que implicaram consideráveis despesas em vários domínios (transportes escolares, apoio a atividades complementares da ação educativa das escolas – ação social escolar e ocupação dos tempos livres, entre outros). O facto de os encargos financeiros acrescidos que o governo transferia para os municípios, não serem acompanhados de um correspondente reforço às receitas municipais, fez com que se desencadeasse uma tensão prolongada entre municípios e governo.

Não obstante, os Decretos-lei n.º 172/91, de 10 de maio, e n.º 115-A/98³, de 4 de maio, que vêm possibilitar, e posteriormente incrementar, a participação da autarquia na administração das escolas, são referenciados como sinais evidentes da descentralização consagrada na LBSE.

Na definição das orientações políticas educativas autárquicas podemos evidenciar dois patamares: um em 1986 com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia e outro na década de 90. Quanto ao primeiro, e tal como o plasmado na Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pelo Conselho da Europa, realça-se o direito dos cidadãos em participar na gestão dos assuntos públicos, atendendo a que o poder local é um domínio comum a todos os países da União Europeia. O segundo patamar, prende-se com uma nova visão na ação autárquica em matéria educativa, determinado, pela aprovação da Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro (Lei-quadro da Educação Pré-Escolar) que determina a integração na rede pública dos jardins-de-infância a funcionar na dependência direta das autarquias.

No seguimento desta publicação (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar) e no que diz respeito ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar, foi assinado, em 8 de junho de 98, um protocolo entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para implementação da Componente Socioeducativa de Apoio à Família (CAF), cabendo aos municípios implementar e gerir e à administração central financiar, mediante apresentação da despesa realizada.

³ - Alterado, por apreciação parlamentar, pela Lei n.º 24/99 de 22 de abril.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Este diploma é produzido a partir da ideia de partilha e complementaridade de responsabilidades entre o Estado e a Sociedade, e apresenta como “novidade” a celebração de contratos de autonomia⁴ entre as Escolas e o Ministério e a existência de Assembleias de Escola (órgão de participação e representação da comunidade educativa, e responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola). Integram a assembleia, representantes da autarquia designados pela Câmara Municipal⁵, os representantes dos docentes, das famílias, dos alunos, do pessoal não docente e de outras entidades relevantes da comunidade (art. 8º) e que, direta ou indiretamente, estavam interessados no processo educativo.

Este diploma substantifica a participação do município na gestão das escolas e faz alusão aos Conselhos Locais de Educação (CLE) (art. 2º do capítulo I), mais tarde renomeados de Conselhos Municipais de Educação (CME)⁶. Este CLE constituir-se-ia por vontade e iniciativa local e como “estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais”.

O Município vê ainda reconhecido o seu papel territorial nos princípios que orientam a constituição dos agrupamentos de escola, uma vez que o agrupamento integra escolas de um mesmo concelho, “salvo em casos devidamente justificados e mediante parecer favorável das autarquias locais envolvidas” (n.º.3 do art. 6º).

Os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local ocorrem em 1999, aquando do estabelecimento do novo quadro de transferência de competências para as autarquias locais (Delgado & Souto, 2010). Os princípios que se invocam para tais transferências e atribuições legais às autarquias locais são os da subsidiariedade⁷,

⁴ - Os contratos de autonomia poderão ser celebrados entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e outros parceiros, eventualmente interessados. A forma, o modo e as condições estabelecidas para estes contratos foram alvo de críticas por parte dos sindicatos e alguns académicos e “(...) à exceção de um contrato de autonomia, assinado em circunstâncias excepcionais, nenhum outro viria a ser firmado até à entrada em funções do XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates” Lima (2009: 238).

⁵ - A Câmara Municipal pode delegar esta competência nas juntas de freguesia (art. 9º e n. 3 do art. 12º).

⁶ - Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, alterou a denominação de conselho local de educação para conselho municipal de educação, regulando as suas competências e composição.

⁷ - O Princípio da Subsidiariedade é aquele segundo o qual as decisões em concreto deverão ser tomadas pelo nível de Poder mais indicado para garantir a máxima eficácia em concreto dessa mesma decisão. Assegura maior transparência às decisões públicas, já que produz uma aproximação maior entre o decisor e o respetivo destinatário.

racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos. Podendo essas competências ser de índole consultivo, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização ou de licenciamento.

Temos assim a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como, o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias e a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que define as transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, cujo objetivo central do Programa do Governo neste capítulo, é o reforço e a qualificação do poder local. A determinação das competências dos órgãos municipais expressas no artigo 19º, dizem respeito ao planeamento, à gestão dos equipamentos educativos e à realização de investimentos em diversos domínios.

Sendo a descentralização um processo evolutivo e passível de aperfeiçoamento o Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, vem nesse sentido. Este diploma, a par das competências já detidas pelos municípios na área da ação social escola, atribui-lhes o ordenamento da rede educativa, no vasto sentido que esta encerra, propondo-se assim superar lacunas da lei n.º 159/99, nomeadamente no que diz respeito à elaboração da Carta Educativa e às competências que transfere aos Conselhos Municipais de Educação. O CME é um órgão fundamental na intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, por sua vez, a CE é um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de ensino. Complementarmente, este diploma preceitua ainda competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, fazendo também referência à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino.

Esta nova visão estrutural do sistema educativo português, resultante das opções adotadas neste diploma e que resultaram de uma ponderação e resolução conjunta entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), é um passo da maior importância, quer da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, quer da corresponsabilização entre ambos quanto aos resultados.

O Decreto-lei n.º 184/2004, de 29 de julho, estabelece o regime regulamentar específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

A Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos, de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins-de-infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.

O Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, define um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos (pré-escolar, ensinos básicos e secundário), não apresenta alterações expressivas no que concerne ao papel do município. Os municípios preservam o seu acento no agora Conselho Geral, órgão que à semelhança da extinta Assembleia, compete definir as linhas orientadoras da atividade escolar (art. 11º). Conserva-se a participação das autarquias no processo educativo (alínea c) do n.º 2 do art. 3º), quer através da presença no Conselho geral, quer por intermédio da articulação com a comunidade educativa através dos Conselhos Municipais de Educação (n.º 2 do art. 11º). Destaca-se, no entanto, a participação da Câmara Municipal nas negociações para a celebração de contratos de autonomia, que visam reforçar os seus níveis de competência e de responsabilidade, mediante os Conselhos Municipais de Educação (art. 56º e 57º).

O Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho, enquadra a descentralização de competências educativas para os municípios no que respeita à educação pré-escolar e ao ensino básico, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, abrindo ainda a possibilidade de as autarquias exercerem igualmente estas competências em estabelecimentos de ensino secundário em que se leciona também o ensino básico, mediante um contrato específico.

É claramente referido neste diploma que se pretende “uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios” (preâmbulo). Efetivamente, neste diploma, identificam-se princípios tendenciais a políticas de territorialização, implícitas na implementação dos Contratos de Execução com as autarquias que resultem num reforço e qualificação do poder local. Esta medida visa uma transformação estrutural das políticas autárquicas no domínio educativo, de modo a otimizar a gestão e organização dos recursos educativos, descentralizar para alcançar uma maior eficácia, para concretizar uma maior aproximação das escolas às realidades locais.

No que diz respeito à descentralização, podemos dizer que, em 2008, Portugal o faz a dois níveis: das escolas/agrupamentos de escola com o Decreto-lei n.º 75/2008, e das autarquias com o Decreto-lei nº144/2008. No primeiro caso, a autonomia das escolas consagra-se na criação de um órgão de direção com representantes da comunidade escolar e da comunidade local (Conselho Geral) e no segundo caso, na possibilidade de as autarquias estabelecerem Contratos de Execução com os órgãos da administração central. Os domínios abrangidos por estes contratos são os seguintes: Pessoal Não Docente (PND); Ação Social Escolar (ASE); Construção, Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino; Transportes escolares; Componente de Apoio à Família (CAF); Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC).

O Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio, define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família.

O Decreto-lei n.º 55/2009, de 2 de Março – Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.

O Decreto-lei n.º 212/2009, de 3 de setembro, estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

A Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, vem revogar a Lei nº159/99, de 14 de setembro, – Transferência de atribuições e competências para as autarquias locais; algumas normas ainda em vigor do Código Administrativo de 1940; e algumas normas da Lei nº169/99, de 18 de setembro, – Lei-Quadro de competências e regime jurídico dos Municípios. A criação da figura da “delegação legal de competências” da Câmara Municipal na Junta de Freguesia (artº 132º) é uma das inovações desta lei. Essa delegação de competências efetiva-se através de contrato interadministrativo (Municípios e Freguesias, artº 120º) e concretiza-se através de acordo de execução (artº 133º). Esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e pela Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro.