

RECOMENDAÇÃO

maio 2026

Transferência de competências em educação para os municípios

Conselheiro(as)/Relator(as)
Antônio Neto Mendes
Cláudia André
Catarina Cerqueira

Recomendação

Transferência de competências em educação para os municípios

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Relatores Rodrigo Queiroz e Melo e João Paulo Mineiro e pela Conselheira Relatora Mariana Carvalho o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 29 de maio de 2026, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação, que é complementada pelo Relatório Técnico disponíveis em www.cnedu.pt.

Introdução

A transferência de competências em Educação para os municípios, no território do Continente, alargou-se a todos os ciclos de educação/escolaridade, assegurando agora a gestão funcional, da Educação Pré-Escolar ao Ensino Secundário (3-18 anos de idade), da rede escolar, do pessoal não docente, da ação social escolar, dos transportes escolares e refeitórios. O currículo e a contratação de professores e educadores mantêm a matriz de decisão centralizada que tem caracterizado a governação da escola pública.

Se estes traços constituem, de forma resumida, o esboço da realidade atual, convém reiterar que os contextos escolares e educativos são muito diversos, o que acentua a complexidade que caracteriza a ação dos vários atores no território local, sejam estes afetos a escolas, autarquias ou organizações da comunidade educativa, a que se acrescenta os restantes níveis da administração educativa.

O desenvolvimento qualitativo das sociedades democráticas mede-se através de um conjunto diversificado de indicadores. Para além do crescimento quantitativo das escolas colocadas ao serviço ou do aumento das taxas de sucesso escolar, importa refletir sobre a justiça inerente a estas políticas, nomeadamente saber se a qualidade do processo educativo é objetivamente uma finalidade alcançada que vai além da modernização das escolas e seus equipamentos, repercutindo-se com equidade nos territórios e nos estabelecimentos de educação e ensino onde devem ser oferecidas experiências enriquecedoras das aprendizagens em ambientes pedagógicos participados e inclusivos. A complexidade que resulta destes novos processos, e os riscos de fragmentação associados, exigem o combate às desigualdades e o aprofundamento da reflexão sobre as políticas públicas de descentralização da educação à escala global, europeia, nacional, regional e local e os seus principais efeitos.

A transferência de competências para os municípios em Portugal Continental, nomeadamente no domínio da Educação, aumentou o número de intervenientes e requer um esforço de clarificação das responsabilidades atribuídas, em todas as escalas de intervenção, das modalidades de coordenação e articulação entre o Estado central e as escolas, passando pelas autarquias, sem sacrificar a identidade e o papel de cada uma delas.

A regulação da governação multinível, nomeadamente no domínio da Educação, mas também nos domínios que lhe estão relacionados, como a Saúde e a Ação Social, representa hoje um dos maiores desafios para as políticas públicas.

O objetivo desta Recomendação é o de contribuir para a melhoria da coesão e equidade do sistema educativo nacional e para a preservação do superior interesse público na conceção e no desenvolvimento das políticas educativas cujo foco é a “descentralização da Educação”. Os objetivos específicos visam o aprofundamento do conhecimento e da reflexão dos decisores políticos e demais agentes socioeducativos sobre as dinâmicas complexas desenvolvidas neste âmbito através de processos políticos, administrativos e pedagógicos, envolvendo uma plêiade de agentes e organizações da esfera pública e privada.

A descentralização, a par de uma atenta e equilibrada atuação regulatória do Estado central, pode criar condições para uma articulação coerente entre escolas e políticas locais ao nível do planeamento territorial e promover a integração das escolas em estratégias municipais de desenvolvimento. Assim, considerando que:

- a transferência de competências para os municípios no domínio da Educação, entre outros, se inscreve no princípio constitucional de aproximação das políticas às populações e à melhoria da qualidade do serviço educativo prestado;

- a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, e alterações subsequentes) consagra os princípios da equidade, inclusão, qualidade e humanismo universalista como fundamentos do sistema educativo;

- o processo transferência de competências para os municípios no domínio da Educação assumiu uma dinâmica universal e definitiva através da publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, conferindo uma centralidade às autarquias para o desenvolvimento das políticas educativas locais que não existia anteriormente;

- a transferência de competências em Educação tem sido acompanhada por medidas de reorganização estrutural do Estado e da Administração Central que introduziram novos atores no processo de decisão política e novas instâncias de governança multinível;

- o modelo de financiamento adotado no âmbito da transferência de competências carece de uma reformulação do modelo atual que permita a aferição das reais necessidades orçamentais nas diferentes dimensões do normal funcionamento das escolas¹;

- as ambiguidades e as assimetrias territoriais em relação à capacidade institucional de cada município têm implicações na garantia de cumprimento das novas competências em matérias de Educação;

- a Carta Educativa, enquanto documento que se propõe conciliar a política educativa central e a política educativa local, deve preservar a identidade dos projetos educativos das escolas na sua diversidade, contribuindo para o robustecimento e aperfeiçoamento da autonomia das escolas;

—a Recomendação n.º 1/2019 sobre “Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional” e o Relatório Técnico que a acompanha, bem como outros pronunciamentos do CNE, mantêm relevância e atualidade;

- os trabalhos realizados no âmbito desta Recomendação, tais como, o Relatório Técnico (CNE, 2026), as audições a um elenco diversificado de atores educativos, bem como o Seminário intitulado “Transferência de competências para os municípios: Caminhos e desafios”, permitiram recolher testemunhos de agentes que no terreno vivenciam a transferência de competências.

Esta Recomendação propõe-se clarificar objetivos e papéis de diferentes instituições e agentes envolvidos no processo e definir orientações e requisitos comuns que garantam que os resultados educativos da transferência de competências sejam equivalentes independentemente da capacidade institucional de cada município.

O corpo de recomendações apresentado foi organizado segundo os seguintes eixos orientadores:

EIXO 1 – Governação, organização e capacidade institucional do sistema educativo;

EIXO 2 – Regulação do sistema, equidade territorial e financiamento;

EIXO 3 – Organização pedagógica, autonomia das escolas e resposta educativa.

A adoção desta estrutura analítica visa assegurar uma abordagem transversal, integrada e sistematizada das diversas dimensões inerentes ao processo de transferência de competências em matéria de Educação para as autarquias no território continental.

Recomendações

EIXO 1 - Governação, organização e capacidade institucional do sistema educativo

¹ Referir-nos-emos indistintamente a “escolas” para designar agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Este eixo afirma a necessidade de clarificação de quem decide e como decide no seio de uma governação multinível, sublinhando, nomeadamente, a capacidade institucional dos contextos municipal e intermunicipal.

Neste sentido, recomenda-se:

1.1 Governação multinível - central, regional e local

1.1.1 - A definição de uma matriz clara de competências e responsabilidades entre administração central, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR, I.P.), Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), municípios e escolas que acomode as competências e as responsabilidades de cada interveniente;

1.1.2 - O reforço dos mecanismos formais de coordenação entre os diferentes níveis de governação através da clarificação das competências de estruturas de articulação intermédia, como as CCDR, I.P. e as CIM/AM, e da sua articulação com o Ministério da Educação, Ciência e Inovação e os municípios, com implicações em termos de transparência e prestação de contas no exercício das competências descentralizadas;

1.1.3 - A criação de estruturas técnicas intermunicipais, destinadas a apoiar municípios com menor capacidade técnica e financeira, visando prevenir o aumento das desigualdades territoriais, assegurando a equidade e promovendo a coesão educativa em todo o território.

1.2 Capacidade institucional dos Municípios

1.2.1 - A revisão da composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME), de forma a reforçar a capacidade de intervenção estratégica e operacional da comunidade educativa, considerando as alterações legislativas que determinaram a transferência de competências para as autarquias;

1.2.2 - A promoção da capacitação técnica dos municípios através da articulação destes com os níveis central, regional e intermunicipal, realizando programas de formação e de apoio especializado ao pessoal não docente e outros quadros, com os objetivos de suprir necessidades identificadas e reforçar o papel de assistência técnica da administração central, através dos organismos competentes;

1.2.3 - O reforço da articulação dos órgãos do poder local com outros níveis de administração, no que respeita ao financiamento, recrutamento, formação e gestão dos recursos, de forma a evitar lacunas ou sobreposições.

EIXO 2 - Regulação do sistema, equidade territorial e financiamento

Este eixo trata da regulação do sistema em que o financiamento assume um papel instrumental com vista à garantia de equidade territorial.

Neste sentido, recomenda-se:

2.1 Modelo de financiamento

2.1.1 - A revisão da Lei das Finanças Locais contemplando a reformulação dos critérios de cálculo das transferências destinadas a cada município, clarificando e simplificando o modelo de financiamento atual, garantindo a cobertura das responsabilidades assumidas pelos municípios de modo a adequar e/ou reforçar mecanismos de transparência;

2.1.2 - A garantia de instrumentos de discriminação positiva que permitam compensar desigualdades territoriais e socioeconómicas, assegurando que o funcionamento das escolas se desenvolve em contextos previsíveis e equitativos;

2.1.3 - A definição de padrões nacionais de qualidade do serviço educativo, independentemente do território, promovendo a monitorização regular dos impactos financeiros da descentralização;

2.1.4 - A garantia de que o processo de transferência das competências patrimoniais e financeiras na educação para os municípios não comprometa o exercício cabal da autonomia das escolas, no

sentido de se preservar os projetos educativos e o espírito da missão com que estes foram elaborados no contexto de cada comunidade educativa.

2.2 Equidade territorial e coesão educativa

2.2.1 - A promoção de sistemas de monitorização eficazes e regulares, permitindo identificar lacunas, assimetrias e boas práticas – nos âmbitos inter e intramunicipal – com vista à melhoria do serviço educativo prestado, assegurando a manutenção da unidade do sistema educativo e a diversidade territorial, garantindo assim que a adaptação local não compromete a coesão e a equidade de uma educação de qualidade.

EIXO 3. Organização pedagógica, autonomia das escolas e resposta educativa

Este eixo contempla a centralidade do papel da escola no sistema, a pertinência do reforço da sua autonomia, quer administrativa quer pedagógica, bem como algumas singularidades dos seus órgãos de governo e das relações com os restantes níveis de decisão.

Neste sentido, recomenda-se:

3.1 Autonomia das escolas

3.1.1 - A garantia da participação ativa das escolas, através dos seus órgãos, nas decisões municipais que afetam o seu funcionamento, como definição da rede escolar, manutenção das instalações e equipamentos escolares, pessoal não docente, transportes escolares, ação social escolar e refeitórios escolares;

3.1.2 - A continuidade de um recrutamento centralizado de pessoal docente como forma de assegurar a coesão e a equidade territorial, através da manutenção de um estatuto da carreira docente único e nacional, que assegure respostas adequadas ao nível do perfil de formação de professores e educadores, a valorização da carreira docente e a atração e retenção de professores qualificados e motivados em todo o território;

3.1.3 - A definição de orientações gerais do Ministério da Educação para a formação do pessoal não docente ao serviço das escolas, sem prejuízo do exercício das competências autárquicas e da autonomia das escolas;

3.1.4 - O envolvimento ativo das direções das escolas nos processos de formação, seleção e avaliação do pessoal não docente, reforçando o papel pedagógico assumido pelos assistentes operacionais para o reconhecimento do seu papel central nas dinâmicas das escolas;

3.1.5 - O reforço da gestão democrática da escola pública, através da participação dos atores escolares e da comunidade educativa na escolha dos dirigentes escolares, como forma de garantir a autonomia da escola pública.

3.2 Planeamento educativo e rede escolar

3.2.1 - A salvaguarda da participação ativa das escolas nas decisões que afetam diretamente o seu funcionamento através da participação dos órgãos escolares no processo de elaboração de documentos de planeamento estratégico como a Carta Educativa, contemplando a incorporação das dimensões pedagógica, curricular e organizacional no documento de forma a outorgar a identidade dos projetos educativos a cada comunidade educativa, enriquecendo a política educativa local;

3.2.2 - A possibilidade de elaboração da carta educativa para além da esfera municipal, podendo abrir-se a parcerias intermunicipais, através de um processo mais participativo, garantindo o envolvimento efetivo dos órgãos de governo das escolas na redefinição da rede escolar, da arquitetura dos espaços escolares carregados de valor pedagógico ou do projeto educativo local/regional que deve mobilizar todos os agentes educativos do território local/regional, reduzindo o risco de uma abordagem excessivamente centrada em critérios infraestruturais ou circunscrita às fronteiras municipais;

3.2.3 - A clarificação de critérios de definição da rede educativa baseados na qualidade pedagógica, na equidade e na coesão, prevenindo a concentração de desigualdades em determinados territórios e/ou escolas, através da articulação dos instrumentos de planeamento municipal, regional e nacional.

3.3 Alunos com necessidades específicas

3.3.1 - A articulação entre as políticas educativas, sociais e de saúde, promovendo uma abordagem integrada no acompanhamento dos alunos com necessidades específicas, assente numa definição clara e coerente de responsabilidades entre os diferentes níveis de governação, desde a administração central e respetivos ministérios até às autarquias e às escolas, garantindo a coordenação eficaz das intervenções e a continuidade das respostas;

3.3.2 - O reforço da dotação de recursos técnicos, infraestruturais e humanos especializados, garantindo a adequação da resposta às necessidades efetivas destes alunos e das escolas para que seja assegurada a articulação entre as políticas educativas, sociais e de saúde, promovendo uma abordagem integrada no acompanhamento dos alunos;

3.3.3 - A implementação de sistemas de monitorização e avaliação da resposta a alunos com necessidades específicas, durante e após o cumprimento da escolaridade obrigatória, em articulação com entidades de saúde e segurança social, permitindo identificar lacunas ou assimetrias e sustentar decisões informadas na resolução das situações, em articulação com as famílias, de modo a promover a sua inclusão plena.

Bibliografia

- Conselho das Escolas (2017). Parecer nº2/2017 – Projeto de Decreto-Lei sobre Descentralização-Educação.
- Conselho Nacional de Educação (2016). Processos de descentralização em Educação. Edição eletrónica.
www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaoofinal.pdf
- Conselho Nacional de Educação (2019). Recomendação “Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional”.
- Conselho Nacional de Educação (2024). *Estado da Educação 2024*.
- Conselho Nacional de Educação. (2026). Relatório técnico: Descentralização de competências de educação para as autarquias em Portugal. CNE.
- Faguet, Jean-Paul and Pal, Sarmistha (eds) (2023) *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around the World*. LSE Press.
- Formosinho, João (1989). “De serviço local de estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa”, *Revista Portuguesa de Educação*, 1989, Vol. 2 (1), pp. 53-86.
- Governance Studies, OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Martins, Jorge (2022). *A Descentralização e a Administração Autárquica da educação: contributos críticos para um balanço e perspetivas*. Fórum Português de Administração Educacional, Cadernos de Política e Administração Educacional.
- Nunes, Luís Catela (Coord.) (2023). *Da desigualdade social à desigualdade escolar nos municípios de Portugal*. Edulog.
- OCDE (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level.

- OCDE (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>.
- Portal Autárquico (sd). Transferência de competências em Educação. Perguntas frequentes (FAQ). https://portalautarquico.dgal.gov.pt/ficheiros/?schema=f7664ca7-3a1a-4b25-9f46-2056eef44c33&channel=ed16ac2e-ba4c-4299-883d-468376316b46&content_id=D0122079-0399-4071-A7DB-72D615927289&field=storage_image&lang=pt&ver=1&filetype=pdf&dtestate=2019-10-22123122
- Ribeiro, J. Cadima (Ed.) (2023). *Regionalização e descentralização em Portugal: reforma do estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. Fundação Mestre Casais/UMinho Editora.
- Shrestha, Kshitiz and Hankla, Charles R. (2025). *Decentralization in Theory and Practice: A Comprehensive Review*. Georgia State University/Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 25-11.
- Silva, Pedro Adão e, (Coord.) (2025). *A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. IPPS-ISCTE.
- Tribunal de Contas (2019). Relatório N.º 9/2019 – 2ª secção “Auditoria de Resultados Contratos de Autonomia entre Ministério da Educação e as escolas”. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel009-2019-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2023). *O processo de transferência de competências para os Municípios - Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto*. Tribunal de Contas, Lisboa. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2023/rel-oac004-2023-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2024). *Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências* (2022). <https://www.tcontas.pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel001-2024-2s.pdf>
- UNESCO (2005). *Handbook for Decentralized Education Planning: Implementing National EFA Plans*. UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education.
- Veiga, L. (Coord.), Sá, C., Ferreira, F., Veiga, F., Silva, J. C., Torres, L., Rodrigues, M., & Sousa, S. (2026). *Diagnóstico e Avaliação do Processo de Descentralização na área da Educação*. Universidade do Minho. <https://docentes.pt/diagnostico-e-avaliacao-do-processo-de-descentralizacao-na-area-da-educacao-para-o-ano-2025/>
- World Bank (2022). *Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- World Bank (2024). *How to Measure Decentralization: A Summary of the Global Literature Review on Decentralization Measurement*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
29 de maio de 2026
O Presidente, Domingos Fernandes