

RELATÓRIO TÉCNICO

**DESCENTRALIZAÇÃO  
DE COMPETÊNCIAS  
DE EDUCAÇÃO  
PARA AS  
AUTARQUIAS EM  
PORTUGAL**

Título: Relatório Técnico | Descentralização de competências de educação para as autarquias em Portugal

Direção e Coordenação: Domingos Fernandes, Presidente do Conselho Nacional de Educação

Autoria: António Luz Correia, Maria Plantier e Paula Mota

Editor: Conselho Nacional de Educação (CNE)

Coleção: Estudos e Relatórios

Edição Eletrónica: março de 2026

ISSN: 2967-0259

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093

Endereço eletrónico: [cnedu@cnedu.pt](mailto:cnedu@cnedu.pt)

Sítio: [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)

## Índice

Introdução .....	1
<b>PARTE I - A territorialização da Educação através da descentralização .....</b>	<b>3</b>
1. A transferência de competências em Educação para as autarquias .....	3
1.1 Prolegómenos da descentralização .....	3
1.2 O quadro atual.....	5
1.3 Áreas potencialmente críticas da descentralização em Educação .....	7
1.3.1 Funcionamento do CME .....	7
1.3.2 Descentralização e Financiamento .....	8
1.3.3 Processo de elaboração da Carta Educativa .....	10
1.3.4 Funcionamento das CIM.....	12
1.4 A Reformulação dos serviços da administração educativa central e a redefinição de outros atores institucionais na Educação .....	13
1.4.1 A Agência para a Gestão do Sistema Educativo (AGSE) .....	13
1.4.2 As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) .....	14
1.5 Contributos do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre transferência de competências para as autarquias locais no domínio da educação .....	16
<b>PARTE II - A territorialização da Educação, do modelo de gestão e administração e da autonomia das escolas.....</b>	<b>17</b>
2. Autonomia das Escolas, Descentralização e Relação Multiníveis no Sistema Educativo .....	17
2.1 Da autonomia .....	17
2.2 Do modelo de governação .....	20
<b>Parte III - Descentralização e Educação – O debate necessário .....</b>	<b>21</b>
3. Quadro(s) conceptual(ais) da descentralização.....	21
3.1 Audições realizadas no CNE – linhas dominantes emergentes nos testemunhos recolhidos	23
<b>Parte IV - Autonomia e descentralização numa nova complexidade governativa .....</b>	<b>25</b>
4. Educação: governação multinível e regulação.....	25
<b>Referências.....</b>	<b>27</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>31</b>
<b>Lista de participantes nas Audições .....</b>	<b>36</b>

## Índice de tabelas

Tabela 1. Percurso da descentralização em educação em Portugal.....	7
Tabela 2. As CIM na descentralização em Portugal continental.....	13
Tabela 3. Abrangência e funções das CIM e das CCDR.....	15
Tabela 4. Sinopse legislativa da transferência de competências para as autarquias locais em matéria de educação.....	31

## Índice de quadros

Quadro 1 - Execução orçamental no plano do FFD no domínio da Educação por segmento.....	9
---	---

## Introdução

O processo de descentralização e de transferência de competências no domínio da Educação para as autarquias locais tem ocupado lugar relevante na discursividade política do regime democrático estabelecido na sequência do 25 de abril de 1974. Nas origens deste percurso político, a Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada em 1976, surge como referencial principal.

A transferência de competências para as autarquias locais em Portugal, nomeadamente no domínio da Educação, torna-se definitiva e universal através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro (<https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/educacao/>). O âmbito da intervenção das autarquias amplia-se consideravelmente e confere uma escala e uma natureza nova ao processo, cujas implicações sistémicas importa identificar e regular através das políticas públicas.

De facto, não se trata mais de adesões voluntárias ou de projetos-piloto de aceitação de responsabilidades por algumas autarquias enquanto as outras, por opção, assumiam responsabilidades periféricas ou complementares conservando o Estado central a intervenção principal na área da Educação. Estamos perante uma escala e uma complexidade inéditas que chamam a atenção para a necessidade de repensar estruturas e conceitos em algumas situações e de conceber de raiz outros. São estas as razões que ajudam a explicar as várias prorrogações dos prazos da efetivação da transferência de competências para as autarquias introduzidas por lei.

A acompanhar as diferentes dimensões e efeitos do processo de descentralização tem estado em curso uma reorganização do Estado e da administração central. A redistribuição de responsabilidades entre o Ministério da Educação, Ciência e Investigação (MECI) e as autarquias não está desligada daquela reorganização e confere uma centralidade às autarquias no desenvolvimento das políticas educativas em contexto local que não existia de modo tão abrangente.

A introdução de novos atores no processo de decisão política e/ou a redefinição da intervenção de outros requer uma abordagem abrangente, simultaneamente informativa e problematizante. Nessa perspetiva, devem ser consideradas com atenção as alterações respeitantes às [Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional](#) (CCDR) assim como a remodelação dos serviços centrais do MECI com a criação da Agência para a Gestão do Sistema Educativo ([AGSE](#)) na medida em que complexifica as relações entre os atores educativos, do nível central ao local. A explicitação das conexões entre estas diferentes entidades contribuirá para alcançar uma perspetiva clarificadora da distribuição das responsabilidades entre as diversas entidades intervenientes na regulação das políticas

educativas a nível local e na relação destas com as políticas educativas e entidades regionais e nacionais.

A discussão deste tema no espaço público e no campo das medidas legislativas nem sempre capta a complexidade de que se reveste, a sua multidimensionalidade ou as diferentes escalas em que se coloca, apresentando-o frequentemente como se se tratasse de um processo unívoco e linear, isento de contradições ou variantes nas diferentes formulações políticas que o contemplam. Em consequência, são omitidas diferenças que não são menosprezáveis nas suas implicações, na respetiva operacionalização, mas inevitavelmente com repercussões significativas quer em matéria legislativa quer em consequências práticas.

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 o maior desafio para as políticas públicas. Em cada nível, é necessário identificar as categorias, os conceitos, as tipologias e os modelos que organizam as diferentes perspetivas e as diferentes responsabilidades de intervenção.

As diferentes escalas de formulação do conceito de descentralização, nomeadamente, a internacional, a nacional, a regional e a local mobilizam categorias e conceitos próprios, específicos, que permitem a sua construção epistemológica enquanto objeto de representação e de intervenção. Requerem dados e informação específica, que seja pertinente para a escala de definição dos fenómenos sociais e educativos. Cada escala constitui um contexto próprio, em si mesmo (intranível) e nas relações que estabelecem entre diferentes níveis (interníveis), cada um com um conjunto próprio de atores e redes, modos de regulação e outros domínios sociais, culturais, económicos e demográficos, mas que não estão encerrados em si mesmos.

O presente relatório técnico-científico apresenta-se no quadro das atividades de apoio à elaboração de uma proposta de recomendação sobre a transferência de competências para os municípios no domínio da Educação, iniciativa prevista no plano de atividades da 3ª Comissão Especializada Permanente (3ª CEP) do Conselho Nacional de Educação (CNE).

As finalidades essenciais do relatório situam-se na apresentação de uma caracterização ampla e abrangente dos aspetos teóricos, empíricos e legislativos; evoca contributos internacionais, através de organismos como a OCDE, a UNESCO ou o Banco Mundial, na análise das políticas e modelos de descentralização da Educação em diversos países; e ainda a ponderação das linhas dominantes emergentes no discurso e práticas sobre descentralização em Portugal.

O Decreto-Lei n.º 21/2019 estabelece que a transferência de competências se faz no respeito pelo que se encontra estabelecido quer na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), aprovada

pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, quer pelo Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual. Não se inscreve no propósito deste relatório uma análise aprofundada das questões decorrentes do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Contudo, pelo conteúdo do DL 21/2019 e na perspetiva da governação multinível, para a caracterização da situação em Portugal Continental, considerámo-lo indispensável relacionar o processo de descentralização com o exercício da autonomia das escolas, e os modelos de gestão e administração escolar.

Assim, o relatório focando-se na descentralização em Educação contempla as respetivas implicações para a articulação com o modelo vigente de autonomia, direção e administração das escolas. Nesta organização, traçamos o respetivo percurso legislativo e procedemos a uma recensão dos contributos do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre cada uma das matérias<sup>1</sup>. Em seguida, procuramos sistematizar as principais definições e contribuições no plano teórico e concetual, tanto em termos de produção académica, portuguesa e internacional, quanto por parte das grandes organizações internacionais como a OCDE e a UNESCO.

Apresenta-se também a sinopse das audições efetuadas pelo CNE a autarcas e outros atores educativos, com o objetivo de recolher testemunhos de quem no terreno vivencia as implicações e responsabilidades decorrentes das novas realidades introduzidas pela referida transferência de competências.

## **PARTE I - A territorialização da Educação através da descentralização**

«La territorialisation des politiques éducatives n'est pas une conquête du local, mais l'effet d'une politique nationale: elle a été voulue, définie, organisée et mise en place par l'État. Loin d'être un retrait de l'État, encore moins un absentement, elle est «un mouvement de redistribution du pouvoir entre le centre et la périphérie» (Charlot, 1994, p. 27).

### **1. A transferência de competências em Educação para as autarquias**

#### **1.1 Prolegómenos da descentralização**

Existem atualmente trezentos e oito municípios em Portugal. Onze deles localizam-se na Região Autónoma da Madeira (RAM), dezanove na Região Autónoma dos Açores (RAA) e os restantes duzentos e setenta e oito municípios no território de Portugal Continental. No

---

<sup>1</sup> Para agilizar a leitura deste relatório, a menção aos documentos do CNE contém a hiperligação que permite a respetiva consulta direta.

Continente, contabilizam-se igualmente vinte e uma Comunidades Intermunicipais (CIM) e duas Áreas Metropolitanas, Lisboa e Porto, respetivamente (AML e AMP).

O processo de descentralização tem-se revestido de grande complexidade e percorrido fases diferenciadas, com avanços e recuos (cf. Costa, 2023). Como refere Ana Bravo “foram necessárias várias décadas após a Constituição da República Portuguesa de 1976 para dotar as autarquias de instrumentos legislativos e financeiros para o efetivo exercício do poder local em áreas determinantes da provisão de bens e serviços às populações” (2023, p. 70).

Em 2008, o Estado português ensaiou uma forma de descentralização na área da educação, através da figura dos Contratos de Execução. O preâmbulo do [Decreto-Lei nº 144/2008](#), de 28 de julho, declarava então

importa dar início a uma efetiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação, e no quadro do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo e do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Estes contratos tinham como objetivo transferir para os municípios algumas competências operacionais como, por exemplo, a gestão de pessoal não docente, a manutenção dos edifícios escolares, a ação social escolar e o apoio logístico às atividades educativas. A sua celebração requeria como contrapartida a elaboração da Carta Educativa, enquanto instrumento de planeamento territorial da rede escolar. A Carta Educativa funcionou, assim, como instrumento de capacitação municipal pois enquanto documento estratégico permitia aos municípios diagnosticar a rede escolar, projetar necessidades futuras e planear a oferta educativa. Os contratos pressupunham adesão voluntária, funcionando como experiências piloto de descentralização e estabeleciam um modelo de cooperação entre Ministério da Educação e autarquias, mas sem transferir competências estruturais, incidindo, sobretudo, na execução administrativa.

Os Contratos Interadministrativos de Transferência de Competências são mais abrangentes, mais vinculativos e mais estruturais do que os contratos de 2008. O que em 2008 era experimental e limitado torna-se, em 2015, um modelo mais completo e coerente de descentralização. Da apresentação do [Decreto-Lei nº 30/2015](#), de 12 de fevereiro, justifica-se o longo excerto do respetivo preâmbulo pela explicitação da narrativa política associada à descentralização:

A descentralização administrativa é uma tarefa constitucional ainda pouco concretizada. A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, surgiu como tentativa

legislativa de regulamentação da ação descentralizadora da Administração Pública, mas acabou por ficar praticamente sem concretização. Na década de 2000, os Governos anteriores realizaram dois estudos sobre a organização e reforma do Estado que abordaram o tema da descentralização - o estudo «Caracterização das Funções do Estado» (2003) e o relatório final do PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2006) -, mas esses estudos ficaram também sem significativa concretização. Pretendendo aprofundar as possibilidades de descentralização, o XIX Governo Constitucional decidiu realizar um estudo-piloto com duas comunidades intermunicipais (CIM), a CIM Alto Minho e a CIM Região de Aveiro - Baixo Vouga, sobre modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as CIM.

O XIX Governo Constitucional lançou ainda o «Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas», através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, que, entre outros objetivos, tinha por missão identificar competências dos serviços e organismos da administração central com potencial de descentralização.

A descentralização administrativa do Estado é também assumida como objetivo no Guião da Reforma do Estado, aprovado pelo XIX Governo Constitucional, em maio de 2014, e que aponta caminhos para um novo processo de transferência de competências da administração central para os municípios e as entidades intermunicipais, com o respetivo envelope financeiro mas sem aumento da despesa pública, em domínios como a educação, os serviços locais de saúde, os contratos de desenvolvimento e a inclusão social e cultura.

A exigência da Carta Educativa em 2008 visava criar um instrumento de planeamento territorial que permitisse aos municípios assumir responsabilidades mais amplas no futuro. Ao avançar para os contratos de 2015, os municípios já dispunham (ou deveriam dispor) de capacidade de diagnóstico da rede escolar, planeamento de equipamentos, projeções demográficas e estratégias locais de educação. Em 2008, os municípios executavam tarefas delegadas. Em contrapartida, em 2015, os municípios assumiram áreas significativas da educação, com autonomia reforçada.

## **1.2 O quadro atual**

Embora promulgada ainda numa fase anterior, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o enquadramento do processo de transferência de competências para as autarquias na medida em que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL). Os objetivos últimos da descentralização são reiterados no Artigo 112.º, onde se lê que a

concretização da descentralização administrativa visa 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.

Nos artigos seguintes (114º e 115º) fica estabelecido que além da transferência de competências ser definitiva e universal o Estado deve promover a realização de estudos que demonstrem que são cumpridos os seguintes requisitos: *a)* o não aumento da despesa pública global; *b)* o aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; *c)* os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; *d)* o cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.º; e *e)* a articulação entre os diversos níveis da administração pública (Artigo 115.º – 3).

Com a Lei n.º 50/2018, a transferência de competências deixou de ser voluntária e passou a ser obrigatória para todos os municípios. As responsabilidades municipais foram alargadas, incluindo a gestão de recursos humanos não docentes, a gestão e manutenção dos estabelecimentos de ensino, a contratação de serviços de alimentação, a vigilância e limpeza, a participação na definição da oferta educativa e formativa, o reforço das atribuições dos Conselhos Municipais de Educação e a articulação com as direções das instituições escolares - agrupamentos de escolas (AE) e escolas não agrupadas (ENA).

Ao contrário das medidas anteriores, esta reforma não se baseou em contratos individualizados, mas num regime jurídico geral, aplicável a todos os municípios. A Carta Educativa manteve-se como instrumento central de planeamento, mas agora integrada num quadro mais amplo de políticas territoriais. Pode dizer-se que a Lei n.º 50/2018 representou uma mudança de paradigma: os municípios deixaram de ser meros executores de tarefas delegadas e foi-lhes atribuído um papel mais ativo na governação territorial da educação, com responsabilidades estratégicas e operacionais.

A análise comparada dos diversos momentos legislativos revela uma evolução marcada por três fases distintas: a fase experimental (2008), caracterizada por constituir uma descentralização limitada e voluntária com foco na execução administrativa e introdução da Carta Educativa como instrumento de planeamento; a fase de consolidação (2015), com ampliação das competências transferidas, o reforço da autonomia municipal e uma cooperação mais estruturada entre Estado e municípios; e finalmente, a fase atual (a partir de 2018), de generalização e obrigatoriedade com a reconfiguração do papel dos municípios na governação educativa e a integração da descentralização num quadro jurídico nacional (cf. tabela 1).

**TABELA 1. PERCURSO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM PORTUGAL.**

Ano	Instrumento	Natureza	Conteúdo
2008	Contratos de Execução	Delegação limitada de tarefas; voluntária	Foco na execução administrativa (estrutura a primeira fase; exige elaboração de Carta Educativa; prepara os municípios)
2015	Contratos Interadministrativos de <b>Transferência de Competências</b>	Transferência mais ampla e estruturada; voluntária	Reforço da autonomia municipal e cooperação mais estruturada entre Estado e municípios (consolida e aprofunda a descentralização; amplia competências)
2018	Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)	Integração num quadro jurídico nacional; transferência de competências definitiva e universal, generalizada e obrigatória	Reconfiguração do papel dos municípios na governação educativa (responsabilidades municipais alargadas)

Torna-se evidente que a descentralização não tem sido um processo linear (cf. Sinopse legislativa, tabela 4, Anexos), mas antes uma construção gradual, dependente de capacidades institucionais, consensos políticos e instrumentos de planeamento. Neste percurso, os municípios emergiram como atores centrais na gestão local da educação, contribuindo para uma maior territorialização das políticas públicas e para a adaptação das respostas educativas às necessidades locais.

### **1.3 Áreas potencialmente críticas da transferência de competências em Educação**

A composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME); o financiamento; o processo de elaboração da Carta Educativa e o funcionamento das CIM identificam-se, desde logo, como áreas potencialmente críticas da descentralização em educação, mesmo que indiretamente em alguns casos.

#### **1.3.1 Funcionamento do CME**

Apesar da importância reforçada dos CME, atribuída pelo [DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro](#) (cf. artigos nº55 a nº61), existem aspetos que chamam a atenção e que podem ajudar a explicar porque são recorrentes as críticas apontadas ao seu funcionamento. Se considerarmos o vasto leque de competências que lhe estão atribuídas (art. 56º), as características de sobrerepresentação (nomeadamente de representantes de docentes, para lá das direções das escolas, e de representantes das CCDR e serviços da administração central) na sua composição (art. 57º), o facto de o presidente da câmara ser simultaneamente o

presidente do CME e de neste órgão estarem representados o Estado central e as CCDR, começam a evidenciar-se as razões pelas quais, em muitos concelhos, o seu funcionamento efetivo possa estar comprometido.

Os CME sendo órgãos consultivos (art. 55º), não têm poder vinculativo. Podem recomendar, mas não têm poder de decisão. A circunstância da presidência ser assumida pelo presidente da câmara expressa uma dinâmica em que é o município que determina a agenda podendo criar constrangimentos aos diretores das instituições escolares, que podem sentir-se condicionados. Esta circunstância pode conduzir a um funcionamento mais formal do que participativo.

Diretores, autarcas e comunidade académica referem a pouca motivação dos diversos atores para participação ativa neste órgão (cf. p. 21), a pouca pressão para produzir resultados e tendência para reuniões meramente protocolares. Quando os municípios passaram a gerir pessoal não docente, manutenção, refeições, transportes e ação social escolar seria expectável que os CME vissem o seu funcionamento e capacidade de decisão reforçados, nomeadamente, como espaço de articulação, mas isso não está contemplado. Acresce que muitos CME não têm secretariado técnico, não dispõem de dados atualizados ou capacidade de análise nem meios para monitorizar as políticas educativas locais e, deste modo, sem informação, o debate torna-se superficial.

### **1.3.2 Descentralização e Financiamento**

As questões orçamentais e a garantia de um financiamento contínuo e adequado representam um dos maiores desafios para a sustentabilidade da descentralização, incluindo a educação. A transferência de competências implica a transferência de recursos financeiros correspondentes, mas nem sempre essa transferência tem sido considerada suficiente ou tem ocorrido de forma célere e previsível. O Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) só veio a ser contemplado no Orçamento de Estado em 2022, o que implicou que apenas em 2023 tenha começado a ficar normalizada a situação das transferências relativas à educação para os 278 municípios do Continente.

Os municípios podem candidatar-se a qualquer área de financiamento legalmente prevista, devendo a candidatura ser apresentada junto da respetiva CCDR que a encaminhará para o competente organismo financiador. Os Contratos-Programa envolvem o município, a CCDR e a administração central. A valorização e remodelação de infraestruturas relacionadas com a educação é uma das áreas prioritárias para financiamento. Além do FFD, existem o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e o Fundo Social Municipal (FSM) como instrumentos de financiamento ([Portal Autárquico - Municípios](#)).

Conforme documentado pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no Relatório de Gestão de 2023 – Transferências para a Administração Local, a execução no âmbito do FFD no domínio da Educação, correspondente à totalidade do valor disponível para esse ano, num montante total de 1 079 702 508,00 € (cf. quadro 1).

**QUADRO 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL NO PLANO DO FFD NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO POR SEGMENTO.**

Unidade: Euro

Segmento	Dotações Corrigidas Líquidas de Cativos (1)	Pagamento do Ano (2)	Saldo (3) = (1)-(2)
Pessoal Não Docente	741 481 037,00	741 481 037,00	0,00
Escola A Tempo Inteiro	99 272 377,00	99 272 377,00	0,00
Encargos Das Instalações	82 305 876,00	82 305 876,00	0,00
Apoios Alimentares	79 726 730,00	79 726 730,00	0,00
Conservação Instalações	45 175 474,00	45 175 474,00	0,00
Transportes	20 667 787,00	20 667 787,00	0,00
Equipamentos	8 647 795,00	8 647 795,00	0,00
Contratos Interadm	1 855 010,00	1 855 010,00	0,00
Residências - Conservação Instalações	400 000,00	400 000,00	0,00
Residências - Encargos Das Instalações	170 422,00	170 422,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1 079 702 508,00</b>	<b>1 079 702 508,00</b>	<b>0,00</b>

**FONTE: DGAL, 2023, RELATÓRIO DE GESTÃO 2023 – TRANSFERÊNCIAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL.**

No que concerne à distribuição orçamental, revela-se evidente que a rubrica com maior dotação corresponde aos encargos com Pessoal Não Docente, os quais representam cerca de 69% do total da despesa. Seguem-se com um peso ainda relevante, embora relativamente mais reduzido, as rubricas relativas à Escola a Tempo Inteiro (9%), aos Encargos das Instalações (7,6%) e aos Apoios Alimentares (7,4%).

Esta distribuição financeira evidencia que, no plano de execução do FFD, a afetação orçamental encontra-se predominantemente orientada para despesas com Pessoal Não Docente e para despesas de gestão corrente, podendo revelar uma rigidez orçamental perante segmentos que exijam investimentos de natureza mais estrutural.

Importa notar que, a inexistência de saldo orçamental remanescente, decorrente de uma taxa de execução total do orçamento disponível, não constitui, por si só, evidência de subfinanciamento estrutural das rubricas. Contudo, quando analisada em articulação com a restante redistribuição da despesa poderá indiciar uma menor flexibilidade orçamental e, potencialmente, um financiamento ajustado ao limite das necessidades do sistema educativo.

Num estudo de diagnóstico recente, desenvolvido por investigadores da Universidade do Minho<sup>2</sup>, aprofunda-se a análise sobre a adequação dos recursos transferidos no domínio da Educação no âmbito da descentralização de competências. Neste contexto, constatou-se que

<sup>2</sup> Veiga, L. (Coord.), et al. (2026). *Diagnóstico e Avaliação do Processo de Descentralização na área da Educação*. Universidade do Minho.

apesar do aumento do financiamento global para a Educação em 2025 (que registou um montante total no valor de 1 405 370 612, 00€), persiste entre os autarcas inquiridos uma perceção de subfinanciamento estrutural, referindo uma despesa 11% acima do financiamento oriundo do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e do Fundo Social Municipal (FSM) (Universidade do Minho, 2026).

Os dados apurados indicam que a execução do FFD se mantém focada no pessoal não docente, cujos encargos representam cerca de 70% da despesa total prevista. Perante este cenário, acresce o facto de as dotações de financiamento não terem acompanhado o valor da inflação representando uma perda efetiva do poder de compra das autarquias nas rúbricas em análise. Adicionalmente, as despesas reportadas nas áreas de apoios alimentares, transportes especiais e equipamentos escolares situam-se acima do dobro do financiamento disponível por aluno e, de forma mais crítica, nos apoios alimentares, o que exige dos municípios o recurso a financiamentos complementares para fazer face a estes encargos.

No que respeita à adequação dos recursos financeiros transferidos, o estudo conclui que a dificuldade em delimitar de forma clara as despesas financiadas por cada fundo de financiamento, dificulta a aferição da adequação do financiamento, bem como, a demonstração de situações de subfinanciamento estrutural. Razão pela qual é proposta uma simplificação do modelo de financiamento atual, com a adequação dos rácios legais do pessoal não docente adaptado à realidade territorial e funcional de cada caso.

No relatório “Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022)”, o Tribunal de Contas (TC) nas respetivas conclusões chama a atenção para que no plano das assimetrias territoriais, poder-se-ão adivinhar problemas que derivam não só das distintas capacidades de gerar receitas próprias, especialmente com origem em impostos ou taxas, mas também das diferenças ao nível das capacidades organizacionais – fator que não deverá ser negligenciado, atendendo a que as competências de gestão que são transferidas pelo processo de descentralização não se exercem sem o mínimo de planeamento ou tarefas adicionais de preparação, de acompanhamento, monitorização, controlo e avaliação (Tribunal de Contas, 2024, pp. 89-90).

Assim, além da complexidade inerente ao financiamento da descentralização nas competências relativas à Educação, existe um conjunto alargado de outras dimensões das quais depende a capacitação dos recursos técnicos e humanos. Sem um planeamento adequado, uma monitorização e uma avaliação rigorosa a qualidade e a disponibilidade do serviço público de Educação ficam em risco. Uma dessas dimensões prende-se com a carreira do Pessoal Não Docente e, nomeadamente, com o perfil de recrutamento mais adequado ao exercício das respetivas funções, sem que isso implique uma descaracterização do papel deste grupo profissional no sistema educativo. Trata-se de uma dimensão que transcende a esfera financeira e convoca matérias relacionadas com a inclusão da diversidade e com a eficácia e

eficiência dos recursos transferidos no âmbito da descentralização de competências para o poder local.

### **1.3.3 Processo de elaboração da Carta Educativa**

A lei atribui aos municípios a responsabilidade de elaborar um instrumento municipal de planeamento que é a Carta Educativa. A Carta Educativa visa diagnosticar as necessidades educativas do concelho, projetar a rede escolar e planear investimentos e reorganizações. Pelo articulado do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro (cf. em especial artigos 13.º a 16.º), está prevista a consulta aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas relativamente ao documento através do Conselho Municipal de Educação. Contudo, a participação das escolas na elaboração da Carta Educativa não está contemplada, estas não têm poder deliberativo na sua construção. Isto coloca-as numa posição estruturalmente secundária e vulnerável a uma pressão no sentido da promoção da uniformidade dos projetos educativos (no caso dos concelhos onde existem vários AE e ENA) ou do condicionamento do projeto educativo, no caso de existirem apenas um ou dois.

Em numerosos municípios, o processo tende a ser entregue a uma entidade externa (Gabinetes de consultoria CEDRU, Quaternaire, Departamentos ou Centros de Investigação de Universidades e Institutos Politécnicos como o CIDTFF-Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores da Universidade de Aveiro, o CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, o CIES-ISCTE e muitos outros), que é contratada para elaborar o documento. Frequentemente, as escolas só são chamadas a pronunciar-se quando aquele já está praticamente definido. Além disso, dado que o caderno de encargos é definido pela autarquia, o foco é tendencialmente dirigido às infraestruturas, centrando-se em edifícios, transportes, demografia, áreas onde a voz das escolas individualmente pesa menos no planeamento concelhio. Pode também estar sujeito a pressões políticas, relacionadas com decisões sobre fecho de escolas, reorganização de agrupamentos ou investimentos que sejam politicamente sensíveis.

A lógica municipal é, por natureza, territorial, não é pedagógica. A autarquia tem tendência para privilegiar mapas, transportes, edifícios, custos e racionalização de recursos. Esta lógica favorece soluções homogéneas, porque são mais fáceis de gerir e justificar politicamente. As escolas, pelo seu lado, detêm o conhecimento técnico pedagógico que falta ao município. Cabe, pois, observar que a Carta Educativa não é apenas um plano de obras ou de reorganização de edifícios; esta tem implicações no currículo, na oferta educativa, nos perfis dos alunos e nas suas necessidades específicas, nas dinâmicas pedagógicas e projetos educativos ajustados aos contextos específicos das escolas. A diversidade gera inovação e constitui uma riqueza a defender. A Carta Educativa deverá sustentar a sua eficácia nesta diversidade, preservando o equilíbrio e equidade educativa a nível concelhio, organizando o território, mas não padronizando as escolas.

Sendo a educação um serviço público partilhado entre Estado central e autarquias locais com impacto efetivo no funcionamento das escolas, é importante que o processo de elaboração da Carta Educativa seja participativo e incorpore a diversidade de perspetivas, contando com o contributo ativo das escolas e preservando a diversidade e riqueza de experiências e projetos educativos no quadro das políticas locais. A participação das escolas não é um detalhe, é um requisito primordial para que a Carta Educativa seja um instrumento credível, eficaz e representativo.

Agrupamentos diferentes constroem abordagens distintas, criam projetos próprios, desenvolvem especializações, aprendem uns com os outros, A uniformização pode comprometer esta dinâmica. Projetos educativos fortes mobilizam professores, envolvem famílias, criam sentido de pertença e melhoram os resultados educativos. Quando a lógica territorial domina através de critérios predominantemente gestionários, a diversidade pedagógica fica em segundo plano. A diversidade mais do que um problema a resolver é um recurso das políticas locais para encontrar respostas às necessidades educativas diferenciadas dos alunos e das suas famílias.

#### **1.3.4 Funcionamento das CIM**

As Comunidades Intermunicipais (CIM) são entidades de cooperação entre municípios de uma mesma região. Entram neste processo como estruturas de coordenação, apoio técnico e articulação territorial. No processo de descentralização, elas funcionam como plataformas de articulação regional entre municípios e o Estado, estruturas de apoio técnico para áreas onde os municípios têm capacidades desiguais e mecanismos de harmonização de práticas e critérios entre municípios vizinhos. Não substituem os municípios, mas reforçam a capacidade municipal, especialmente em regiões onde há assimetrias.

As CIM ajudam a garantir que a descentralização não resulta em desigualdades entre municípios como harmonização dos critérios de ação social escolar, planeamento conjunto dos transportes escolares e articulação com a rede de oferta educativa regional. Como nem todos os municípios têm equipas técnicas robustas, as CIM podem prestar apoio jurídico, financeiro e administrativo, desenvolver formação para técnicos municipais e criar equipas intermunicipais especializadas (ex.: transportes, contratação pública).

Estas comunidades são frequentemente responsáveis por candidaturas conjuntas a fundos europeus, projetos regionais de modernização das escolas e programas de digitalização e inovação educativa. Funcionam como interlocutor regional, recolhem necessidades dos municípios, negociam com o Estado em nome de vários municípios e ajudam a monitorizar a implementação da descentralização. Para cumprir plenamente as finalidades que se propõe alcançar, a descentralização requer a construção da coerência territorial, com capacidade técnica suficiente e planeamento regional. As CIM podem contribuir para evitar que cada

município fique isolado ou que surjam desigualdades profundas entre concelhos vizinhos cf. tabela2).

**Tabela 2. As CIM na descentralização em Portugal continental.**

Papel das CIM	Impacto na descentralização
Coordenação regional	Evita desigualdades entre municípios
Apoio técnico	Reforça municípios com menos recursos
Planeamento conjunto	Melhora transportes, rede escolar e serviços
Gestão de projetos	Facilita acesso a fundos e inovação
Interlocação com o Estado	Dá voz regional e agiliza processos

As CIM funcionam inevitavelmente de forma desigual e a qualidade da coordenação intermunicipal não é homogênea. Os fatores que concorrem para esta situação têm que ver com a maturidade de cada CIM, a relação política existente entre autarcas, a capacidade técnica instalada e a existência de projetos comuns que obriguem a convergência de políticas.

As escolas respondem ao Ministério da Educação (na dimensão pedagógica), articulam com os municípios (na dimensão logística e operacional), mas não têm relação orgânica com as CIM que não têm competências educativas. O seu papel é territorial, não pedagógico.

O conjunto de áreas críticas intrínsecas ao processo de descentralização que identificámos até aqui não esgota uma análise mais aprofundada nem significa a inevitabilidade de concretização dos riscos. Requer, contudo, que seja debatida e acutelada a forma de as superar. Assim, as questões referentes à composição, funcionamento e natureza dos Conselho Municipal de Educação (CME), o financiamento e a equidade nos recursos humanos e materiais para garantir o efetivo exercício das competências transferidas, a redefinição do processo de construção da carta educativa e da valorização da implicação dos AE/ENA e a capacitação das CIM constituem um núcleo duro de situações para as quais é importante construir respostas adequadas.

## **1.4 A Reformulação dos serviços da administração educativa central e a redefinição de outros atores institucionais na Educação**

### **1.4.1 A Agência para a Gestão do Sistema Educativo (AGSE)**

Posteriormente à publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, com a transferência de competências em Educação para as autarquias, os serviços centrais do Ministério da Educação, da Ciência e da Investigação (MECI) sofreram uma reestruturação profunda que resultou na criação, em 2025, da [Agência para a Gestão do Sistema Educativo \(AGSE, I.P.\)](#). A

AGSE reúne agora as competências de diversos organismos como a Secretária-geral da Educação e Ciência (SGEC), a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE) e o Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE), estando previsto que os processos de transição na transferência de competências para a AGSE estejam concluídos até 31 de dezembro de 2026.

Nesta nova orgânica estão agregados muitos serviços e valências de suporte à descentralização e com impacto na relação dos serviços centrais quer com as autarquias quer com as escolas. Se, por um lado, isso pode facilitar a concertação de decisões e agilizar processos, por outro poderá, se não for acautelada a replicação de compartimentações anteriores, alimentar eventuais balcanizações de serviços e sobreposição de jurisdições.

#### **1.4.2 As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)**

As CCDR são reguladas pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022](#), de 14 de dezembro, que lhes transferiu atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado, e pelo [Decreto-Lei n.º 36/2023](#), de 26 de maio, que as converteu em institutos públicos e alterou o processo de designação e eleição do presidente e dos vice-presidentes (cf. art. 13º). É uma medida significativa no domínio dos serviços desconcentrados do Estado tal como é assumido no preâmbulo daquele diploma:

Com esta reforma do Estado, os serviços desconcentrados passam a trabalhar em conjunto e de forma articulada, sob orientação da respetiva CCDR, dotando-as de maior autonomia, e aumentando a eficácia e a eficiência na implementação de políticas de âmbito transversal nos seus territórios, indispensáveis ao desenvolvimento regional, garantindo a permanência e a manutenção dos serviços integrados, e salvaguardando os direitos e as garantias dos trabalhadores ([Decreto-Lei n.º 36/2023](#), Preâmbulo).

As alterações introduzidas acompanham a transferência de competências em Educação para os municípios e, salvo algumas referências, não têm sido objeto de análise e debate tão alargados quanto ao seu lugar no quadro da atual reorganização territorial em Portugal como o foi a transferência de competências para os municípios.

O Estado atravessa uma transformação profunda ao nível da sua organização territorial, com especial impacto no setor da Educação. Neste contexto, torna-se essencial compreender a interconexão entre estas dinâmicas de mudança e aquelas impulsionadas pela reforma das CCDR. Esta reforma introduziu três alterações estruturais, destacando-se a eleição indireta dos seus presidentes — que deixaram de ser nomeados pelo Governo para passarem a ser escolhidos pelos autarcas. Com esta nova reconfiguração, as CCDR assumem agora um papel

mais determinante no plano do planeamento regional, na gestão de fundos europeus e na articulação com os municípios e as CIM<sup>3</sup>.

A política educativa tornou-se mais territorializada, mas sem coordenação regional pedagógica, com os municípios a gerir edifícios, pessoal não docente, transportes, refeições e ação social escolar. No limite, a transferência de competências para os municípios traz consigo um risco inerente que é o de colocar cada município a tomar decisões isoladas, apesar de as áreas de influência das escolas servirem populações que extravasam as fronteiras concelhias. As CIM revelam ainda uma capacidade desigual que torna mais notória a necessidade de repensar o nível de regulação a nível regional.

As CCDR assumem agora maior vocação para se apresentarem como agentes de harmonização de políticas e de prevenção de eventuais desigualdades territoriais, articulando investimentos educativos regionais e coordenando a gestão de fundos europeus para a Educação. Com o [Portugal 2030](#), as CCDR passaram a gerir investimentos em escolas, modernização de equipamentos, programas de inclusão e digitalização. A articulação dos municípios com as CCDR tornou-se um imperativo na medida em que a candidatura das câmaras aos fundos estruturais e de investimento (como os programas regionais 2030) ou a apoios técnicos/financeiros específicos depende da aprovação pela CCDR correspondente.

As CIM ganharam um papel intermédio entre municípios e CCDR. As CIM já coordenavam os transportes escolares, as redes de mobilidade e alguns projetos educativos intermunicipais. Com a reforma das CCDR as CIM tornam-se parceiros das CCDR que passam a integrar as prioridades das CIM nos seus planos regionais. A transferência de competências em Educação conduz Portugal para uma governação mais territorializada, mas suscita questões de coordenação regional. As CIM representam os municípios, as CCDR representam o Estado na região, como se assinala na Tabela 3.

**TABELA 3. ABRANGÊNCIA E FUNÇÕES DAS CIM E DAS CCDR.**

Entidade	Tipo	Abrangência	Função principal
CIM	Associação de municípios	Sub-regional (NUTS III)	Coordenação intermunicipal, mobilidade e desenvolvimento local.
CCDR	Organismo da administração central desconcentrada	Regional (NUTS II)	Planeamento regional; gestão de fundos europeus; ordenamento do território; apoio às autarquias locais (nos domínios da Cultura, Educação, Saúde, Agricultura, entre outros); e coordenação territorial dos serviços do Estado.

Como já referimos anteriormente, a transferência de competências em Educação encaminha Portugal para uma governação mais territorializada, mas, quer em termos autárquicos quer em termos de reorganização dos serviços da administração central, no quadro da reforma do

<sup>3</sup> Para informação mais atualizada cf. também Decreto-Lei n.º 87-A/2025, Decreto-Lei n.º 117/2025 e -Decreto-Lei n.º 131/2025.

Estado, veio aumentar a complexidade da regulação do sistema educativo nas suas diferentes entradas e escalas, suscitando questões de coordenação regional. As CIM e as CCDR são duas peças centrais da organização territorial em Portugal Continental, mas com naturezas e funções distintas. A articulação entre elas existe — e é importante — sobretudo na coordenação de políticas públicas, planeamento e gestão de fundos. As CIM representam os municípios; as CCDR representam o Estado na região e a articulação com o Estado central é indispensável para o enquadramento e apoio à autonomia das escolas.

### **1.5 Contributos do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre transferência de competências para as autarquias locais no domínio da educação**

A abordagem mais recente do CNE sobre o tema da transferência de competências em Educação para as autarquias locais está contemplada no *Estado da Educação 2024*. Na parte dedicada à Panorâmica do Sistema Educativo, inclui no capítulo “Condições para a educação e formação” a secção 1.4. [Descentralização e educação](#) (CNE, 2024, p. 58) e, na parte Reflexões para o desenvolvimento das políticas públicas, apresenta o capítulo [As autarquias e a transformação da Escola e da Educação](#) (CNE, 2024, p. 166).

As ideias centrais nesta publicação acerca do novo quadro da transferência de competências para as autarquias consistem em sublinhar que a transferência de competências para as autarquias na área da educação criou um novo cenário de relações multinível entre a administração e reiterar uma recomendação já feita anteriormente quanto à imprescindibilidade de manter uma monitorização permanente e transparente da qualidade do serviço público de educação, baseada nos relatórios sobre o setor (p.65).

Importa referir que constituem peças essenciais para o conhecimento das posições assumidas pelo CNE a propósito do quadro legislativo atual a [Recomendação nº 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”, de 2019 e o [Relatório Técnico](#) que a acompanha. Este último, além da reconstituição das medidas legislativas tomadas até aí nesta matéria, procede a uma recensão das tomadas de posição do CNE sobre aquela e analisa as características da administração e gestão dos sistemas educativos na Suécia, Inglaterra e Brasil.

Como ideias principais expressas no relatório, destacamos a ênfase na recomendação para que a legislação “integre, harmonize e simplifique (...) em especial nas suas interfaces com a administração central e a autonomia das escolas, ficando claro o que compete a cada um e aquilo por que cada um tem condições e deve prestar contas e ser avaliado” (p. 12) e que o Estado “garanta a existência dos instrumentos legais e financeiros que permitam a

capacitação das estruturas municipais para se desenvolverem, no sentido de dar uma resposta técnica adequada às competências transferidas” (p. 12). É também dado destaque ao papel relevante que os CME devem assumir e, faz um alerta para “que os processos de descentralização administrativa e de autonomia não sejam sobretudo objeto de regulação normativa de “modelo único”, mas que assentem numa progressiva responsabilização por parte dos professores, pais e autarquias, respeitando a diversidade de situações e de dinâmicas já instaladas (p. 13). Finalmente, apela a “um inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos, permitindo, mesmo nas escolas agrupadas, a aplicação de um projeto educativo próprio” (p.13), sublinhando assim a importância do fortalecimento da autonomia das escolas no quadro da descentralização educativa.

## **PARTE II - A territorialização da Educação, do modelo de gestão e administração e da autonomia das escolas.**

### **2. Autonomia das Escolas, Descentralização e Relação Multiníveis no Sistema Educativo**

#### **2.1 Da autonomia**

Embora se relacionem inevitavelmente entre si, a transferência de competências para as autarquias locais no domínio da Educação e a autonomia dos estabelecimentos de ensino públicos constituem dois objetos de análise distintos. Decorrem de processos distintos na sua natureza e no seu percurso temporal, no contexto das políticas públicas. Requerem, por isso, por um lado uma abordagem que os reconstitua a cada um na sua identidade própria e, por outro lado, que se considere a relação que entretecem entre si e as implicações nas suas diversas dimensões.

O regime atual de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e o modelo de gestão e administração das escolas, está definido no [Decreto-Lei nº 75/2008](#), de 22 de abril. Não sendo a autonomia escolar o modelo de administração e gestão escolar objeto principal deste relatório, não se justifica reconstituir o percurso legislativo realizado desde abril de 1974. Contudo, na medida em que a descentralização de competências em educação entra incontornavelmente em relação com as escolas e agrupamentos de escolas públicos justifica a remissão para o [Parecer n.º 1/2008](#) (publicado em DR. como [Parecer nº3/2008](#)), sobre «Avaliação Externa das Escolas», com vista a proporcionar um conhecimento mais aprofundado dessa temática.

A autonomia das escolas pode ser encarada a partir de três linhas de espaços de tomada de decisão: a) a autonomia pedagógica e curricular (currículo, métodos de ensino, avaliação, organização pedagógica), b) autonomia organizacional (gestão interna, horários, projetos educativos, funcionamento dos departamentos); e c) autonomia de gestão (direção, gestão de recursos humanos docentes, orçamento próprio). A autonomia escolar assume-se, historicamente, como o vetor principal da descentralização em educação e na construção da Comunidade Educativa como expressão da diversidade local traduzida num documento estratégico agregador, o Projeto Educativo. A diversidade de projetos educativos foi concebida não apenas como possível, mas incentivada como forma de representar a diversidade de contextos locais em termos culturais, sociais e económicos. As câmaras municipais entram como parceiros locais, intervindo em áreas de suporte, reforço e complemento estrutural ao desempenho educativo das escolas.

O DL n.º 21/2019 consagra uma alteração da geometria nas relações entre os atores locais ao redefinir o entendimento da autonomia das escolas (num sentido mais circunscrito), referindo-a sempre como “autonomia curricular e pedagógica” (veja-se, por exemplo, a alínea d) do artigo 4º deste DL). Cabe recordar a definição de autonomia dada pelo nº 1, do artigo 8º do DL n.º 75/2008:

A autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos.

O Conselho de Escolas (CE) constatou ambiguidades e contradições que identificam deslocações no centro de gravidade das políticas educativas locais para as autarquias sacrificando a autonomia das escolas. No seu [Parecer nº2/2017 sobre o “Projeto de Decreto-Lei sobre Descentralização-Educação”](#), o CE sublinha que no então ainda projeto “várias das competências que se encontram na esfera das Escolas e dos seus órgãos de administração e gestão serão transferidas para os municípios e entidades intermunicipais, o que torna claro que este processo não está concebido para reforçar a autonomia das Escolas, antes pelo contrário” (p. 5).

Uma das vias ensaiadas na construção da relação entre a autonomia dos estabelecimentos de ensino públicos e as competências das autarquias no âmbito das políticas educativas locais materializou-se na figura dos Contratos de Autonomia celebrados entre as escolas e as autarquias (no início, foram celebrados 22 contratos e, em 2017, aproximavam-se de 300). Os Contratos de Autonomia foram introduzidos formalmente em 2008 e reforçados na década seguinte. Constituem um instrumento de natureza diferente dos mecanismos de

descentralização dirigidos aos municípios. Enquanto que os Contratos de Execução (2008), os Contratos Interadministrativos (2015) e a legislação de 2018 e 2019 transferiam competências do Estado central para o poder local, os Contratos de Autonomia delegavam competências nas escolas e agrupamentos, reforçando a sua capacidade de decisão interna. Situar-se numa lógica de autonomia organizacional, e não de descentralização territorial. Apesar desta distinção, os Contratos de Autonomia articulavam-se com o processo de descentralização em três dimensões referenciais fundamentais: complementaridade, coerência sistêmica e redistribuição de responsabilidades.

Contudo, um relatório do Tribunal de Contas (TC), publicado em 2019, em resultado de uma auditoria realizada a 30 contratos de autonomia celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas, faz constatações merecedoras de reflexão atenta porque remetem não apenas para o exercício da autonomia por parte das escolas, mas, sobretudo, por evidenciarem a necessidade de acautelar a relação multiníveis entre os diversos atores e níveis. O sumário executivo da auditoria realizada pelo TC aos contratos de autonomia é expressivo:

o cumprimento dos objetivos operacionais foi limitado, não chegando a 40%; “apresentavam deficiências e insuficiências, nomeadamente, incorreta formulação, impossibilidade de medição (através de metas, indicadores e valores de partida apropriados) e inexistência de revisão que, no seu conjunto, fragilizam, pela sua inutilidade e inadequação, os contratos de autonomia; os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados não são uniformes, inviabilizando a sua comparabilidade. (Tribunal de Contas, 2019, p. 2).

Por isso mesmo torna-se ainda mais importante a constatação de que “o sistema de controlo foi inadequado e ineficaz nos seus três níveis” que nos levanta a preocupação sobre a real capacidade de articulação e coordenação entre as escolas, os municípios e a administração central. Vejamos:

no 1.º nível, embora as estruturas de acompanhamento e monitorização das escolas tenham sido constituídas, os seus Relatórios Anuais de Progresso apresentavam deficiências que condicionaram a monitorização do cumprimento dos objetivos; o 2.º nível praticamente não funcionou devido à não constituição das comissões de acompanhamento (integrando representantes da escola, de duas direções-gerais, da associação de pais e encarregados de educação e do conselho municipal de educação) e à consequente falta de emissão dos respetivos pareceres; o 3.º nível, cometido à Inspeção-Geral da Educação e Ciência, não produziu impactos relevantes (Tribunal de Contas, 2019, p. 2).

O Tribunal de Contas, ao mesmo tempo que assinalava aquele conjunto de aspetos críticos na concretização dos Contratos de Autonomia, sublinhava a importância do

aprofundamento da autonomia das escolas, a responsabilização dos seus órgãos de administração e gestão, a diversificação das possibilidades de oferta educativa e a promoção da cidadania, da inclusão e do desenvolvimento social através da melhoria dos resultados escolares e da diminuição do abandono escolar (Tribunal de Contas, 2019, p. 21).

A autonomia das escolas só pode ser plenamente exercida num contexto em que o município disponha de capacidade de gestão sobre os recursos e serviços que suportam a atividade educativa. A descentralização municipal pode criar condições para maior articulação entre escolas e políticas locais, ao nível de um planeamento territorial coerente (através da Carta Educativa) e promover a integração das escolas em estratégias municipais de desenvolvimento. Os Contratos de Autonomia podem beneficiar de um contexto descentralizado, em que as escolas na diversidade dos seus projetos educativos possam dialogar com uma autarquia mais próxima e mais capacitada.

## **2.2 Do modelo de governação**

A reconfiguração da governação educativa aponta numa direção em que o Estado central mantém o controlo curricular e a regulação, os municípios assumem responsabilidades logísticas e administrativas e as escolas reforçam a autonomia pedagógica e organizacional. Este modelo aproxima Portugal de uma lógica de governação multinível, em que diferentes atores partilham responsabilidades complementares.

Contudo, no plano empírico, a transferência de competências em Educação para as autarquias revela também algumas tensões, nomeadamente, na ambiguidade das áreas de jurisdição. A gestão de recursos humanos não docentes, por exemplo, pode gerar conflitos de autoridade. A distribuição desigual de recursos humanos, técnicos e financeiros, por exemplo, pode fazer com que municípios com maior capacidade técnica e financeira apoiem melhor as escolas. Desse modo, podem surgir ou reforçar-se desigualdades territoriais.

Existe também o risco de recentralização local. Em alguns contextos, a autonomia da escola pode estar/vir a ser condicionada por estratégias municipais demasiado diretivas. Estas tensões mostram que a autonomia escolar não depende apenas do quadro legal, mas também da qualidade da relação entre escolas, municípios e administração central.

Importa ter presente que, ao contrário dos mecanismos de descentralização dirigidos aos municípios — Contratos de Execução (2008), Contratos Interadministrativos (2015) e a reforma de 2018-2022 —, os Contratos de Autonomia não transferem competências territoriais, mas sim organizacionais e pedagógicas, situando-se num plano distinto da

governança educativa. Contudo, a sua coexistência com a descentralização municipal produz efeitos sistêmicos que importa analisar.

A autonomia contratualizada não rompe com a tradição centralista do sistema educativo português; antes reconfigura o controlo e regulação, deslocando-os da burocracia para a avaliação. A coexistência entre Contratos de Autonomia e descentralização municipal cria um cenário de governação multinível, no qual escolas, municípios e administração central partilham responsabilidades que, sendo assumidas, elevam o nível de prestação de contas pelo serviço público de educação e, conseqüentemente, de aumento de transparência.

## Parte III - Descentralização e Educação – O debate necessário

### 3. Quadro(s) conceptual(ais) da descentralização

A transferência de competências em Educação para os municípios foi apresentada como um avanço natural da descentralização, mas na prática gerou um conjunto de problemas muito concretos, alguns estruturais e outros operacionais. Perante as situações que têm sido referenciadas, é lícita a interrogação sobre o risco de criação ou agravamento de assimetrias na gestão das competências educativas intra e intermunicípios, assim como entre agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Na introdução ao livro *A descentralização e a desconcentração das políticas públicas* (Silva, 2025), Pedro Adão e Silva chama a atenção para que “uma premissa da qual devemos partir na análise das políticas públicas é a existência de atributos que devem estar sempre presentes, independentemente das opções substantivas, tomadas politicamente e ancoradas ideologicamente. Entre estes atributos destacam-se o planeamento, a monitorização e a avaliação.” Ora, segundo o mesmo, “Uma das fragilidades das políticas públicas em Portugal prende-se precisamente com a secundarização destas dimensões” (Silva, 2025, p. 15).

A descentralização das políticas educativas em Portugal tem sido um processo gradual, marcado por sucessivas reformas que procuram redistribuir responsabilidades entre a administração central e o poder local. Desde o início do século XXI, o discurso político tem enfatizado a necessidade de aproximar a gestão educativa dos territórios, promovendo maior eficiência, participação e adequação das respostas às especificidades locais.

A coexistência entre descentralização municipal e autonomia escolar inscreve-se num modelo de governação multinível, caracterizado pela distribuição de responsabilidades entre diferentes níveis da administração pública. Este modelo implica uma coordenação vertical entre Estado, municípios e escolas e uma coordenação horizontal entre atores locais com negociação contínua de margens de autonomia e controlo.

A governação multinível não elimina o poder central, mas reconfigura-o, distribuindo responsabilidades sem abdicar da regulação. Na descentralização em Portugal, o Estado mantém o controlo curricular, a contratação de professores e a regulação, os municípios

assumem responsabilidades logísticas e administrativas, e as escolas podem reforçar a capacidade de decisão pedagógica e curricular. Este modelo, embora promova maior proximidade territorial, também gera tensões, como sobreposição de competências; desigualdades territoriais; riscos de recentralização local e ambiguidade de fronteiras entre autonomia e controlo. A descentralização educativa em Portugal não é, portanto, um mero processo administrativo. Gera uma reconfiguração profunda das relações de poder no sistema educativo, exigindo uma reflexão contínua sobre equidade, participação e qualidade democrática da governação.

Na discussão da centralização, está consagrada uma tipologia que apresenta a desconcentração, a delegação e a devolução como tipos principais (World Bank, 2024, pp. 3-4). Contudo, Shrestha e Hankla (2025) assinalam também que não convém simplificar em demasia e que uma formulação mais desenvolvida ajuda a perceber melhor o que está em causa

Decentralization can take various forms, each influencing governance structures differently. The literature broadly categorizes decentralization into two distinct frameworks: one based on the functional dimensions of decentralization—administrative, fiscal, and political decentralization (Boex et al., 2022) and another focused on the depth of authority transfer—deconcentration, delegation, and devolution (Rondinelli et al., 1983; Cheema & Rondinelli, 2007; Dubois & Fattore, 2009). While the first framework explains *what* is decentralized, the second explains *how much* autonomy is granted to subnational entities (Shrestha e Hankla, 2025, p.3)

Faguet (2023) aprofunda as consequências de uma clarificação insuficiente das diferentes modalidades de descentralização referindo que as diferenças entre *desconcentração*, *delegação* e *devolução* remetem sobretudo para questões organizacionais, com incentivos diferenciados e, conseqüentemente com efeitos distintos. Na sequência deste raciocínio alerta para o risco de realizar comparações entre os processos de descentralização em vários países sem ter o cuidado de estabelecer previamente as modalidades de descentralização que estão a ser retratadas, comprometendo dessa forma a validade das conclusões tiradas. Remata com uma sugestão lapidarmente sensata:

Happily, the solution to this problem is straightforward: pick one form of reform and compare only examples of that. This is the first key to making sense of the cacophony of decentralisation results. Henceforth we define decentralisation in a restrictive way that is clear and conceptually discrete, so as to facilitate analytical precision. *Decentralisation is the devolution by central (that is, national) government of specific functions, with all of the administrative, political and economic attributes that this entail, to democratic local (that is, municipal) governments that are independent of*

*the centre within a legally delimited geographic and functional domain.*  
(Faguet, 2023, p. 25, itálico conforme o original).

### **3.1 Audições realizadas no CNE – linhas dominantes emergentes nos testemunhos recolhidos**

A seleção dos atores das audições teve a preocupação de ser abrangente e representativa da realidade territorial (cf. Lista de participantes nas audições, Anexos).

A sinopse que se segue constitui um contributo essencial à elaboração deste relatório técnico, apresentando-se como o registo da “voz”, dos autarcas e atores educativos (não autarcas), que lidam e vivenciam o processo de transferência de competências na área da educação, no Continente.

Autarcas e outros atores educativos, assinalam ambiguidades no processo de descentralização de competências na área da educação, por não estar bem definido o papel do Estado, dos municípios e das escolas. As responsabilidades que cabem a cada um, e a falta de mecanismos de regulação, supervisão e avaliação do processo proporcionaram pouca clareza na sua execução. Este facto gerou duplicação de funções, “jogos de empurra” e a sensação de uma dupla tutela em alguns contextos. É preocupação de autarcas, de diretores, de professores e de académicos o esvaziamento da autonomia pedagógica das escolas no processo de descentralização. Temem que as escolas se tornem unidades administrativas dependentes da autarquia. O crescente número de plataformas, quer da iniciativa do poder central quer do município, e a dependência do preenchimento destas foi dado como exemplo da perda de autonomia por parte das escolas. Todos reconheceram, contudo, ser positiva a articulação dos municípios com as escolas.

No que diz respeito à governação estratégica local, exercida pelos Conselhos Municipais de Educação (CME) e Comunidades Intermunicipais (CIM), reconhecem que estes órgãos estão sobre representados e que o seu valor é apenas institucional em lugar de estratégico. São vistos como órgãos burocráticos e pouco produtivos. As CIM são consideradas estruturas demasiado alargadas e ineficazes para a planificação educativa. Não se registaram nestas audições exemplos de articulação e cooperação entre municípios, sobretudo fora do âmbito de candidaturas a fundos comunitários e de concursos relacionados com a logística.

As verbas do Fundo Financeiro de Descentralização (FFD) são consideradas insuficientes e regista-se um subfinanciamento das despesas com a manutenção e com as infraestruturas. Todos os municípios recorreram aos seus orçamentos para colmatar necessidades nestes campos. Este facto evidenciou diferentes capacidades financeiras ao nível dos municípios. Os de maior capacidade financeira asseguram melhores condições, capacidade de contratação de equipas multidisciplinares e um maior investimento em manutenção e infraestruturas, e os mais pequenos ou do interior acumulam atrasos, por não terem recursos financeiros nem

técnicos qualificados para a resolução dos mesmos problemas. A questão do financiamento surge exposta por autarcas e outros atores educativos através da utilização da expressão “Um país a várias velocidades”.

Há concordância entre autarcas e os outros atores educativos em que, desde que haja financiamento adequado e capacidade técnica por parte dos municípios, é importante a transferência de competências relativas à manutenção e construção de infraestruturas escolares (sobretudo quando há a exigência de concurso público), nas refeições escolares, na ação social escolar, nos transportes escolares e na gestão de pessoal não docente. Em alguns territórios, contudo, esta transferência não se terá traduzido numa melhoria do parque escolar. Neste campo específico da manutenção das infraestruturas, acresce a diferente articulação entre município e juntas de freguesia. Em alguns municípios, as juntas de freguesia, assumem, no pré-escolar e 1<sup>a</sup> ciclo, além das pequenas reparações, os transportes, as refeições e as AEC.

No que diz respeito ao pessoal não docente, o recrutamento é um dos problemas críticos. Municípios com estruturas robustas gerem bolsas de recrutamento que permitem ocupar vagas por aposentação e atestado médico de longa duração com maior rapidez do que o sistema centralizado anterior. Estes municípios cedem recursos próprios às escolas além dos rácios definidos por lei, tentando colmatar falhas (aposentação e atestados) ou cobrir necessidades específicas. Muitos candidatos a assistentes operacionais não têm o perfil adequado ao contexto educativo. As escolas são frequentemente usadas, por estes candidatos, como um veículo de transição para entrar na função pública municipal.

Relativamente ao pessoal docente, regista-se amplo consenso que a contratação deve permanecer centralizada (Estado) para garantir equidade nacional. Caso venha a acontecer, aconselha-se uma mudança assente em experiências piloto. Sobre este assunto, foi relevada a importância de garantir a qualificação e habilitação para a docência e alertado que em municípios de menor dimensão, o recrutamento de pessoal docente pode ser influenciado por lógicas político-partidárias locais e assim comprometer a qualidade do serviço educativo.

Na ação social escolar, a proximidade entre autarquias e escolas é apontada como muito positiva. Passou a garantir refeições e transporte a todos os alunos e, sobretudo, possibilitou um melhor acompanhamento aos mais necessitados, tendo mesmo, nalguns municípios, alargado os apoios complementares (lanche, fruta, bolsas de estudo). Contudo, as assimetrias entre municípios geram na ação social escolar situações diferenciadas e deficitárias nos apoios aos alunos com necessidades educativas especiais. Câmaras com mais recursos conseguem contratar equipas multidisciplinares de psicólogos, assistentes sociais e terapeutas da fala para apoiar os alunos, enquanto nos municípios com menos recursos estas necessidades podem ficar por suprir.

A definição da oferta educativa (cursos profissionais, projetos locais) com a possibilidade de adaptação desta oferta ao contexto local passou a depender de entidades externas à escola (CCDR), não se sabendo se estas dispõem de competência técnica, o que suscita preocupação.

Em síntese, não autarcas e académicos apontam como receios vindos da descentralização, o subfinanciamento e conseqüentemente desigualdades territoriais, o risco de perda de autonomia das escolas, a falta de recursos humanos qualificados e a burocratização com a multiplicação de plataformas. Do lado dos autarcas, é igualmente apontado o subfinanciamento, a carência de assistentes operacionais, a impossibilidade de acompanhar o passivo acumulado de manutenção com as infraestruturas e a dificuldade com o transporte e acompanhamento de alunos com necessidades educativas especiais, este último aspeto também referido pelos diretores de escolas.

Face ao exposto, foram propostas as seguintes medidas de melhoria do processo de descentralização: financiamento previsível e reforçado (ex.: meta dos 6% do PIB sugerida); valorização da carreira docente e reforço da formação; revisão dos rácios e do modelo de recrutamento do pessoal não docente; avaliação independente do processo de descentralização e clarificação da autonomia das escolas e dos limites da intervenção municipal.

Em síntese, as audições sobre a descentralização de competências na Educação revelam um cenário de ambivalência, onde coexistem preocupações e vantagens. Embora se reconheça o potencial para aproximar a gestão das necessidades reais das comunidades, a forma como o processo foi implementado tem exposto assimetrias territoriais, sobrecarga administrativa e riscos para a autonomia das escolas.

## **Parte IV - Autonomia e descentralização numa nova complexidade governativa**

### **4. Educação: governação multinível e regulação**

A descentralização melhora a proximidade, mas aumenta a complexidade. O fundamento é que se os municípios estiverem mais próximos das escolas, conseguem responder melhor às necessidades. Tal significa mais intervenientes, mais interfaces, mais pontos onde a comunicação pode falhar. Na verdade, a descentralização em Portugal não substituiu estruturas, acrescentou. O ministério continua a tutelar a parte pedagógica, os municípios assumem a parte logística e operacional, as CIM coordenam municípios e as CCDR coordenam CIM e Estado. A cadeia de decisão ficou mais próxima, mas também mais fragmentada.

A descentralização almeja proporcionar uma melhoria na prestação dos serviços educativos às populações, mas também gerar problemas. Pode representar uma melhoria se valorizar a proximidade territorial, a capacidade de resposta rápida, a adaptação às especificidades locais, uma maior responsabilização dos municípios e integração com políticas sociais e urbanas locais. Pode gerar problemas se equacionarmos a coesão nacional, a clareza na cadeia de comando, a simplicidade administrativa, a estabilidade de procedimentos e a previsibilidade orçamental. A descentralização tem potencial, mas está longe de estar consolidada. O aumento do número de intervenientes é real e pode criar ruído. A questão é se, com o tempo, a coordenação melhora ou se o sistema fica ainda mais fragmentado.

Assim, poderá assistir-se a um melhor funcionamento da descentralização se existir um esforço de clarificação das responsabilidades atribuídas em todas as escalas de intervenção, das modalidades de coordenação e articulação do Estado às escolas, passando pelas autarquias e CCDR e AGSE, sem sacrificar a identidade e o papel de cada uma delas. Depois, em concreto, importa reiterar a sinalização de situações específicas que podem revelar-se problemáticas sem ajustes e reformulações como seja o caso dos CME, na sua composição, natureza e funcionamento, os mecanismos de financiamento e dotação de recursos técnicos e humanos, o processo de elaboração da Carta Educativa com maior implicação da perspetiva dos AE/ENA e salvaguarda da identidade dos projetos educativos respetivos e, finalmente, a necessidade de assegurar um funcionamento competente e equitativo das CIM no conjunto do território e no relacionamento com as CCDR.

## Referências

Bravo, Ana Bela Santos (2023). Reflexão sobre a descentralização em Portugal, in J. Cadima Ribeiro, Editor, *Regionalização e descentralização em Portugal: reforma do estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. Fundação Mestre Casais/UMinho Editora, pp. 63-79.

Bray, Mark (1996). *Decentralization of education: community financing*. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.

Costa, Leonardo (2023). A regionalização do continente português: um processo conturbado, in J. Cadima Ribeiro, Editor, *Regionalização e descentralização em Portugal: reforma do estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. Fundação Mestre Casais/UMinho Editora, pp. 81-100.

Gonçalves, Eva; Sebastião, João; Capucha, Luís (2024). Transferência de competências educativas em Portugal: novas funções de velhos agentes. *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, n.º 105, pp. 99-120. DOI: 10.7458/SPP202410531289

Conselho das Escolas (2015). Parecer n.º 01/2015- O Programa “Aproximar Educação” e os Contratos de Educação e Formação Municipal.

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\\_e\\_m\\_educacaofinal.pdf](http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_e_m_educacaofinal.pdf)

*Congresso de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa* (2021). <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>

Conselho Nacional de Educação (2024). *Estado da Educação 2024*.

Direção-Geral das Autarquias Locais. (2023). *Relatório de gestão 2023 – Transferências para a administração local*. Ministério da Coesão Territorial. <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/direcao-geral-das-autarquias-locais/prestacao-de-contas/>

Faguet, Jean-Paul (2014). Decentralization and Governance in *World Development*, Vol. 53, pp. 2–13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>

Faguet, Jean-Paul and Pal, Sarmistha (eds) (2023) *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around the World*. LSE Press.

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.

Mendes, António Neto (2016). Processo de descentralização da Educação em Portugal: entre luzes e sombras... Assembleia da República (slides)

Nunes, Luís Catela (Coord.) (2023). *Da desigualdade social à desigualdade escolar nos municípios de Portugal*. Edulog.

OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/q2q9faa7-en>

OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>.

Oliveira, Fernanda Paula; Serra, Alexandre Santos; Lucas, Laura de Castro; Sousa, Maria Beatriz (2023). O caminho trilhado em Portugal no quadro da descentralização administrativa, *Lex humana*, v. 15, n.3, pp.344-364.

Oliveira, I. M. J. (2021). *Organização e autonomia das escolas: para uma compreensão da política da administração escolar em Portugal e no Canadá* [Tese de doutoramento]. Universidade de Coimbra. <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/95763>

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](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)

Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). *Decentralisation and Local Government: Topic Guide* (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

*Revista Educação em Loures* (2020), 5, março, Os impactos da transferência de competências para as autarquias.

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-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-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

## Anexos

**TABELA 4. SINOPSE LEGISLATIVA DA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO**

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro	Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.
Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro	Regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de ação social no domínio dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico.
Lei n.º 159/99, de 14 de setembro  Revogado pelo(a) Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.  Cf. artigo 13.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro, e artigo 12.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro.
Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro  Revogado	Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.
Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho  Revogado	No uso da autorização legislativa concedida pelas alíneas a) a e) e h) do n.º 1 do artigo 22.º do Orçamento do Estado para 2008, aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro

<p>Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro          Republicado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto</p>	<p>Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.</p> <p><b>Com as alterações introduzidas por:</b>          Declaração de Retificação n.º 46-B/2013; Lei n.º 82-D/2014; Lei n.º 69/2015; Lei n.º 132/2015; Lei n.º 7-A/2016; Lei n.º 42/2016; Lei n.º 114/2017; Lei n.º 51/2018; Declaração de Retificação n.º 35- A/2018; Lei n.º 71/2018; Lei n.º 2/2020; Lei n.º 66/2020; Lei n.º 29/2023; Lei n.º 82/2023.</p>
<p>Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro</p>	<p>Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro          Revogado</p>	<p>Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais. A delegação das competências prevista no presente decreto-lei concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos.</p>
<p>Portaria n.º 272 -A/2017, de 13 de setembro          (versão consolidada)</p>	<p>Regulamenta os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas.</p>
<p>Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto</p>	<p>Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Entrada em vigor no dia 17 de agosto de 2018. Produção de efeitos após a aprovação dos respetivos diplomas de âmbito setorial.</p>
<p>Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto</p>	<p>Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais</p>
<p>Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto</p>	<p>Cria a Comissão Independente para a Descentralização.</p>

Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro (versão consolidada)	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. Entrada em vigor a 04 de fevereiro de 2019.
Despacho n.º 203-A/2020, de 7 de janeiro	Homologação da lista nominativa de trabalhadores com vínculo de emprego público que exercem funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação e que transitam para o mapa de pessoal dos municípios.
Decreto-Lei nº 56/2020, de 12 de agosto	Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais nos domínios da educação e da saúde.
Despacho n.º 3127-A/2021, de 23 de março	Autoriza a celebração de acordos de colaboração e adendas a acordos de colaboração com municípios, para investimentos em escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, no âmbito das operações cofinanciadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, inscritas nos Programas Operacionais Regionais do Portugal 2020.
Despacho n.º 12854-A/2021, de 30 de dezembro	Transferência de competências para os órgãos municipais e as entidades intermunicipais do domínio da educação.
Resolução da Assembleia da República n.º 35/2022, de 11 de julho	Recomenda ao Governo a reativação da Comissão de Acompanhamento da Descentralização.
Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11 de outubro	Regulamenta o Fundo de Financiamento da Descentralização: A lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2022 dispõe que os municípios reportam, através de plataforma eletrónica da DGAL, informação, designadamente relativa ao registo das

	transferências financeiras, receitas arrecadadas e encargos relativos ao exercício das competências transferidas. Rste decreto regulamenta os termos e condições da comunicação das transferências, os procedimentos a adotar em caso de dedução de verbas e as condições de reporte e de acesso à plataforma eletrônica.
Despacho n.º 13914/2022, de 30 de novembro	Determina, nos termos do n.º 5 do artigo 35.º do Decreto -Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a forma de cálculo das transferências financeiras do Fundo de Financiamento da Descentralização para o exercício, pelos órgãos das autarquias locais, da competência relativa ao fornecimento de refeições em refeitórios escolares do ensino básico e secundário
Portaria n.º 9/2023, de 4 de janeiro (versão consolidada)	Determina, nos termos do n.º 1 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a forma de cálculo das transferências financeiras do Fundo de Financiamento da Descentralização para o exercício, pelos órgãos das autarquias locais, da competência relativa ao transporte de alunos com necessidades específicas individuais.
Portaria n.º 10/2023, de 4 de janeiro (versão consolidada)	Determina a fórmula de cálculo das transferências financeiras do Fundo de Financiamento da Descentralização para o exercício, pelos órgãos das autarquias locais, da competência relativa ao financiamento das despesas com a aquisição de equipamentos utilizados para a realização das atividades educativas.
Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29 de maio	Regulamenta o Fundo de Financiamento da Descentralização: A lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2023 dispõe que os municípios reportam, através de plataforma eletrônica da DGAL, informação, designadamente relativa ao registo das transferências financeiras, receitas

	arrecadadas e encargos relativos ao exercício das competências transferidas. Este Decreto regulamenta os termos e as condições da comunicação das transferências, os procedimentos a adotar em caso de dedução de verbas e as condições de reporte e de acesso à plataforma eletrónica da DGAL.
Despacho n.º 7538-B/2023, de 19 de julho	Determina o reforço do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) no domínio da educação, no âmbito do transporte de alunos com necessidades específicas individuais, da componente relativa à aquisição de equipamento.
Despacho n.º 7754-A/2023 de 26 de julho	Determina o reforço do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) no domínio da educação.
Decreto-Lei n.º 125/2023, de 26 de dezembro (versão consolidada)	Procede à alteração da transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação.
Portaria n.º 366/2024, de 29 de fevereiro	Determina o montante das transferências financeiras, relativamente ao ano de 2023, do Fundo de Financiamento da Descentralização para o exercício, pelos órgãos das autarquias locais, da competência relativa à atribuição de apoios ao transporte e ao alojamento para a frequência do ensino secundário aos alunos que residam em concelho sem oferta de ensino secundário.

## Lista de participantes nas Audições

### Outros atores educativos:

Amélia Lopes (Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação)  
António Castel Branco (Diretor do Agrupamento de Escolas Ferreira de Castro e Presidente do Conselho de Escolas)  
Carlos Louro (Diretor do Agrupamento de Escolas de Celeirós)  
Cristina Agreira (Representante Federação Nacional das Associações de Pais de Escolas Católicas - FNAPEC)  
Filinto Lima (Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas - ANDAEP)  
Manuel Cabeça (Diretor do Agrupamento de Escolas Manuel Ferreira Patrício);  
Manuel Pereira (Presidente cessante da Associação Nacional de Dirigentes Escolares - ANDE)  
Maria João de Carvalho (Direção do Fórum Português de Administração Educacional)  
Mariana Carvalho (Confederação Nacional das Associações de Pais - CONFAP)  
Olga Morouço (Presidente do Centro de Formação Leiria Mar)  
Paulo Sucena (Federação Nacional de Professores - FENPROF)  
Pedro Barreiros (Federação Nacional da Educação - FNE)

### Municípios/Autarcas:

#### Albufeira

Dra. Cristina Corado (Vereadora da Educação)  
Engenheiro Valdemar (Pelouro das infraestruturas)

#### Braga

Dra. Hortense Santos (Vereadora da Educação)  
Dra. Leonor Silva (Departamento da Educação)

#### Cadaval

Dra. Délia Fialho (Vice-Presidente)  
Dra. Teresa Porfírio (Vereadora da Educação)  
Engenheiro Augusto Barros (Pelouro das infraestruturas)

#### Cascais

Dr. Pedro Morais Soares (Vereador da Educação)  
Dra. Diana Vale (Diretora Municipal)  
Dr. Alexandre Silva (Diretor do Departamento de Educação)

Coimbra

Dr. Miguel Antunes (Vice-Presidente);

Dr. Alberto Barreiro (Departamento da Educação)

Faro

Dr. Rogério Bacalhau (Presidente)

Matosinhos

Dr. Nuno Matos (Vereador da Educação)

Dra. Lília Silva (Departamento da Educação)

Oliveira do Bairro

Dr. Duarte Santos Novo (Presidente do Município)

Dra. Susana Martins (Vereadora da Educação-pelouro partilhado com o presidente)

Torre de Moncorvo

Engenheira Catarina Dias (Vice-Presidente)

Torres Vedras

Dr.ª Laura Rodrigues (Presidente)

ANFRE - Associação Nacional de Freguesias

Ricardo Marques (Vice-Presidente do Conselho Diretivo)