

# O fenómeno da descentralização administrativa, em especial no setor da educação (\*): O caso concreto do Município do Porto

## I. Enquadramento jurídico

### 1. Introdução

A opção pela centralização ou, ao invés, pela transferência de competências do Estado tem sido, nos últimos tempos, amplamente discutida em Portugal.

Ainda que, teoricamente, a centralização apresente algumas vantagens, como a garantia da unidade do Estado, da uniformidade e de coordenação da ação político-administrativa de um país, também lhe são apontados muitos inconvenientes, como a burocracia e ineficácia administrativas que implicam, conseqüentemente, um aumento dos custos financeiros para o Estado. Para além disso, um país centralizado cria um sentimento de afastamento entre a população e o poder central, o que gera uma falta de perceção da existência de problemas locais que só com a devida proximidade, alcançada através da descentralização, se conseguem identificar e resolver.

A descentralização, assim, para além de aumentar a eficácia e a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas, “garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública, que é por sua vez uma forma de limitação do poder político” <sup>(1)</sup> (art. 2.º da Constituição da República Portuguesa – CRP).

---

(\*) Agradece-se, em especial, à Professora Doutora Isabel Mota, pela pronta disponibilização do estudo da Faculdade de Economia do Porto (FEP), que será alvo de análise neste artigo.

<sup>(1)</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Volume I*, reimp. da 4.ª ed. de 2015, Almedina, 2018, pp. 723 e segs.

Recentemente, temos vindo a ser confrontados com um conjunto de opções político-legislativas, quer do anterior, quer do atual governo português, cujos objetivos nos parecem claramente enveredar pelo caminho da descentralização, realidade que em Portugal se encontra muito aquém face à europeia. Segundo dados da Eurostat, o grau de descentralização orçamental (no fundo, a *proporção de despesa pública a cargo dos “governos subnacionais”*, inclusive, no caso português e com relevo para a nossa análise, das autarquias locais) é de cerca de 11 % face aos quase 28 % observados para o conjunto da União Europeia. Mesmo tomando como referência apenas o conjunto de países que, de acordo com a informação disponibilizada pelo Eurostat, apresentam uma dimensão populacional próxima da portuguesa – República Checa e Suécia – ou um PIB real por habitante semelhante ao português – Eslováquia –, a evidência empírica revela que estes países apresentam um grau de descentralização orçamental superior: em 2016, 22 % na República Checa, 41 % na Suécia e 14 % na Eslováquia <sup>(2)</sup>.

Com esta reflexão pretendemos analisar em concreto o fenómeno da descentralização administrativa que surgiu com a aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (doravante, apenas Lei n.º 50/2018). Esse diploma legislativo veio prever a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, em muitíssimos setores, como, por exemplo, a habitação, ação social, saúde, cultura e património (cf. arts. 11.º a 28.º do referido diploma). Dentro desses setores, optamos por analisar mais aprofundadamente a transferência de competências no setor da educação no Município do Porto, isto porque, entre os 10 domínios funcionais da despesa pública <sup>(3)</sup>, a educação é aquele em que o desfazamento entre a situação portuguesa e a média do espaço da União Europeia é maior – em 2016, 15,5 % para Portugal contra 37,3 % na União Europeia. De facto, estes dados da Eurostat sugerem que a descentralização na despesa em Portugal é particularmente reduzida no conjunto do ensino pré-escolar e 1.º ciclo do ensino

---

<sup>(2)</sup> ISABEL MOTA, JOSÉ DA SILVA COSTA, MARIA MANUEL PINHO e PEDRO MAZEDA GIL, *Descentralização Administrativa: O Caso do Município do Porto e das Competências nas Áreas da Educação e da Mobilidade e Transportes*, Faculdade de Economia do Porto, 2019, p. 27.

<sup>(3)</sup> Os restantes nove são: proteção social; desporto, recreação, cultura e religião; saúde; habitação e infraestruturas coletivas; proteção do ambiente; assuntos económicos; segurança e ordem pública; defesa; e serviços gerais de administrações públicas.

básico, mas também nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário e pós-secundário (4).

Em suma, a evidência empírica sugere que há oportunidade de reforçar a despesa alocada à administração local no ensino não superior – pré-escolar, básico, secundário e pós-secundário (5). Assim, importará compreender (i) em que medida esse fenómeno está a ser implementado em Portugal, (ii) quais os riscos jurídicos que lhe são inerentes e (iii) quais as ilações que podemos retirar dos estudos já existentes sobre a implementação deste processo de transferência de competências, mais concretamente, no setor da educação no Município do Porto.

## 2. A transferência de competências como um fenómeno de descentralização administrativa

Quando falamos em transferência de competências do Estado para os municípios, a que fenómeno jurídico nos estamos a referir?

Na verdade, estamos a falar da *transição*, no plano jurídico, de um *sistema centralizado*, em que todas as atribuições administrativas de um determinado país se encontram por lei conferidas ao Estado, não existindo quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa, para um *sistema descentralizado*, em que a função administrativa deixa de estar confiada apenas à administração central, para passar a estar a cargo também de outras pessoas coletivas territoriais, como é o caso das autarquias locais e, ainda mais especificamente, dos municípios.

Neste caso em concreto, falamos de uma forma de descentralização territorial que se distingue da descentralização institucional (que dá origem aos institutos ou empresas públicas) e associativa (que dá origem às associações públicas) (6). A natureza territorial das autarquias é essencial porque constitui o “(a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa coletiva; (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; (c) elemento de conotação do objeto (pessoas

---

(4) ISABEL MOTA, JOSÉ DA SILVA COSTA, MARIA MANUEL PINHO e PEDRO MAZEDA GIL, *Descentralização administrativa...*, cit., p. 28.

(5) *Idem*, p. 27.

(6) FREITAS DO AMARAL, quanto às últimas duas formas, prefere o uso do termo “devolução de poderes”.