

Organização das escolas na Madeira. Modelo jurídico próprio?

School Organization in Madeira.
Conditions for a specific legal model?

EDUARDO ALVES

VOL. 4 Nº 3 DEZEMBRO 2017

WWW.E-PUBLICA.PT

ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS NA MADEIRA. MODELO JURÍDICO PRÓPRIO?

SCHOOL ORGANIZATION IN MADEIRA. CONDITIONS FOR A SPECIFIC LEGAL MODEL?

EDUARDO ALVES¹

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,
Alameda da Universidade – Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

jemalves1966@gmail.com

Resumo: Assistimos nestes praticamente 40 anos de autonomia regional, na área da educação na Madeira, aquilo que se poderá considerar uma visão distinta, ainda que complementar no tempo, da educação e do seu papel na sociedade madeirense, a que vem correspondendo uma visão política e jurídica próprias. Onde, porventura, se poderá assinalar com maior destaque esta dimensão, isto é, de aplicar as políticas nacionais educativas, mas traçando na sua implementação uma estratégia para trilhar já um percurso individual, será no caso do *modelo* de organização das escolas, ensaiado na Madeira a partir do ano de 2000, com o Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, de 31 de janeiro, depois alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, de 21 de junho, que se afasta do modelo de organização do Estado.

Torna-se aqui relevante, o conhecimento da regulação assegurada pelo *modelo* e, particularmente, também os efeitos decorrentes da intervenção jurisprudencial do Tribunal Constitucional neste, já que implicaram a fixação de um entendimento sobre os limites da autonomia educacional da Madeira, após a regionalização.

Palavras-chave: Regionalização; Modelos jurídicos de escolas, Jurisprudência do Tribunal Constitucional, Políticas educativas regionais; Administração escolar,

Abstract: We watched in these almost 40 years of regional autonomy in education in Madeira Island, what can be considered a distinct vision, yet complementary in time, of the education and its role in Madeiran society, which corresponds to a political and legal vision.

Where, perhaps, you can mark most notably that reality, this is, implement the national education policies but drawing in that implementation a strategy for longer tread its own path, it will be in the case of organizational model of schools, initiated in Madeira from the year 2000 in the place of the state organization model.

It will say then, that this reality comes to another vision, which is echoed in terms of what is a clear perspective of Autonomy where schools inevitably end

1. Investigador do Centro de Estudos regionais e Locais da Universidade da Madeira.

up to fit. In this sense, we would say so that the regional model of organization of schools of Madeira, should be seen as an educational autonomous regulation, despite the intervention of the Constitutional Court, that comes up crucial to understanding the limits of the educational autonomy in Madeira.

Keywords: Regionalization; Law schools models, Portuguese Constitutional Court's Jurisprudence, Regional education policies; School administration;

Sumário: 1. A Autonomia regional da Madeira, na vertente educacional; 2. O *Modelo* Regional de organização das escolas da Madeira; 3. A Intervenção do Tribunal Constitucional em 2003 e 2006; 4. A Jurisprudência do Tribunal Constitucional Português, na repartição competencial entre a Madeira e o Estado; 5. O atual *Modelo* de organização das escolas do Estado português 6. Comparação entre os *Modelos* (do Estado e da Madeira).

1. A Autonomia regional da Madeira, na vertente educacional

Historicamente centralista, o Estado Português é confrontado com a revolução de abril de 74 e com a publicação da Constituição da República de 1976. A descentralização e a autonomia são insertas nesta, como resultado das legítimas aspirações dos povos insulares, consagrando-se mesmo a regionalização como a dimensão prática desta realidade (artigo 6º, da Constituição).

O passo fundamental, em todo o processo de regionalização, no caso da educação, correspondeu na Madeira², após a publicação da Constituição de 1976, à aprovação do “Estatuto político-administrativo provisório da Região Autónoma da Madeira” (Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de abril, logo de seguida alterado pelo Decreto-Lei n.º 427-F/76, de 01 de junho)³.

Tendo assim, como marco habilitante a Constituição e, fundamentalmente, o referido “Estatuto político-administrativo Provisório” da Região da Madeira é, não obstante, com a publicação do Decreto-lei n.º 364/79, de 04 de setembro, que efetivamente se assinala o início de um processo da transferência de competências nas áreas da educação do Estado para a Região Autónoma da Madeira⁴.

Ao contrário do que seria de esperar, desiderato talvez explicável pelo momento histórico em que este diploma é produzido, o elenco de matérias objeto de transferência correspondeu a uma *elencagem*, dir-se-ia de cariz empírico e claramente pragmático, daquelas que, naquele momento, eram as áreas de ação do Ministério da Educação na Madeira⁵.

Ora, consagrada assim a regionalização no plano constitucional é concedida à novel Região Autónoma da Madeira, no âmbito da sua *função administrativa* e como pessoa coletiva de direito público, a possibilidade de aplicar o direito administrativo e nesse contexto incorporar o conjunto de toda a administração pública. Tem acrescidamente, como atribuição (por via constitucional direta), um *poder executivo próprio* (alínea g) do n.º 1 do artigo 227º da Constituição), razão próxima para que possa ter explorado portanto, um campo de ação de pendor governativo na área da educação.

Assinala-se num primeiro momento de governação regional (1976-1984), a promoção e a criação das instituições regionais e o concomitante assumir das competências transferidas, consequência do processo de regionalização da

2. Historicamente, até terá sido mesmo um processo específico, que decorreu isoladamente em cada uma das Regiões Autónomas. Neste sentido, cfr. J.E. ALVES, “Passado, presente e futuro da governação educativa na Região Autónoma da Madeira”, *Revista Portuguesa de Educação*, XXVI-1, 2013, pp. 349-376.

3. Tendo sido alterado na década de 90, pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto e Lei n.º 12/2000, de 21 de junho, sendo hoje o “Estatuto político-administrativo definitivo da Região Autónoma da Madeira”.

4. Cfr. J.E. ALVES, *Modelos jurídicos de Organização das Escolas*, Coimbra, Datajuris, 2012 e “Momentos da Governação Educativa na Madeira no Pós-Autonomia”, in A. MENDONÇA (org.), *Futuro da Escola Pública. Políticas Educativas/Práticas Pedagógicas*, CIE-UMa, Funchal, 2013, pp. 80-93.

5. Cfr. ALVES, RPE, pp. 349-376.

educação em curso. Neste sentido, destacam-se logo no arranque dos primeiros anos de governação regional, os investimentos em infraestruturas escolares, isto como resposta para o desafio que se coloca nesta altura em Portugal, mas sobretudo na Madeira, completamente desfalcada destes e para a necessidade premente, em termos de resposta pública, da procura escolar do ensino secundário (a expansão da rede pública, nesta altura e no ensino secundário, por cada concelho da Madeira é aliás sintomática)⁶. Num segundo momento (a partir de 1984)⁷, a orientação do *mínus* governativo afirma-se agora em 3 vetores principais: *primo*, atender às realidades específicas da população madeirense e às suas necessidades; *secundo*, consolidação das instituições e, consequente, abandono da matriz nacional e o assumir pleno do que se poderá considerar uma identidade de cariz regional; e, *terti*, promover uma reorientação estratégica da ação pública na área educativa e um reposicionamento do poder regional⁸.

Todo este impulso levou assim, a que se tenha dado início, com referência ao citado Decreto-Lei n.º 364/79 (primeiro, e único, até ao momento, para a Madeira com esta materialidade de transferência de competências e natureza legislativa nacional), a toda uma panóplia de diplomas de natureza regulamentar, sem prejuízo de alguns casos se ter ensaiado também, a via legislativa regional, reforçando-se um efetivo sentido de *política educativa regional*. É neste contexto, aliás, citando as mais relevantes, que assumem destaque as iniciativas ancoradas em grandes opções de política educativa, com forte afirmação numa *matriz regional*, como é o caso paradigmático do “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira” (Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho)⁹.

O referido regime de autonomia, administração e gestão das escolas, surge associado a uma vontade em afirmar na Região a autonomia e as competências da Madeira, na área da Educação; e, simultaneamente, em implementar um *modelo regional* (aprovado por aquele regime jurídico de autonomia das escolas

6. É neste período, após a regionalização, quando a escolaridade obrigatória passa para 6 anos (Decreto-Lei n.º 538/79, de 31 de dezembro), que são gradualmente construídas escolas, já com o ensino secundário, em todos os 11 concelhos da Madeira (Cfr. J.E. ALVES, *Futuro da Escola Pública*, pp. 80-93).

7. A década de 1980, corresponde em Portugal, ao momento de adesão (1986) à Comunidade Económica Europeia (CEE), pelo que é um tempo onde se assistem a novas realidades sociais, económicas e políticas. Marcante é sobretudo, aquilo que foi a necessidade de ajustamento a vários *níveis*, muito especialmente o da qualificação das pessoas, para responder ao desafio do emprego.

8. Cfr. ALVES, *Futuro da Escola Pública*, pp. 80-93.

9. Mas, igualmente, se pode citar a título ilustrativo, neste contexto, os casos do “Estatuto das creches e estabelecimentos de infância e pré-escolar da Madeira” (Decreto Legislativo Regional n.º 25/94/M, de 19 de setembro, depois alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/2006/M, de 2 de maio) e do “Estatuto da carreira docente da Madeira” (Decreto Legislativo Regional n.º 6/2008/M, de 25 de fevereiro, depois alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2010/M, de 18 de agosto). A este propósito, cfr. J.E. ALVES, “Globalização e Subsistema educativo regional. Políticas educacionais públicas da Madeira”, *Revista Sensos* 8, IV-2, 2015, pp.67-91.

da Madeira), que não escondendo a sua referência ao *modelo do Estado*, na altura o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 04 de maio (hoje, o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro e Decreto-Lei n.º 137/2012, de 02 de julho), fosse diferente e adequado à realidade insular e a todas as idiossincrasias, que neste território se vinham desenhandando após a autonomia na área educativa.

Paradigmaticamente, a razão que tornará importante analisar este *modelo regional* decorre, sobretudo, de todo o contexto que rodeou o processo da sua criação e subsequente aprovação, avultando ainda, como um dos exemplos onde a dialéctica entre a legislação nacional e, sobretudo, as interpretações que esta mereceu, face ao enquadramento normativo regional, mais se fez sentir. No caso, chegou-se a ponto de ter de *dirimir a contenda*, que acabou por se criar, no Tribunal Constitucional¹⁰. De facto, por intervenção do, ao tempo, Ministro da República¹¹, o Decreto Legislativo Regional, que aprovou o *modelo regional*, foi sujeito a um pedido de fiscalização da sua constitucionalidade, tendo este Tribunal decidido pela desconformidade de algumas das suas normas, particularmente o facto de se ter optado por um recrutamento do órgão de gestão das escolas por concurso em vez de eleições. Assim, e nesta decorrência, chegou mesmo a haver a necessidade de publicar, mediante o Decreto legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, alterações ao *modelo* inicial, que veio acolher as limitações impostas pelo Tribunal Constitucional aquele *modelo* inicial¹².

Diremos pois, que este modelo está indelevelmente ligado ao processo de construção autonómica da Madeira na área educacional e, fundamentalmente, à perspetiva de dialéctica permanente que esta assumiu, entre a Madeira e o Estado, desde a consagração constitucional das autonomias regionais.

2. O *Modelo Regional* de organização das escolas da Madeira

Buscar a origem para a *vontade* regional em afirmar um *modelo* próprio de organização de escolas é assistir sobretudo ao panorama nacional contemporâneo à implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 04 de maio (que aprovou, ao tempo, o *modelo estatal* de autonomia, administração e gestão das escolas); mas, sobretudo, constatar que este ocorre num momento crucial que decorre das, na altura, recentes *revisões* da Constituição da República Portuguesa, que vieram crescentemente alargar o âmbito competencial das Regiões Autónomas portuguesas. São sobretudo, a *revisão constitucional de 1989*, onde houve preocupação de aprofundar os poderes legislativos regionais, admitindo-se mesmo a possibilidade de as “leis regionais” não terem de respeitar as “leis gerais da República” (através do *instituto das autorizações legislativas regionais*); e a *revisão constitucional de 1997* (mais importante) como outro momento

10. Cfr. ALVES, *Modelos jurídicos*, pp.160 ss.

11. Atualmente Representante da República, mercê da revisão constitucional entretanto operada em 2004.

12. Cfr. ALVES, *Modelos jurídicos*, p. 161.

de amadurecimento da questão regional, desta feita, com o crescimento da *Autonomia Regional* através da inclusão, no texto constitucional, das matérias de interesse específico regional, bem como a clarificação a respeito do exercício de algumas das suas competências, isto além da articulação das leis regionais com os princípios fundamentais das “leis gerais da República”. A este propósito, pode mesmo afirmar-se, que a *revisão constitucional de 1997* foi uma revisão sectorizada, onde o tema central terá sido o do *Direito Regional* e das Regiões Autónomas¹³.

Mas, também, poder-se-á certamente aditar uma “convicção [política], crescentemente assumida na Madeira e na área da Educação, em aprofundar, consequência dos 20 anos de experiência do Decreto-Lei n.º 364/79 e das matérias transferidas nesta área”¹⁴. Na realidade, uma *vontade*, sobretudo, de política educativa regional, que por esta altura cresce e se afirma.

O marco relevante para compreender este “sentimento” radica no Despacho n.º 29/98, de 04 de junho de 1998¹⁵, do então Secretário Regional de Educação, do Governo Regional da Madeira. No termos do *préambulo* deste despacho, afirma-se:

“(...) Todavia, dado o interesse que nesta matéria se reveste na Região dadas as especificidades que se pretendem consagrar em sede de diploma regional e considerando (...) o Decreto-lei n.º 364/79, de 4 de Setembro, que atribui aos órgãos de Governo da RAM, (...) no domínio da sua competência territorial, a superintendência sobre a organização administrativa e o funcionamento dos estabelecimentos oficiais de educação (...”).

Este Despacho determina portanto, tendo como norma habilitante o já citado Decreto-Lei n.º 364/79 e a consagração competencial na Madeira na supervisão da área organizativa e do funcionamento das escolas, manter o funcionamento destas como constante do regime legal anterior ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, isto é, limitando a aplicação deste novo Decreto do Estado ao território da Madeira, que se continuará a rege, ao nível do funcionamento das escolas, pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, enquanto não for publicado um *modelo regional* de organização e funcionamento das escolas¹⁶. De resto, esta convicção, assumida no citado Despacho, alicerça-se no Programa de Governo do VII Governo Regional (com mandato entre 1997 e 2000), que dispunha, na área da Educação, como objetivo:

13. Neste sentido, D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3^a ed., Coimbra, Almedina, 2006, pp. 686 ss. Veja-se também, J. BACELAR GOUVEIA, *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas*, Lisboa, 2012, pp.21 ss.

14. Cfr. ALVES, *Modelos jurídicos*, p. 150.

15. Publicado no Jornal Oficial da RAM, II série, número 135, de 06 de julho.

16. “Ponto único”, do citado Despacho n.º 29/98, de 04 de junho de 1998: “-Enquanto não for publicado o diploma regional estipulador do regime de autonomia, administração e gestão, os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário da Região Autónoma da Madeira continuam a reger-se pelo Decreto-lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro (...”).

“(...) EDUCAÇÃO (...)

g) Assegurar, em termos jurídico-legislativos, a introdução a nível regional, de novos mecanismos de gestão e administração escolar, (...)”¹⁷

Em todo este processo “de vontade” em não aplicar o *modelo* do Estado (o Decreto-Lei n.º 115-A/98) à organização e funcionamento das escolas da Madeira por, em contraposição, se pretender ensaiar as competências constitucionais e legais ao dispor da Região, tem como marco determinante então, o do envio da proposta de Decreto Legislativo Regional pelo Governo Regional, para a Assembleia Legislativa da Madeira, em virtude de este dever ser um ato de natureza legislativa¹⁸.

Após conveniente tramitação parlamentar esta proposta veio a ser aprovada e publicada como o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, detendo a designação de: “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira”.

O regime previsto neste Decreto Legislativo viria, no entanto, a ter uma aplicação nas escolas da Madeira, não imediata nem simultânea, dado o momento da sua entrada em vigor (o ano letivo já se encontrava a decorrer) e, fundamentalmente, pelo facto de o Decreto ter, desde a sua aprovação, ficado condicionado pelo pedido de *fiscalização sucessiva abstrata*¹⁹ de algumas das suas normas. Consequentemente, por determinação administrativa, através do Despacho n.º 26/2000, de 25 de maio²⁰, do já citado Secretário Regional de Educação, foi o *modelo regional* mandado aplicar, exclusivamente, em 2000/2001, apenas a duas Escolas da Madeira: as Escolas *Básica do 2º e 3º ciclos do Caniçal e Básica do 3º ciclo do Funchal*²¹ e mantido o regime de prorrogação da experiência pedagógica (na altura ao abrigo do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio)

17. Cfr. Programa do VII Governo Regional da Madeira, (polic.), 1997, p.14.

18. Nos termos da Resolução n.º 1159/98, publicada no Jornal Oficial da RAM, I Série, número 67, de 14 de setembro, foi aprovada em Plenário do Governo Regional da Madeira, de 07 de setembro de 1998, a “proposta de Decreto Legislativo Regional”, relativo ao “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira”, a ser enviada à Assembleia Legislativa Regional da Madeira para aprovação nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 227º e alínea o) do artigo 228º, conjugados com o artigo 37º, do “Estatuto Político-administrativo definitivo da Madeira”.

19. Solicitado pelo, ao tempo, Ministro da República, que terá mesmo *vetado* o Decreto Legislativo aprovado inicialmente em sessão plenária da Assembleia Legislativa de 28 de julho de 1999. Depois e tendo por força constitucional de o assinar (artigo 233º da Constituição), já que o mesmo foi reconfirmado na íntegra por maioria absoluta dos deputados em funções, recorreu às suas competências constitucionais e suscitou a *fiscalização sucessiva* do Decreto Legislativo Regional junto do Tribunal Constitucional.

20. Amplamente divulgado junto das escolas da Madeira através de Ofício-Circular da Direcção Regional de Administração e Pessoal, da Secretaria Regional de Educação n.º 21/2000, de 29 de maio de 2000. Curiosamente, e apesar de compulsados os arquivos do Jornal Oficial da RAM, não se encontra registo da publicação deste Despacho, o que o torna inédito.

21. *Escola Básica do 3º ciclo do Funchal*, atualmente extinta pela Portaria conjunta das Secretarias Regionais da Educação e Cultura e do Plano e Finanças n.º 30/2010, de 7 de maio, publicado no Jornal Oficial da RAM, I Série, n.º 38.

da Escola Secundária de Francisco Franco, permanecendo todas as restantes escolas abrangidas pelo regime constante do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro. Acresce ainda, que a aplicação plena do regime constante do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, viria a ficar limitada, no ano seguinte, pelo atraso nas tomadas de posse dos membros dos órgãos de gestão das escolas, o que motivou, de novo, uma determinação administrativa, por despacho do subsequente Secretário Regional de Educação²² n.º 30/2001, de 22 de agosto²³, em prorrogar, até à tomada de posse dos novos membros dos órgãos de gestão das Escolas, os mandatos dos seus membros e o respetivo regime legal de funcionamento das escolas.

Markado assim, por todo este circunstancialismo, o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M surgiu como afirmação plena das competências da Madeira na área da educação e, simultaneamente, como vontade em implementar um *modelo regional*, que não escondendo a sua referência ao *modelo do Estado* fosse, no entanto, diferente e adequado à realidade regional. A este respeito, e neste sentido, é esclarecedor o argumento usado pela Assembleia Legislativa da Madeira, aquando da sua audição pelo Tribunal Constitucional, face ao *pedido de fiscalização*, que este Decreto mereceu:

“(...) Porém a Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma da Madeira entendeu poder manifestar, conforme resulta da sua resposta, uma opção própria e autónoma de legislar, sempre no respeito pelos grandes princípios que enformam o quadro normativo português na área do Sistema Educativo, fora do *espartilho legal* do Decreto-lei n.º 115-A/98, e tendo apenas como referência - para além da Constituição e do Estatuto Político-administrativo - a Lei n.º 46/86 e o Decreto-Lei n.º 364/79, que procedeu à transferência dos serviços periféricos.”²⁴

3. A Intervenção do Tribunal Constitucional em 2003 e 2006

O *modelo* consagrado no Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M foi, como se referiu já, objeto de suscitação por parte do então Ministro da República, junto do Tribunal Constitucional, com um pedido de *fiscalização sucessiva de constitucionalidade* de alguns dos seus preceitos. Assim, pelo Acórdão n.º 161/2003- Processo n.º 64/2000-, de 06 de maio de 2003²⁵, este Douto Tribunal concluiu que apesar dos poderes das Regiões Autónomas integrarem os de poder desenvolver as Leis de Bases, em função do interesse específico das Regiões, em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, a “Lei de Bases do Sistema de Ensino” estaria na reserva absoluta de competência da Assembleia do Estado (alínea i) do artigo 164º, da Constituição). Com efeito,

22. Do VIII Governo Regional da Madeira (2000-2004).

23. Publicado no Jornal Oficial da RAM, II Série, n.º 170, de 04 de setembro.

24. Cfr. Acórdão n.º 161/2003- Processo n.º 64/2000 do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, I Série-A, número 104, de 06 de maio de 2003, p. 2929.

25. Publicado no Diário da República, I Série-A, número 104, de 06 de maio de 2003.

apesar de a *revisão constitucional de 1989* ter reconhecido poderes muito amplos às Regiões Autónomas, no sentido do desenvolvimento de Leis de Bases da Assembleia da República, a competência para desenvolver a “Lei de Bases do Sistema de Ensino” caberia em exclusivo ao Governo da República. Nesta matéria, entendeu o Tribunal que os poderes legislativos das Regiões Autónomas estariam particularmente limitados, ao ser atribuído ao Governo da República o exclusivo do desenvolvimento da “Lei de Bases do Sistema de Ensino”, nos termos do preceituado na alínea c) do n.º 1 do artigo 198º, da Constituição. Pode mesmo ler-se no citado Acórdão:

“(...) Não tendo a Assembleia Legislativa Regional poder para desenvolver as leis de bases em matéria de sistema de ensino, ela deve respeitar não só a lei de bases mas os próprios decretos-leis do Governo que desenvolvem essas bases. Neste domínio, portanto, não existe competência legislativa das Regiões ou, pelo menos, não podem existir leis regionais *contra legem* dos órgãos de soberania.”

Acresce ainda, que o Decreto-Lei n.º 115-A/98, ele próprio (artigo 13º), se assumia para valer como Lei Geral da República (nos termos do, também, artigo 13º da Constituição), prescrevendo mesmo a sua aplicação às Regiões Autónomas.

Ora, nesta decorrência, o Tribunal Constitucional acabaria por se pronunciar pela desconformidade de algumas das normas do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M e impor que o mesmo fosse alterado, por contrariar a Constituição da República Portuguesa.

Perante esta decisão do Tribunal Constitucional de imediato se ensaiou, de novo sob o impulso do Governo Regional²⁶, a necessária alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, tendo a Assembleia Legislativa da Madeira aprovado em sessão plenária de 22 de março de 2006, o Decreto Legislativo Regional, que pretendeu alterar o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M.

No entanto, também aqui, e uma vez mais o agora Representante da República (por força, da *revisão constitucional de 2004* substituto constitucional do Ministro da República), suscitou nova apreciação, desta feita através do *instituto da fiscalização preventiva da constitucionalidade*, por entender que a Madeira estaria ainda a introduzir no modelo de organização e funcionamento das Escolas, aspetos que conflituariam com as suas competências constitucionais

26. Nos termos da Resolução n.º 998/2005, publicada no Jornal Oficial da RAM, I Série, número 87, de 20 de julho, foi aprovada em Plenário do Governo Regional da Madeira, de 14 de julho de 2005, a proposta de Decreto Legislativo Regional, que altera o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que define o “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira”, a ser enviada à Assembleia Legislativa Regional da Madeira para aprovação nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 4 do artigo 227º, conjugados com os artigos 37º e 81º, do “Estatuto Político-administrativo definitivo da Madeira” e no desenvolvimento da “Lei Bases do Sistema Educativo”.

e unidade do sistema nacional²⁷. Isto, curiosamente, apesar de ao contrário do que acontecia no quadro constitucional anterior, com a *revisão de 2004*, a Assembleia Legislativa por força do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 227º da Constituição, passar a dispor de competência para: “desenvolver para o âmbito regional os princípios ou bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam”, mesmo quando, como na situação em apreço, tais “bases do sistema de ensino”, se inscrevam no âmbito da *reserva absoluta* de competência legislativa da Assembleia da República²⁸.

Não obstante, esta evolução competencial das Regiões aberta pela *revisão da constituição de 2004* e a possibilidade da Madeira poder ensaiar uma iniciativa legislativa regional, numa área antes reservada ao Governo da República (por força da assinalada *reserva absoluta* do Estado -a área da “Lei de Bases do Ensino”), e a convicção clara do Tribunal Constitucional de que: “(...) [a] razão pela qual o juízo a proferir pelo Tribunal Constitucional sobre a questão que agora lhe é submetida haverá de confrontar-se com um quadro jurídico-normativo substancialmente distinto daquele que vigorava aquando da aprovação do Acórdão n.º 161/2003.”²⁹; ainda assim, este Tribunal superior considerou que a proposta de alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, continha normas relativamente ao recrutamento do órgão de gestão (Conselho Executivo/ Diretor -agora renomeado) contrárias à própria “Lei de Bases do Sistema Educativo”, com a qual se deveria conformar, na medida em que esta, no seu entender, exige a eleição democrática dos órgãos que asseguram a direção das escolas³⁰.

Torna-se claro, porém, da leitura deste segundo arresto do Tribunal Constitucional e constante do Acórdão n.º 262/2006 - Processo n.º 358/2006-, de 02 de junho de 2006³¹, uma não tomada de posição sobre a caracterização da natureza dos órgãos e suas características, isto no particular sentido, de os posicionar ao nível da gestão ou da direção da escola (aliás, em claro conflito com o artigo 45º da

27. Cfr. ALVES, *Modelos jurídicos*, pp. 157-158.

28. Cfr. v. CANAS, *Constituição da República Portuguesa (após a sexta revisão constitucional-2004)*, Lisboa, AAFDL, 2004, p. 22; e J. MIRANDA, “A autonomia legislativa das Regiões Autónomas após a revisão constitucional de 2004”, *Scientia Iuridica (separata)*, LIV- 302, (abril-junho), 2004, p. 204.

29. Cfr. Acórdão n.º 262/2006, p.3685.

30. Curiosamente, para o Tribunal Constitucional, a mesma conclusão do Acórdão para o órgão de gestão (*Conselho Executivo/Diretor*) e a sua desconformidade com a “Lei de Bases do Sistema Educativo” (n.º 4 do artigo 48º), não é igualmente aplicável para outro órgão da escola, *Conselho Administrativo*, cujos membros tem assento por inherência de funções e não são eleitos, na medida em que, face a este, o Acórdão não levanta qualquer ilegalidade. Mas mais, o Acórdão não esclarece sequer a definição de qualquer critério, material ou orgânico, de distinção entre as diversas funções: administração, gestão e direção, como tão pouco explica como é que cinge a exigência da eleição dos membros dos *Conselhos Executivos ou Diretor* à luz da interpretação que faz do referido n.º 4 do artigo 48º da “Lei de Bases do Sistema Educativo”, apenas aos representantes dos professores, omitindo os representantes dos alunos e pessoal não docente, quando o pedido de inconstitucionalidade se baseia, precisamente, na violação do n.º 4 do artigo 48º da “Lei de Bases do Sistema Educativo” (no seu todo), e neste se abrangem, também, os representantes dos alunos e pessoal não docente.

31. Publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 107, de 02 de junho de 2006.

“Lei de Bases do Sistema Educativo”), o que explicará, talvez, que seja usada indistintamente a designação “direção”, pretendendo abranger todos eles³².

Reveste-se portanto, de importância acrescida, analisar com detalhe as convicções do Tribunal Constitucional. Tal desiderato é, em nosso ver, determinante para daqui poder entender-se a forma como a matéria de natureza competencial constitucional acaba por ser encarada em Portugal, naquilo que diz respeito à área da autonomia, administração e gestão das escolas básicas e secundárias, isto por referência, à possibilidade de repartição competencial, neste particular, das Regiões Autónomas face ao Estado.

Ademais, cremos, que esta matéria entronca com a temática da “participação democrática no ensino”, cuja âncora constitucional é, com toda a certeza, o artigo 2º da Constituição, de resto, sustentáculo ideológico do próprio Estado português. Na realidade, este dispositivo constitucional e tudo aquilo que o mesmo dogmaticamente encerra, acaba por enformar a *arquitetura democrática* do Estado Português, na área da administração educativa, e conduz, assim, a uma

32. Não pode deixar de referir-se que este Acórdão foi aprovado com declarações de *voto de vencido*, de alguns dos seus Juízes Conselheiros, entre eles Benjamim Rodrigues favorável à proposta de Decreto Legislativo Regional. No seu entender: “(...) É que não conseguimos descortinar — mesmo aceitando, por inteiro, um dos pressupostos de que parte o acórdão, de que «bases» correspondem às «opções político-legislativas fundamentais respeitantes à matéria» do sistema de ensino — que as normas em questão contrariem as «bases do sistema de ensino», definidas pela referida LBSE, no que aqui importa, ou seja, «as bases» relativas à «administração do sistema de ensino» e à «administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino» (artigos 46º e 48º). « (...) Por isso, ao fazer as suas opções políticas fundamentais, a LBSE quedou-se, no domínio que importa, pela adoção de conceitos assaz elásticos ou alargados «de administração e gestão do sistema educativo» (artigo 46º) e de «administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino» (artigo 48º), que pudessem vir a abranger toda a realidade, na ótica da satisfação do respetivo interesse público da administração do ensino público, que o funcionamento do sistema e dos diferentes estabelecimentos postulariam. Daí que a «Lei de Bases do Sistema Educativo» não tenha efetuado qualquer destriňa entre as funções jurídico-materiais que devessem ser enquadradas nos conceitos de administração, gestão ou direção dos estabelecimentos e, muito menos, feito qualquer exigência no sentido da fixação do número e natureza, funcional ou orgânica, dos órgãos de administração e gestão, a prever por diploma de desenvolvimento e das competências a atribuir a cada um deles. A «Lei de Bases do Sistema Educativo» limitou-se, em retas contas, a enunciar os princípios gerais ou as linhas vectoras fundamentais que o legislador do diploma de desenvolvimento devia respeitar, no que respeita à administração e gestão do sistema de ensino ou dos estabelecimentos de ensino, como é próprio de uma lei de bases. Tais são as razões pelas quais quer o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio (artigo 5º) quer o referido Decreto-Lei n.º 115-A/98 (artigo 7º do regime de autonomia por ele aprovado) - diplomas que procederam, ambos, ao desenvolvimento da «Lei de Bases do Sistema Educativo» - se limitam a considerar como sendo «órgãos de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino» os diferentes órgãos que enunciaram, sem os acoplar ao desempenho de funções materiais concretamente determinadas. É que, em bom rigor, o prosseguimento de qualquer atividade do estabelecimento de ensino, centre-se ela nas relações internas ou externas, ou seja levada a cabo por qualquer órgão do estabelecimento de ensino, poderá incluir-se, em termos latos, no conceito de exercício de poderes de administração, gestão ou de direção do estabelecimento. Quer isto dizer que a «Lei de Bases do Sistema Educativo» não impôs que os órgãos de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino obedecessem a determinado número ou figurino pré-conformados, nem estabeleceu qualquer Modelo de repartição de atribuições e de competências entre eles, deixando a regulação dessas matérias para os diplomas de desenvolvimento.” (Cfr. Acórdão n.º 262/2006, p. 3694).

interconexão nesta área com a temática da autonomia das escolas em Portugal.

Deve conjeturar-se pois, que em sede constitucional, ao contrário do que se passa no ensino superior (n.º 1 do artigo 76º da Constituição), a autonomia das escolas dos ensinos básicos e secundário, não encontra no texto constitucional um acolhimento expressivo, de forma semelhante (n.º 1 do artigo 77º). De resto, até mesmo se poderá colocar a dúvida da generosidade concedida pela Constituição, na sua *revisão de 1982*, onde foi inserida esta referência à “gestão democrática” (n.º 1 do artigo 77º); fundamentalmente, por inexistir neste mesmo texto aquilo que se deve entender por “gestão democrática das escolas”, qual o seu âmbito, fundamento e consequências, além da sua operacionalidade prática. De resto, e exatamente por isto, estamos em crer, portanto, que este espaço de manobra remete ao intérprete e ao legislador infraconstitucional, a possibilidade de ensaiar os entendimentos mais consentâneos com a realidade a que este pretende atender.

Igualmente, no que diz respeito à “Lei de Bases do Sistema Educativo”, constata-se que esta não vai além de uma enunciação da regra da participação democrática, o que nos parecerá sintomático do seu entendimento, quanto ao alcance do poder de desenvolvimento ser dado a esta, através de diploma específico de valor geral³³, isto porque, não esqueçamos, a citada “Lei de Bases” é de 1986 (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), posterior, portanto, ao preceito Constitucional introduzido na *revisão constitucional de 1982* (como se referiu); além, de que, a própria “Lei de Bases” não se coibiu de, se calhar com maior detalhe e em contrapartida, desenvolver e esclarecer os preceitos de “unidade, coordenação global e garantia” dos princípios de ensino únicos para o País (artigo 47º, em especial nºs 1, 4 e 5).

Dir-se-á assim, em conclusão, que utilizando o dispositivo constitucional da alínea c) n.º 1 do artigo 227º da Constituição, na sua nova formulação saída da *revisão constitucional de 2004*³⁴, a Assembleia Legislativa da Madeira propôs-se desenvolver a própria “Lei de Bases do Sistema Educativo”, naquilo que esta se refere quanto à forma de designação dos membros dos órgãos das escolas, quer dizer, a forma de governação escolar dos ensinos básico e secundário da Madeira³⁵, devendo a mesma ter sido considerada como constitucionalmente aceitável.

33. Cfr. artigo 119º da Constituição.

34. De acordo com VITALINO CANAS, “na alínea c), do n.º 1, o poder legislativo autónomo sofre mais uma expansão, uma vez que as regiões passam a deter o poder de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam. Até 2004, as regiões só podiam desenvolver as leis de bases sobre matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, bem como em algumas matérias da reserva relativa desta, sempre em função do interesse específico, que, como se observou, desapareceu como limite ao poder legislativo autonómico.”. Cfr. v. CANAS, *Constituição da República Portuguesa*, p. 236.

35. Cfr. ALVES, *Modelos jurídicos*, p. 162.

4. A Jurisprudência do Tribunal Constitucional Português, na repartição competencial entre a Madeira e o Estado

Sobre o papel do Tribunal Constitucional, na dimensão regional do *modelo regional* de autonomia, administração e gestão escolar assistem-se pois, a duas intervenções jurisprudenciais. Ambas, incidindo sobre o *modelo*, mas descontornando neste apenas aspectos, que não o comprometem na sua integralidade, que acabam por quedar-se, fundamentalmente, sobre a forma de *escolha* do órgão de gestão. A primeira, constante do referido Acórdão n.º 161/2003, que se pronunciou no sentido da ilegalidade do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, na medida em que este previa para a designação do órgão de gestão escolar o *procedimento concursal* e não a eleição (como estabelecia, ao tempo, o Decreto-Lei n.º 115-A/98 -*modelo estatal*). Numa segunda intervenção, a mesma constaria do Acórdão n.º 262/2006. Neste caso, o Tribunal Constitucional entendeu que não existindo, agora, os dispositivos constitucionais limitadores de competência legisferante das Regiões Autónomas, que caíram, como se referiu, com a *revisão constitucional de 2004*, contudo, e por confronto com o n.º 4 do artigo 48º da “Lei de Bases do Sistema Educativo”, esta opção regional era inconstitucional, ainda, por entender este preceito como determinante no sentido de impor uma apresentação direta das candidaturas ao órgão de direção da escola. Ancorava aqui, o Douto Tribunal, esta sua convicção, naquilo que o *modelo* criado pelo Estado previa (artigo 19º do Decreto-Lei n.º 115-A/98), entendendo que esta seria uma opção válida, para todo o território nacional, não se permitindo, consequentemente, *opções regionais* sobre o alcance da mesma.

Salvo o devido respeito, que é muito, esta conclusão merece contestação. É que, nos parece altamente discutível, não só poder concluir por esta desconformidade *tout court*, face à “Lei de Bases”, como se viu, como caracterizar, mesmo, esta *suposta desconformidade*, como tratando-se de uma matéria de natureza de inconstitucionalidade *per se*.

O Tribunal Constitucional entendeu, como se referiu, que haveria uma desconformidade da legislação regional, não por contrariedade ao *desenho* legal, fixado na “Lei de Bases do Sistema Educativo” (único parâmetro conformador, agora, após a *revisão de 2004*), mas por não conformação à lei nacional, ao tomar como parâmetro referencial o Decreto-Lei n.º 115-A/98. Acontece, que ao adotar esta opção interpretativa, discutível, acabou o Tribunal Constitucional por neutralizar a competência constitucional da Região Autónoma da Madeira, para desenvolver a “Lei de Bases do Sistema Educativo”. De resto, este Tribunal, ao tomar como referência conformadora o citado Decreto-Lei n.º 115-A/98, criou mesmo, ao arrepio da Constituição, *uma nova categoria de leis reforçadas*, indo além do n.º 3 do artigo 112º, *infine*, da Constituição. Ora, a ser assim, trata-se aqui, de introduzir nesta “lógica de pensamento jurídico” do Tribunal Constitucional, como afirma AMADO GOMES, o fenômeno típico dos ordenamentos jurídicos federais da *preempção*³⁶, figura no entanto, não aplicável em Portugal, em

36. A *preempção*, no entendimento de JORGE MIRANDA, citado por AMADO GOMES, é um fenômeno típico dos ordenamentos federais que se traduz na “ocupação do espaço nor-

virtude da nossa configuração constitucional de Estado Unitário com Regiões³⁷. Atente-se assim, em concreto, que o Douto Tribunal Constitucional aceitou como válido, nas suas conclusões (que não podemos seguir), que a competência para desenvolver a “Lei de Bases do Sistema Educativo” é competência do Governo da República e, que, no caso concreto da “administração e gestão das escolas básicas e secundárias”, já o Governo nacional o teria feito pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98. Com este raciocínio jurídico, efetivamente, o Tribunal Constitucional adota uma convicção de completo esvaziamento da competência legislativa complementar da Região (agora, inclusivamente e por paradoxal, maximizada, após a *revisão de 2004*).

Por todo o exposto, a opção formulada pelo Tribunal Constitucional é, pois, claramente contestável, ou citando AMADO GOMES: “constitucionalmente ilegítima”³⁸. Isto porque, por um lado, envolve a criação de um sub-parâmetro de aferição da validade dos Decretos Legislativos Regionais de desenvolvimento das “Leis de Bases”, descaracterizando e atentando mesmo contra a competência primária das Regiões Autónomas em Portugal, saída da Constituição da República Portuguesa, após a *revisão de 2004*; e, por outro lado, ao subverter a matriz hierárquica normativa, constante da *Lei Fundamental*, o Tribunal Constitucional acaba contrariando a intenção declarada, também ela de natureza constitucional, que o legislador na *revisão de 2004* pretendeu conferir às Regiões Autónomas e quase condena estas últimas a um *seguidismo* nas opções formuladas pelo Estado, nas formulações que desenvolve, a partir, neste caso concreto, da “Lei de Bases do Sistema Educativo” e, com isto, coarta um desígnio que aquele legislador em 2004 declarou assumir com esta *Revisão*.

Em síntese, esta análise, coloca em evidência o sentido restrito que o Tribunal Constitucional, em Portugal, tem tido em matéria de repartição competencial constitucional, entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira, na área da administração educacional, procurando contornos restritivos, que a atual arquitetura jurídica, saída da *revisão de 2004*, pelas razões antes expostas, claramente não coloca³⁹.

5. O atual *Modelo de organização das escolas do Estado português*

Atualmente, vigora no espaço continental português, no âmbito da autonomia e administração das escolas, o *modelo* criado com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril⁴⁰. Este diploma nacional assume-se como

mativo” (do léxico americano, *federal occupation of the field* pelas autoridades centrais provocando, de forma explícita ou implícita, a exclusão ou preclusão da produção legislativa de quaisquer outras entidades sobre tais matérias. Cfr. c. AMADO GOMES, “Ac.TC n.º 262/06 (autonomia das escolas e Regiões Autónomas)”, *Jurisprudência Constitucional*, n.º 13, (janeiro-março), 2007, pp. 17-42.

37. *Ibidem*, em especial, p. 40.

38. *Ibidem*, p.41.

39. Cfr. ALVES, *Modelos jurídicos*, p.165

40. Este Decreto-Lei é resultado do XVII Governo Constitucional de Portugal e corres-

aprovando um novo regime nacional de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos. Pela leitura do Decreto depreende-se, portanto, que é pretendido introduzir no regime de autonomia e administração das escolas do Estado um novo *modelo*, que substitui integralmente o Decreto-Lei n.º 115-A/98⁴¹. De resto, este Decreto-Lei n.º 75/2008 aprova, também ele, um: “(...) regime de autonomia , administração e gestão dos estabelecimentos públicos (...)” (artigo 1º), e surge *no dizer* do seu *preâmbulo*:

“(...) Entendeu o Governo, no exercício das suas funções, que (...) era possível, dentro do quadro legal existente, reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direcção das escolas para reforçar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação (...)”

São definidos pelo Decreto três objetivos estratégicos, que suportam as mudanças que se pretendem implementar: 1º) “reforçar a participação das famílias e comunidades”, na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino; 2º) “reforçar a liderança das escolas”; e, 3º) “reforçar a autonomia das escolas”. Neste sentido, propõe-se que a obtenção desses objetivos será conseguida através de alterações a introduzir na organização e gestão das escolas mediante: primeiro, aumento da representação parental e comunitária no órgão de direção estratégica (agora denominado *Conselho Geral*)⁴², a ampliação dos poderes deste órgão, em especial no que respeita à eleição do *Diretor* e supervisão da sua atividade de gestão; segundo, criação do cargo de *Diretor*, o seu recrutamento por via de um procedimento concursal e o reforço dos seus poderes (presidência por inerência do *Conselho Pedagógico*, faculdade de designar os responsáveis pelas *Estruturas de Gestão Intermédia*); terceiro, a ampliação da margem de manobra das escolas na definição da sua organização interna, em função da especificidade do serviço de educação que prestam.

No essencial é absolutamente paramétrico e não deixa de ser característica, que marca especialmente este *novo modelo*, aquilo que diz respeito ao órgão de gestão da escola: o *Diretor*. A opção por esta “nova” figura, que se caracteriza, não só, pelo facto de não se prever sequer a possibilidade de aquele órgão ser colegial (por opção da Escola, como em todos os *modelos* anteriores), passando

ponde, fundamentalmente, a um processo iniciado em 2005, com a medida política intitulada: “Avaliação e autonomia das escolas” - combinada com a medida: “Reforço das competências de gestão das escolas” -, de modo a preparar os contratos de autonomia e desenvolvimento; e, com, a criação de dois grupos de trabalho, um para a avaliação das Escolas e outro para o projeto de desenvolvimento da autonomia das Escolas. LIMA considera-o um modelo inserido ainda, na: “(...) administração directa do Estado, de que resulta uma concepção de autonomia consideravelmente mais limitada e circunscrita a dimensões predominantemente técnicas e operacionais, e um ordenamento mais directivo e menos aberto às diferenças.” Cfr. L. LIMA, “A democratização de governo das escolas públicas em Portugal”, *Revista Sociologia*, XIX, 2009, em especial, p. 247.

41. Nos termos do artigo 71º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, é mesmo assumida a intenção expressa de revogar o Decreto-Lei n.º 115-A/98.

42. No Decreto-Lei n.º 115-A/98 correspondia à *Assembleia* e no Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M (alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M) corresponde ao *Conselho da Comunidade Educativa*.

a ser legalmente de imposição unipessoal (pela primeira vez, desde o 25 de abril de 1974 e *repristinando*, quiçá, em termos de ideologia, a célebre figura dos *Diretores* das escolas do Estado Novo)⁴³; como na forma do seu recrutamento assentar num procedimento concursal desencadeado pelo *Conselho Geral* (artigo 22º), a que se segue um procedimento eleitoral (artigo 23º). A razão, para esta opção, funda-se no dizer do *preâmbulo* do Decreto:

“(...) com este decreto-lei, procura-se reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar (...). Este objectivo concretiza-se no presente decreto-lei pela criação do cargo de director, coadjuvado por um subdirector e um pequeno número de adjuntos, mas constituindo um órgão unipessoal e não um órgão colegial.”

Na forma de recrutamento, não pode deixar de mencionar-se a clara aproximação, que se introduz neste *modelo estatal*, face ao *modelo regional* da Madeira, constante da versão inicial do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, que se descreveu e sem a alteração que este ainda viria a sofrer pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, consequência das decisões do Tribunal Constitucional, constantes dos Acórdãos já apreciados e fruto dos pedidos de apreciação da constitucionalidade suscitados. Isto porque, a forma de recrutamento, que agora o Decreto-Lei n.º 75/2008 vem introduzir, assente num procedimento concursal, conduzido pelo *Conselho Geral* (n.os 3 a 5 do artigo 22º) é em tudo semelhante àquele que o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M [mencionada versão inicial] previa em processo conduzido pelo *Conselho da Comunidade Educativa* (artigo 17º e ss.).

Não obstante, e a este propósito, não pode aqui deixar de se acompanhar BARROSO ao questionar-se a “legalidade deste preceito do Decreto-Lei n.º 75/2008, face à Lei de Bases do Sistema Educativo”⁴⁴, para nós até ampliada a matéria, quando a mesma, no âmbito do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, foi considerada contrária a esta “Lei de Bases”, tendo em conta os fundamentos, antes destacados, no Acórdão n.º 262/2006 do Tribunal Constitucional. Nota-se ainda, que a introdução no *modelo estatal*, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de um procedimento eleitoral *subsequente ou ratificativo* do procedimento concursal (que é prévio), pode gerar ambiguidades e equívocos e em nada favorecer a necessária transparência do processo de seleção, tendendo mesmo a enfraquecer a autoridade e legitimidade do cargo. Ademais, e no limite, até poderá aceitar-se, como defende LIMA, que esta opção vai mais longe e poderá ser, de facto, “uma variação operacional, ou procedural, do conceito de autonomia, sujeito a um processo de ressemantização na linha das perspectivas

43. Impropiamente, porque estes *Diretores* eram nomeados centralmente pelo Ministério da Educação Nacional.

44. Cfr. J. BARROSO, “Parecer sobre projeto do Decreto-Lei n.º 771/2007-ME, regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, 2008, Disponível em <http://docplayer.com.br/6277009-Joao-barroso-parecer-projecto-de-decreto-lei-771-2007-me.html> (acedido em 19 de outubro de 2017).

da Nova Gestão Pública”⁴⁵.

Apenas, pela sua atualidade normativa, deve mencionar-se a alteração, que o *modelo do Estado*, aprovado como se viu pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, teve com a publicação do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 02 de julho. Com este, trata-se de introduzir meras *nuances* no *modelo original*, que em nada o alteram de forma substantiva e não são morfologicamente determinantes. São porém, a destacar o número de *Departamentos Curriculares*, que variam de acordo com a realidade das escolas (que passam a ter autonomia para o fixar); os *Coordenadores de Departamento*, que deixam de ser nomeados pelo *Diretor* (o qual, passa a indicar 3 nomes, de 3 potenciais coordenadores, um dos quais será eleito pelos pares)⁴⁶; o passar a permitir-se a formação de listas candidatas ao *Conselho Geral*, sem obrigatoriedade de essas mesmas listas incorporarem docentes de todos os níveis de ensino (logo, e num contexto de *agrupamento de escolas* -que o modelo do Estado consagra-, nem todas as escolas poderão ficar representadas); o fazer recair-se a avaliação de desempenho do *Diretor* no *Conselho Geral* (em lugar de sê-lo pela administração educativa, no caso o Diretor de Educação); e, finalmente, o retirar-se os pais/encarregados de educação e os alunos do *Conselho Pedagógico*⁴⁷.

6. Comparação entre os Modelos (do Estado e da Madeira)

Numa análise morfológica ao *modelo regional*, que ensaiamos discriminativamente no Quadro 1 (infra), merece destaque, devidamente assinalado, o caso do órgão de gestão. Inicialmente, assente em *provas de mérito* (recrutamento através de procedimento concursal interno na escola), na versão original constante do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, depois com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, através da *escolha* do órgão de administração e gestão -agora designado de *Conselho Executivo*-, assente em eleições abertas a toda comunidade escolar (a cujo mandato os docentes se candidatam por *lista*). Mas, também, surge com realce a merecer atenção: a realidade dos *agrupamentos de escolas* (opção não aplicável na Madeira); dos *contratos de autonomia* (sem existência regional) e o âmbito de aplicação do próprio *modelo* (apenas a escolas dos 2º e 3º ciclos e secundário). Tratam-se tudo de variantes opcionais regionais no *modelo*, que convergem claramente no sentido de poder afirmar-se que estaremos, de facto, perante características fundamentais, no *modelo* da Madeira, que se distinguem

45. Cfr. LIMA, *Revista Sociologia*, p. 248.

46. Assiste-se pois, aqui, a um dir-se-ia fenómeno de *híbridismo*, quanto ao modelo de legitimação do cargo, também ele *sui generis*, como já é (e não se altera) o cargo de *Diretor*, que é eleito depois de um *procedimento concursal* prévio à eleição.

47. O que poderá ser visto como uma *cedência* corporativa à classe docente, apesar de a argumentação técnica da natureza do órgão, apresentada como determinante, nos parecer relevante. Ainda, assim, não deixa, apesar de tudo, de introduzir-se aqui uma *nuance* face a uma tradição, no momento certamente com características sobretudo simbólicas, que remontava já ao Decreto-Lei n.º 769-A/76, onde os pais/alunos podiam ter assento no *Conselho Pedagógico*, sempre que as matérias o justificassem e a sua presença fosse requerida.

do regime estatal.

Mais ainda, características específicas, potenciadas por realidades, como aquelas existentes nesta Região, ao nível dos *quadros jurídicos* de pessoal docente (que existem por escola e por zona pedagógica, contrariamente ao continente por *agrupamento*); a permitir-se que para o desempenho das funções de direção escolar releve, não apenas a qualificação académica específica, como também, e em igualdade, o anterior desempenho destas funções por um mandato diretivo completo, sempre com a obrigatoriedade dos docentes serem do *quadro* da própria escola a que se candidatam (ao contrário do *modelo* do Estado); *itens* que confluem no sentido de, também aqui, existir de facto, uma dimensão jurídico/matricial regional própria, no *modelo regional* da Madeira⁴⁸.

ÓRGÃOS/ ESTRUTURAS	Natureza do O. Executivo	MODELO ESTADO	MODELO MADEIRA
		Órgão unipessoal SEM OPÇÃO (Diretor)	COM OPÇÃO pela Escola, entre Conselho ou Diretor
	Recrutamento O. Executivo	"sistema híbrido de eleição" (BARROSO, 2008)	eleição direta por toda a comunidade escolar
	"Agrupamento de Escolas"	"...unidade organizacional dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimento de educação pré-escolar e escolas de um ou mais níveis e ciclos de ensino..." DL n°75/2008	Sem previsão expressa "No entanto, (...) o reordenamento da rede escolar (...), na maioria operando verdadeiros agrupamentos de unidades escolares (...)" DLR n°21/2006/M
GESTÃO	"Contratos de autonomia"	"...acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação e a Câmara Municipal e(...) parceiros da comunidade(...), através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o Projeto educativo (...)" DL n°75/2008	Sem aplicação
COMUNIDADE EDUCATIVA	"Conselhos Municipais de Educação"	"...é uma instância de coordenação e consulta que tem por objetivo promover a nível municipal a coordenação da política educativa, articulando a intervenção..." DL n°75/2003.	Sem aplicação
	Pais e alunos	"Associação de Pais" "Aos pais e encarregados de educação e aos alunos é reconhecido o direito de participação na vida do agrupamento..." DL n°75/2008	Sem aplicação

Quadro 1

Pelo evidenciado não escondemos, outrossim, desde já, a nossa opção pela solução que era constante do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, na sua versão inicial de recrutamento do órgão de gestão assente num procedimento concursal conduzido pela escola, destinado a encontrar os docentes melhor preparados tecnicamente para o exercício destas funções. Pensamos pois, tendo presente, por comparação, todas as razões antes aduzidas, que esta *fórmula* poderia implicar uma melhoria da qualidade dos elementos dos órgãos de gestão das escolas e o seu desempenho. Prática, de resto, seguida em diversos

48. Neste sentido, ALVES, *Revista Sensos* 8, pp.67-91.

países da europa, sendo que em pelo menos 11 países⁴⁹ os *Diretores* das escolas são selecionados através de um processo concursal exigente, que é público e organizado pela administração educacional⁵⁰.

Acresce mesmo, que a inevitável perda de protagonismo, hoje, daquilo que foi a *gestão democrática das escolas*, especialmente, a favor da *autonomia das escolas*, interpretada esta de forma atual e moderna, como uma autonomia escolar própria e tendente à democratização da governação da organização escola, convergirá claramente para esta opção. É que, como defende AFONSO, a organização escola é uma realidade socialmente construída, a partir da ação dos seus membros, definindo um contexto em contínua reconstrução, um espaço de afrontamento e de negociação (explícita ou latente), de conflito e de cooperação (formal ou informal), constitutivos de finalidades formais, de políticas internas e de relação com o exterior, de procedimentos padronizados, de afinidades, cumplicidades e antagonismos, em suma, de uma cultura organizacional específica⁵¹.

De facto, temos por convicção, que na Madeira, naquilo que a organização das escolas diz respeito, aliar um *modelo regional*, idiossincraticamente, vocacionado para a realidade regional permitirá à administração educativa ser conduzida no sentido de abordagens, que no limite deverão abandonar a tentação tecnocrática (não caindo naquilo que tem sido a mera declaração reformista do Estado), da *visão* do papel da escola e das suas relações com a Administração, através de um *Diretor*, nos moldes descritos anteriormente pelo *modelo estatal*⁵².

Estamos pois, em crer, que uma ponderação de toda a realidade antes descrita, que assente numa fórmula assim concebida, no sentido de manter uma *gestão autónoma*, onde a escolha de quem gera a escola emana de toda a comunidade mediante uma seleção e, que, nessa se legitima, em linha, de resto, com tudo aquilo que o Conselho Nacional de Educação, tem vindo a propugnar sobre esta matéria⁵³ é a fórmula mais correta de encarar esta dimensão.

49. No caso da Espanha, apenas para vislumbrarmos aquilo que se passa perto de nós, o procedimento de seleção comprehende mesmo várias etapas. Primeiro, os serviços da Administração publicam um aviso (anúncio) de seleção. Os docentes interessados apresentam a sua candidatura identificando a escola (os docentes podem candidatar-se independentemente da escola onde são efetivos) a que pretendem candidatar-se a diretor. De seguida, a *comisión de selección* analisa os currículos académicos e profissionais dos candidatos e também avalia aquilo que estes apresentam como linhas de ação para o seu mandado (*proyecto de dirección*). Finalmente, o candidato selecionado é ainda submetido a um rigoroso programa de formação sobre várias áreas. Por fim, os candidatos são nomeados pela Administração para um mandato de 4 anos renováveis.

50. Cfr. COMMISSION / EACEA / EURYDICE, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, pp. 111 ss.

51. Cfr. N. AFONSO, “A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa”, *Inovação*, XII-3, 1999, pp. 45-64.

52. A este propósito, e apesar mesmo da recente “novidade” deste *modelo*, é já visível através de recolhas empíricas junto dos “práticos”, um maior afastamento entre o *Diretor* e a comunidade escolar, e sem que a ação se traduza em melhores resultados. Cfr. P. ABRANTES, S. MARTINS e T. CAIXEIRINHA, “Sucesso, Gestão e Avaliação, Um novo capítulo nas políticas educativas em Portugal?”, in L. VELOSO (org.), *Escolas e Avaliação Externa. Um Enfoque nas Estruturas Organizacionais*, Lisboa, Mundos Sociais, 2013, pp. 37-45.

53. Vide, a este propósito, os Pareceres n.º 5/97, ponto 67 e 68, p.15966 e n.º 3/2008, ponto

Esta, “outra”, visão tudo terá a ganhar, ainda, se aliada a uma *política educativa regional*, que pressuponha uma nova estratégia no funcionamento das organizações escolares, considerando-as mesmo, na dimensão que FRIEDBERG entende como “sistemas de ação concreta”⁵⁴, em cujas lógicas de funcionamento interno, as escolas, se apresentem de posse de plenas capacidades de percepção e realinhamento em relação à intervenção normativista da administração educacional, não perdendo de vista, no entanto, imperativos de qualidade de desempenho, onde as organizações escolares, funcionem como unidades reflexivas e aprendentes⁵⁵.

Convergirá finalmente, para todo este complexo conjunto de natureza, essencialmente, organizacional, defender também, que pode e deve a Madeira, neste particular, enveredar por um envolvimento permanente dos diversos *atores* em presença na escola e nos processos de decisão. Aqui, estamos em crer, uma vez mais, que uma lógica de progressiva utilização de mecanismos de partilha, descentralização, contratualização e avaliação diferenciada, poderão conduzir a uma redefinição dos vários papéis e níveis de intervenção da administração educativa mais eficazes, que a mera declaração reformista ou mudança de modelo jurídico simplesmente declaradas, podem não ser devidamente interiorizadas.

34, p. 8104. Disponível em <http://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/pareceres> (acedido em 19 de outubro de 2017).

54. Cfr. E. FRIEDBERG, *O Poder e a Regra*, Lisboa, Instituto Piaget, 1993, p. 180.

55. Cfr. M. SANTOS GUERRA, *A escola que aprende*, Porto, Edições ASA, 2000, p. 37.