

Tomada de posição sobre Decreto-Lei nº21/2019, de 30 de janeiro de 2019, articulado com Lei 50/2018“ Lei-Quadro de Transferências de Competências para as Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais”

I – Enquadramento

Nos diplomas em epígrafe não se encontra prevista a regionalização administrativa, não se lê qualquer processo de criação de regiões administrativas, que seriam um verdadeiro nível intermédio de poder administrativo e, que publicamente, em várias intervenções de membros do Governo, Deputados, Autarcas, Académicos vai surgindo como um elemento da agenda política.

Ao contrário, a proposta de diploma sectorial da Educação prevê a transferência de competências para Entidades Intermunicipais, que não são entidades autárquicas, nem correspondem a nenhum escalão da Administração Pública, introduzindo desde logo elementos inibitórios à universalidade do acesso à educação.

Uma primeira questão que importa colocar é a de que atribuições e competências, face ao exposto no documento, ficariam no âmbito da Administração Central? Pois este documento confirma a remissão da Administração Central para um papel meramente regulador. Pode dizer-se que apenas os currícula e o corpo docente seriam assumidos pelo Estado.

Mas, numa leitura mais atenta do Decreto-Lei da educação, no seu artº3º, nº1, atribui aos Municípios a competência da gestão, o que levanta questões quanto à fronteira entre as “eventuais” novas competências dos Municípios e as competências dos Órgãos de Gestão Escolar, veja-se que o artº4º coloca a necessidade do cumprimento do currículo e orientações pedagógicas nacional e do respeito pela autonomia curricular e pedagógica, bem como, a salvaguarda da autonomia do exercício da atividade docente nas alíneas b), d) e e), mas que na prática teria inúmeras áreas concorrenciais, e constituiria mais um empobrecimento à gestão democrática das escolas, e ao papel dos seus órgãos eleitos.

Uma alteração de paradigma como a que este documento preconiza parece exigir uma discussão com fundamentação e estudos, bem como, uma discussão alargada com os Municípios, o que não parece adequar-se ao horizonte de implementação previsto na lei 50/2018 e no art.76º do Decreto-Lei, na sua versão de Setembro. Inclusive as normas jurídicas dos dois diplomas apresentam-se confusas e contraditórias, nomeadamente no que se refere à entrada em vigor e produção de efeitos do projeto de diploma em apreço (art.76º).

Um processo descentralização de competências necessita de lei habilitante, com as atribuições e competências dos diferentes órgãos administrativos claramente definidos, ou seja, uma verdadeira Lei-quadro de delimitação de atribuições entre os órgãos da Administração Central e órgãos da Administração Local, bem como, com o enquadramento financeiro pressuposto, o que não aparece claro no texto da Lei 50/2018, nem no Decreto-Lei nº21/2019.

Várias são as normas deste Decreto-Lei que remetem para legislação ou normativos posteriores ou específicos, o que levanta por um lado dúvidas sobre as competências concretas a transferir e, por outro lado suscita questões de como a legislação no âmbito

do processo de transferência de competências se poderá conformar com o Princípio Constitucional da Autonomia do Poder Local.

I.a) elenco de artigos do Decreto-Lei nº21/2019 que remetem para legislação específica ou posterior da competência da Administração Central:

. art.8º nº2 – “ A rede educativa é definida pelo departamento governamental com competência na matéria, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.”

. art.9º, nº2 – “ As características dos equipamentos educativos obedecem a termos de referência fixados, em conformidade com a lei, pelos departamentos governamentais com competência na matéria.”

. art.12, nº2 – “ A fixação dos parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa cabe ao departamento governamental com competência na matéria.”

. art.27º, nº1 – “ O planeamento plurianual da rede de oferta de educação e formação de âmbito intermunicipal respeita, obrigatoriamente, os critérios, parâmetros técnicos e orientações fixados pelos departamentos governamentais com competência na matéria e a rede escolar definida em cada uma das cartas educativas em vigor na respetiva em cada município.”

. art.28º, nº 1 – “O planeamento intermunicipal da rede da oferta de educação e formação vigora após a aprovação pelos órgãos competentes, mediante parecer prévio vinculativo dos departamentos governamentais com competência na matéria.”

. art.29º - “A rede da oferta educativa é fixada anualmente pelos departamentos governamentais com competência na matéria, ouvidos os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.”

. art.34º - “ O regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar, enquanto modalidade dos apoios e complementos educativos previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei nº46/86, de 14 de outubro, na sua versão atual, é estabelecido em diploma próprio, sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes.”

. art.35º, nº 4 - “ Sem prejuízo das regras legais e regulares vigentes em matéria de preparação, confeção e prestação do serviço de refeições ao público em geral, as entidades e serviços da administração central com competências na matéria definem, através de diploma específico, os princípios dietéticos de qualidade e variedade a que devem obedecer as refeições servidas em refeitórios escolares.”

. art.35º, nº 5 – “ o preço das refeições a fornecer às crianças e alunos nos refeitórios escolares e demais regras sobre o respetivo pagamento é fixado por despacho dos membros do governo responsáveis pela área das finanças, da educação e das autarquias locais, após consulta à Associação Nacional dos Municípios Portugueses.”

. art.38º, nº 2 – “ Os acordos de cooperação (alojamento) referidos no número anterior estabelecem os direitos e obrigações das partes, bem como, os termos do financiamento, definindo quais os instrumentos financeiros utilizáveis.”

. art.41º - As regras a observar na organização e funcionamento das atividades de apoio à família, componente de apoio à família e atividades de enriquecimento curricular são estabelecidas nos termos definidos em decreto-lei próprio que institui o regime específico.”

- . art.42º, nº2 – “As câmaras municipais procedem ao recrutamento e seleção do pessoal não docente, a afetar aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação, localizadas nos respetivos territórios, nos termos previstos pela lei geral do trabalho em funções públicas.”
- . art.42º, nº3 – “Os critérios e a fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada, é definida por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da administração pública e da educação.”
- . art.45º – “ A apreciação técnico-pedagógica e a certificação das ações de formação cabem, concomitantemente, ao departamento governamental com competência na matéria e à Associação Nacional de Municípios Portugueses.”
- . art.51º - “ O financiamento das competências de equipamento, conservação e manutenção previstas no art.32º, e no art.37º é fixado nos termos da portaria dos membros do governo das áreas das finanças, das autarquias locais e da educação.”
- . art.52, nº1º - “ Sem prejuízo no disposto nos artigos seguintes, o financiamento das competências de investimento e gestão das autarquias locais e entidades intermunicipais em matéria de educação, incluindo os transportes escolares, é assegurado pelos mecanismos previstos no respetivo regime financeiro e no Orçamento de Estado.”
- . art.53º - “ O financiamento do apoio e dos complementos educativos, designadamente dos circuitos especiais de transporte, fornecimento de leite escolar, escola a tempo inteiro e encargos com refeitórios e refeições, observa as regras legais respetivamente aplicáveis a cada uma destas medidas.”
- . art. 54º, nº1 – “ O financiamento das despesas com pessoal não docente é calculado de acordo com os encargos que resultam da aplicação, em cada município, dos critérios de afetação fixados pela portaria mencionada nos artigos art.42º, nº3.”
- . art.62º, nº 6 – “ O registo (titularidade de equipamentos educativos) efetuado nos termos do presente artigo é comunicado ao departamento governamental com competência na gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.”
- . art. 68º, nº1 – “ É fixada por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da educação e dos transportes terrestres, uma fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar.”
- . art.68º, nº2 – “É fixada por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e da educação: a) uma fórmula de cálculo para determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas; b) Uma fórmula de financiamento das despesas de equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário e das residências escolares.”
- . art.68º, nº3 – “ As portarias a que se referem os números anteriores resultam do trabalho a desenvolver pela comissão criada nos termos do art.66º, sendo aprovadas no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei.”
- . art.69º, nº3 – “ Até 30 de Abril de 2019, é publicado por despacho conjunto dos membros do Governo das áreas das finanças, das autarquias locais e da educação, o mapa com os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização, que nos termos do disposto nos artigos 51º, 52º, 53º, 54º e 68º são transferidos para os municípios no ano letivo de 2019/2020.”
- . art.69º, nº4 – “ Caso se revele necessário, no decurso do ano de 2019, rever os montantes referidos no número anterior, os membros do Governo responsável pela área

das finanças, da educação e das autarquias locais remetem a fundamentação de revisão aos municípios, e a variação do montante é considerada autonomamente, em sede de Orçamento de Estado para 2020, na respetiva dotação do Fundo de Financiamento da Descentralização a transferir.”

II – Financiamento (art.50º e seguintes)

Importa assim lembrar a necessidade de legislação de carater universal e com fórmulas de financiamento claras, que não se encontra contemplada, mas sim, remetida para legislação futura e desconhecida, aliás, como fica bem patente nos artigos 50º, 51ºnº2 e 52º, art.68º e art. 69º, com remissões de carater geral remissão para a nova legislação das finanças locais, ou para eventuais programas de financiamento mediante a afetação de verbas provenientes de fundos europeus estruturais e de investimento ou dos Orçamentos de Estado anuais.

No entanto, do que se vai conhecendo sobre o novo quadro financeiro de referência, existe uma forte pressão comunitária e do próprio Governo para a desmaterialização dos projetos a apoiar através dos fundos comunitários, o que levanta questões relativamente à disponibilidade para financiar o necessário investimento no parque escolar. Transferindo para as Câmaras Municipais as competências de investimento, equipamento e apetrechamento, bem como, a manutenção de todo o ensino não superior, os recursos e a capacidade para assegurar a conservação e o alargamento já hoje da competência municipal, nomeadamente, a rede de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, a par das restantes competências das autarquias nesta matéria, num quadro de ausência de reforço efetivo de meios financeiros, técnicos e humanos reduz-se na proporção das novas exigências.

O art.67º nº2 do Decreto-Lei sectorial da educação prevê no regime transitório para o financiamento das competências de apetrechamento, conservação e manutenção de escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário (previstas no art.32º), bem como, de residências escolares (art.37º), a transferência anual da verba de vinte mil euros por cada estabelecimento ou residência transferida, verba que atualmente os Municípios com contratos de execução dispõem, e que levanta já inúmeras insuficiências e problemas (este regime transitório vigorará até á entrada em vigor da portaria prevista no art.51º). Referindo o art.51º que “ o financiamento das verbas de equipamento, conservação e manutenção previstas no art.32º, e no art.37º é fixado nos termos de portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, autarquias locais e educação”.

Importa sublinhar que a Lei do Orçamento de Estado de 2019 não estabelece o normativo do Fundo de Financiamento da Descentralização, uma vez que as normas constantes na proposta de lei inicial foram rejeitadas em sede de discussão na especialidade.

O Decreto-Lei nº21/2019 prevê que o financiamento das competências de investimento e gestão das autarquias locais seja assegurado pelos mecanismos previstos no respetivo regime financeiro. “ Os Departamentos Governamentais com competência na matéria asseguram o financiamento das operações de investimento em edifícios e equipamentos escolares mediante recurso a verbas preferencialmente provenientes de fundos europeus estruturais e de investimento, em articulação com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, ou através de dotações consignadas no orçamento de estado” (art.50º), que se enquadrem nos critérios aqui estabelecidos e precedidas de mapeamento das operações prioritárias (art.50º nº3). **Importa sublinhar que não parece ser adequado que apenas os Municípios “onde existam edifícios e equipamentos escolares incluídos no mapeamento” sejam notificados para no prazo de 30 dias se pronunciarem, solicitarem esclarecimentos ou apresentarem reclamações (art.50, nº4), quando deveria ser publicada uma listagem, garantindo a transparência do processo de investimento e permitindo que todos os municípios se pudessem pronunciar, muito embora se garanta a informação a todos os municípios (art.50º nº5), permanece a dúvida se estes podem fazer reclamações e vir a ser contemplados no mapeamento.**

A Lei 50/2018 recentemente publicada, e que deve ter uma leitura articulada com os decretos-Lei Sectoriais remete ainda o regime de financiamento de novas competências para normas específicas no O.E. sobre o financiamento de competências a descentralizar para o período de 2018 a 2021. Uma vez mais, não existe qualquer concretização e remete-se este regime para o O.E.

A análise dos documentos em epígrafe não pode ignorar o estado de subfinanciamento dos estabelecimentos de ensino do 2.º e 3.º Ciclo do ensino básico e do ensino secundário, o estado de degradação em que as muitas escolas se encontram, a ausência de equipamentos, nomeadamente, ginásios e pavilhões desportivos, assim como, a insuficiência dos respetivos quadros de pessoal, tanto de assistentes operacionais e assistentes técnicos, como de profissionais de apoio à ação educativa. A perspetiva de garantir que a atual despesa com as competências que pretendem transferir seja repartida pelos municípios, deixa um ónus e uma pressão para que estes passem a assegurar responsabilidades financeiras que até hoje os governos nunca assumiram.

Ao subfinanciamento acresce o crónico subinvestimento nos estabelecimentos de ensino que se pretende transferir para os municípios. Neste plano a prática não podia ser mais desadequada, enquanto decorreu o processo negocial entre o Governo e as autarquias locais, através da ANMP, para a transferência destas competências, o Governo pressiona os municípios para assumirem 50% das despesas elegíveis relativas à componente nacional do investimento nos estabelecimentos do 2º e 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário que pretendem transferir.

Em causa estará a responsabilização dos municípios por investimento urgente sem a atribuição de quaisquer meios ou instrumentos financeiros que lhes permita responder à natural pressão e exigência das populações para reabilitação ou construção de estabelecimentos de ensino, mas também, a limitação da própria gestão dos orçamentos das escolas através da obrigatoriedade da consignação de receitas dos próprios estabelecimentos para a sua manutenção e equipamento, com claro prejuízo do desenvolvimento de projetos educativos próprios (arts.47º e 48º), e com esta consignação a evidente violação do Princípio da Autonomia do Poder Local.

Na prática, perante a incapacidade para assegurar o financiamento necessário ao investimento e funcionamento dos estabelecimentos de ensino em causa, a Administração Central conduz os municípios para soluções de gestão e contratação de recursos e de equipamentos educativos fornecidas por outras entidades, nomeadamente privadas, no sector da educação. Deixando claro o princípio do não aumento da despesa pública, ou seja a perpetuação do subfinanciamento da Escola Pública.

III – Elenco de Matérias a Transferir (art.3º e 4º)

Quanto ao elenco de matérias que este documento identifica como eventuais transferências para os Municípios, são as áreas que mais têm sofrido com o subfinanciamento e desinvestimento, nomeadamente a construção e requalificação do parque escolar no 2º e 3º Ciclos do ensino básico e do ensino secundário, bem como, o recrutamento, seleção e gestão de trabalhadores não docentes (assistentes operacionais e assistentes administrativos art.11º nº2, alínea e) da lei 50/2018) em todo o ensino básico e o ensino secundário.

No art.3º do Decreto-Lei estabelece-se a transferência de competências de planeamento, investimento e gestão para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Prevendo o art.4º nº1 c) que a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, devem ser respeitadas, sendo de levantar a questão se esse não é o papel da administração central, ou de uma administração regional. Afinal, no território circunscrito em que exercem as suas competências, os Municípios não podem assegurar competências inter-regionais ou intermunicipais.

Cartas educativas (art.5º e seguintes)

Sobre a Secção I, Carta Educativa, o artº6º, nº2 refere que “a Carta Educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional e intermunicipal da rede de ofertas de educação e formação”.

No entanto, não se conhecem instrumentos de planeamento nacional ou regional e uma vez mais não aparecem referências à elaboração pelo Ministério da Educação de uma Carta Educativa Nacional, nem tão pouco são conhecidos os parâmetros técnicos de elaboração e revisão das Cartas Educativas, há vários anos solicitados pelos municípios, e importa lembrar que também nesta área foram os municípios os primeiros a desenvolver instrumentos de planeamento, mesmo antes da legislação os consagrar.

O art.12º nº2 vem estabelecer que a fixação dos parâmetros técnicos de ordenamento da rede educativa cabe ao departamento governamental com competência na matéria, assim como as características dos equipamentos educativos (art.9º nº2) e a rede educativa (art.8ºnº2), não sendo estabelecidos prazos para nenhuma das competências.

No seu artº 7º, nº 3, a proposta de diploma refere que a “Carta Educativa deve refletir a estratégia municipal para redução do abandono escolar precoce e para formação do sucesso educativo” e se é verdade que os municípios muito têm feito na ligação da escola ao meio envolvente, importa lembrar que cabe ao Governo, nomeadamente ao Ministério da Educação, promover do ponto de vista pedagógico, as medidas de redução de abandono escolar precoce e do insucesso educativo, matéria que aliás não está proposta transferir neste diploma, e que é da competência do Ministério da Educação, não só do ponto de vista curricular, mas do ponto de vista da colocação de professores e outros técnicos especializados, bem como, de organização do ano letivo.

Estabelece-se, que “as características dos equipamentos educativos obedecem a termos de referência fixados, em conformidade com a Lei, pelos departamentos governamentais com competência na matéria”, mas importa lembrar, que essa fixação não se encontra atualmente realizada, nem tão pouco os parâmetros técnicos referidos são conhecidos. Ou seja, a execução é remetida para os Municípios, mas o Governo continua a concentrar toda a decisão.

Muito embora o art.14º nº2 estabeleça que o departamento governamental com competência na matéria disponibiliza toda a informação necessária, bem como, a prestação de serviços adequados, são bem conhecidas as respostas evasivas quando solicitados os parâmetros técnicos para os processos de revisão das cartas educativas ou sobre dados da rede, aos quais os municípios não têm acesso, por não serem autorizados a aceder às plataformas digitais do Ministério da Educação.

O Decreto-Lei no seu art.11º c) estabelece como objetivo do ordenamento da rede educativa a garantia de uma adequada complementaridade de ofertas educativas, sendo fundamental referir que esta competência é impossível de exercer numa escala local, tendo em conta que envolve matérias como identificação de necessidades de desenvolvimento nacional, formação de

professores, concurso nacional de professores, conceção dos currícula, e todas as matérias de carácter pedagógico.

Transportes Escolares (art.17º e seguintes; art.36º)

O art.21º nº1 estabelece que a competência da elaboração e a aprovação do plano de transporte é da câmara Municipal, após discussão e parecer do conselho municipal de educação, prevendo no seu nº2 que “quando existam estabelecimentos de educação de âmbito supramunicipal é da competência do secretariado executivo intermunicipal” (áreas metropolitanas ou comunidades intermunicipais), **importa que o legislador clarifique o elenco de estabelecimentos a que se pretende referir.**

Prevê-se ainda no art.22º que o plano seja aprovado até ao dia 1 de agosto de cada ano, vigorando no ano letivo seguinte.

Relativamente aos transportes escolares, o projeto de diploma sectorial parece introduzir alterações substanciais ao atual regime, ampliando o acesso aos transportes escolares (art.20º a), que sendo positivo, colocará problemas de difícil resolução, quer a nível logístico, quer a nível financeiro (que não aparecem acautelados), tanto maiores quanto mais marcada for a sua dispersão geográfica e populacional e mais fraca a rede de transportes públicos existente.

Os impactos significativos nos custos e na extensão da rede não parecem estar a ser tidos em conta, sublinhando-se o princípio já anunciado de não aumento da atual despesa pública.

O alargamento da obrigatoriedade de transportes escolares gratuitos, a cargo dos municípios, nomeadamente, à educação inclusiva – artº20º b), e, à educação pré-escolar, terá um impacto significativo nos custos e na extensão da rede, especialmente se esta expansão ocorrer, em particular através do aumento da rede de circuitos especiais.

Não se encontra clarificada a situação de nos Municípios que, de acordo com a Lei 50/2018, art.4º nº2, tenham deliberado que não pretendem transferência de competências para os anos de 2019 e/ou de 2020, como será garantido o direito á gratuitidade dos transportes escolar na educação pré-escolar, no ensino secundário e aos alunos com dificuldades de locomoção e que beneficiam de medidas de educação inclusiva (art.20, b).

A noção de “serviço de transporte entre o local de residência e o local dos estabelecimentos de ensino”, carece de uma melhor definição do que se entende por “local de residência”. Com efeito, em municípios com uma grande área geográfica e povoamento disperso, uma melhor precisão deste conceito é fundamental.

A obrigatoriedade de contratar ou garantir circuitos especiais sempre que os horários dos transportes coletivos impliquem para os alunos tempos de espera superiores a 45 minutos pode constituir, no ensino secundário, em que diferentes turmas terminam as aulas a horas diferentes, uma situação de difícil solução, tendo em conta os recursos existentes.

De igual forma, o transporte de alunos abrangidos por modalidades de educação especial, atualmente da responsabilidade do Ministério da Educação, pode colocar grandes dificuldades aos municípios, quer a nível de meios de transporte adaptado (em casos de multideficiências por exemplo), quer a nível da especialização do pessoal acompanhante.

Em resumo, a eventual concretização da transferência de competências nos moldes previstos em matéria de transportes escolares, poderá vir a ter como principais consequências para os municípios, (i) um aumento significativo do número de alunos transportados (acresce a educação inclusiva e a educação pré-escolar), mais expressivo em municípios com muitas crianças em idade pré-escolar; (ii) a criação de mais circuitos especiais (com meios próprios das autarquias ou contratados) e/ou o reforço com mais meios dos já existentes; (iii) um significativo aumento da despesa com os transportes escolares, não se prevendo no presente diploma formas de financiamento específicas nesta área.

Ofertas de Formação e Educação (art.23º e seguintes)

Define o art. 25º como objeto da rede de educação e formação a identificação, por estabelecimento de ensino, da disponibilidade de vagas de matrícula por cursos e grupos-turma, identificando os recursos humanos necessários à sua prossecução, muito embora, o art.27º nº2 estabeleça que “ os departamentos governamentais com competência na matéria disponibilizam a informação e o apoio técnico necessário”, não é claro como toda esta articulação se processará de facto, tendo em conta as questões pedagógicas inerentes à mesma.

Os arts.26º e 28º estabelecem como competências das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais o planeamento da rede de oferta de educação e formação, ou seja, uma transferência de competências para entidades não autárquicas.

Também no que a esta matéria se refere, remete-se o exercício das competências para parâmetros técnicos e orientações fixados pelos departamentos governamentais com competência na matéria (arts. 27º a 29º).

Construção, requalificação e modernização (art.31º e 32º)

O Art.31º nº1 transfere a competência de construção, requalificação e modernização de edifícios escolares em todos os ciclos de ensino, assim como, a aquisição de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos (art.32ºnº1), remetendo para legislação própria os termos de referência.

Prevendo-se no art.31º nº2 que “ o departamento governamental com competência na matéria pode promover a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares cuja oferta de educação e formação abranja, pela sua especificidade, uma área territorial supramunicipal”, **sem no entanto especificar a que equipamentos se refere.**

Não se preveem fórmulas específicas de financiamento, mas a situação atual do parque escolar e respetivo apetrechamento é bastante preocupante. O parque escolar encontra-se muito degradado por ter construção antiga e por falta de manutenção regular. As escolas sob responsabilidade do ME estão ainda em pior situação, dado que a manutenção foi ainda mais descurada.

O montante identificado pelo Governo , no regime transitório (art.67º nº2) por escola EB 2, 3, secundária ou residência é de 20 000€, o que é claramente insuficiente para a resolução dos problemas estruturais que se conhecem e que foram já referidos no item referente ao financiamento.

O art.11º nº1 da Lei 50/2018 estabelece que “ é da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e ensino integrados na rede pública dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente, na sua construção, equipamento e manutenção”, referindo o artigo 32º nº3 do projeto de diploma que “ a realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário compete às Câmaras municipais”.

Importa aprofundar de que forma estas normas se articulam com a competência estabelecida na lei 50/2018, art.38º nº2 e), que prevê como novas competências dos órgãos das freguesias a “ realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico”.

Dispõe o Decreto-Lei, como atrás já se referiu, no seu art.3º que “as autarquias locais e entidades intermunicipais prosseguem as suas atribuições em matéria de educação, através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente de planeamento, de realização de investimentos e de gestão”

Muito embora no art.62º nº2 a) se estabeleça que **os equipamentos educativos que integram o património da Parque Escolar, E.P.E**, nos termos previstos no art.5º do Decreto-Lei nº41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº83/2009, de 2 de Abril, **não são transferidos para a titularidade dos Municípios**, não se encontram quaisquer exclusões nas competências de planeamento, de investimento ou de gestão. **O que parece indiciar que o legislador pretende que estas competências sejam exercidas pelos Municípios mesmo sem que estes sejam titulares dos equipamentos educativos em causa.**

-

No capítulo II, sobre Instrumentos de Planeamento, no capítulo III, sobre Investimento (designadamente construção, requalificação e modernização de edifícios escolares e apetrechamento, conservação e manutenção de edifícios escolares), no capítulo IV, sobre Gestão (nomeadamente no que se refere ao funcionamento dos edifícios escolares), no capítulo

V, sobre Financiamento, **não se encontra qualquer norma específica sobre os equipamentos escolares da titularidade da Parque Escolar E.P.E.**

Face ao exposto, é urgente a clarificação por parte do Governo sobre quais as suas intenções relativamente a estes equipamentos, bem como, a clarificação de normativo que regule as relações jurídicas entre Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas, a Parque Escolar E.P.E e os Municípios, se se vier a confirmar um processo de transferência de competências nesta área.

São conhecidas as dificuldades existentes atualmente nas relações jurídicas entre os Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas e a Parque Escolar E.P.E. Acrescentar uma nova parte às relações existentes, no caso os Municípios, sem normativo regulador parece ser desadequado e até mesmo pouco ponderado, sendo fundamental avaliar os impactos nos Municípios, designadamente de ordem financeira.

Ação Social Escolar (art.33º e seguintes)

O art.33º e seguintes procedem a um alargamento das competências dos municípios em matéria de Ação Social Escolar a todo o ensino básico e ao ensino secundário (art.35º nº1), sem qualquer referência às matérias de financiamento, o que levanta o conjunto de preocupações já anteriormente identificadas na presente apreciação, no que respeita à problemática do financiamento.

O art.34º refere que “ o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar (...) é estabelecido em diploma próprio, sendo fixado “o preço das refeições a fornecer às crianças e aos alunos nos refeitórios escolares e demais regras do respetivo pagamento por despacho dos membros do governo responsáveis pela área da educação e das autarquias locais, após consulta à associação nacional dos municípios portugueses”(art.35º, nº5).

Suscitam-se ainda preocupações relativas ao facto de nos estabelecimentos de ensino do 2º e 3º ciclos do ensino e do ensino secundário existirem medidas de ação social escolar que, são financiadas pelos orçamentos privativos das escolas, que não se encontram previstos no financiamento do Orçamento de Estado.

Escola a Tempo Inteiro (art.39º a 41ºe 53º)

O art.41º remete todo o regime referente as atividades que integram o conceito de escola a tempo inteiro para diploma próprio, ou seja, são transferidas competências que não se encontram reguladas e que integram um âmbito tão vasto que engloba a assistência à família, a ocupação de tempos livres e o enriquecimento curricular. **Não parece adequado proceder-se a uma transferência, sem que as necessárias clarificações sejam efetuadas e que permitam uma análise real do que é proposto transferir.**

No que se refere ao financiamento, o art.53º faz uma remissão para a legislação aplicável a cada uma das medidas de apoio e complemento educativo, novamente sem clarificar fórmulas de financiamento.

Pessoal não docente (art.42º e seguintes e art.54º)

O pessoal não docente mantém a situação jurídico-funcional, ou seja o direito ao vínculo, à carreira, à categoria, ao escalão e aos níveis remuneratórios, detidos à data da entrada em vigor do diploma, bem como, ao regime de mobilidade geral para quaisquer serviços ou organismos da administração central ou local e ao regime de mobilidade especial (art.43º do projeto de diploma sectorial e art.8º da Lei 50/2018), continuando a exercer funções no estabelecimento de educação ou ensino em que o fazem à data da entrada em vigor do decreto-lei (art.43º, nº4), o que poderá suscitar dificuldades de gestão.

Um dos constrangimentos que se pode prever reside no rácio definido pela portaria que atribui número de funcionários não docentes, o que para a maior parte dos municípios fica aquém das necessidades (art.42º e nº3 do projeto de diploma), no entanto existem outros, tais como os assistentes técnicos, funcionários das câmaras, continuarão a desenvolver tarefas do âmbito de competência da administração central, como por exemplo o processamento de salários dos docentes ou a gestão de matrículas dos alunos?

No que concerne à gestão do pessoal não docente, o aspeto mais frequentemente referido como problemático na gestão das competências transferidas prende-se com os critérios de definição, que agora aparecem referidos e remetidos para portaria como de **dotação máxima de referência** dos funcionários, sublinhando-se existir já um entendimento partilhado das autarquias, de que, os critérios definidos pela Administração Central não estão ajustados às necessidades reais das escolas, e a atual portaria referir critérios de dotação e não de dotação máxima.

Releva-se o fato do Ministério da Educação apenas transferir para as autarquias verba correspondente ao número de funcionários, definido através da fórmula de cálculo/rácio, deixando para as autarquias o encontrar de soluções para as ausências/instabilidade do pessoal não docente e seu impacto no funcionamento das escolas.

Esta situação obrigou, a grande parte das Câmaras com contratos de execução, a novas contratações de pessoal que ultrapassam o limite estabelecido pelo rácio, e que são asseguradas por verbas próprias provenientes do orçamento municipal.

O Decreto-Lei não resolve aspetos de dupla tutela, veja-se o art.44º nº 1 e nº2, bem como, a temática da avaliação dos trabalhadores das escolas, um exemplo, à data, do modelo de dupla tutela já referido (e que parece manter-se no art.44º nº2 do presente diploma) no que respeita aos trabalhadores municipais que exercem funções nas escolas e que são na prática avaliados pelo órgão de gestão escolar (art.44º, nº2 a), ou em quem este delegue, levantando várias dúvidas práticas.

Levantam-se também questões essenciais quanto ao poder disciplinar, nomeadamente de como é possível os Diretores de Agrupamentos de Escolas exercerem poder disciplinar (art.44º nº1 d), de aplicação de pena inferior a multa, a trabalhadores do Município.

Mais se refere, no art.44º nº3, que, “as competências referidas no nº1 podem ser objeto de delegação nos órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”, o que suscita reservas quanto a um órgão da administração autónoma do Estado – o Presidente de Câmara Municipal e os órgãos municipais, poderem delegar as suas competências em órgão da administração central desconcentrada.

Para além das questões levantadas, os municípios identificaram como problemático o fato das questões de fardamentos, seguros, formação profissional, medicina no trabalho e saúde ocupacional, entre outras, que não se encontram previstas, avolumando os encargos dos municípios nesta matéria.

Conselho Municipal de Educação (art.55º e seguintes)

O Poder Local Democrático, com a autonomia que lhe é atribuída na Constituição da República Portuguesa, tem conferido à Educação e ao Ensino um estatuto de prioridade na sua intervenção, mobilizando a comunidade para a reflexão e ação a favor da concretização deste direito fundamental de todos os cidadãos, devendo-se-lhe o protagonismo na constituição dos Conselhos Municipais de Educação, o órgão que desde 2003 se encontra a coberto de regulamentação específica, da responsabilidade da Administração Central que, ao mesmo tempo que o reconhece, também o condiciona através de uma composição tipificada.

Recentemente assistiu-se a uma melhoria ao nível da composição, passando a integrar os órgãos de Direção e Gestão das escolas e agrupamentos – os diretores, muito embora continue sem se perceber a necessidade de tipificação da sua composição, bem como uma certa confusão de competências enquanto órgão consultivo do município e competências híbridas de outro tipo de órgãos, nomeadamente de gestão.

Não parece fazer sentido a tipificação legal de um órgão consultivo do Município, tendo em conta o princípio da autonomia do poder local, e a resposta que localmente poderá ser diversificada.

O art.55º estabelece o conselho municipal de educação como uma instância de consulta, no entanto, atribui-lhe um conjunto de competências que ultrapassam este âmbito, nomeadamente a prevista no art.56º a), que refere “ a coordenação do sistema educativo e a articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, de ação social e de formação e emprego”.

Refere-se com estranheza o facto do art.57º, nº6 referir que o Presidente da Câmara Municipal preside a ambas as comissões do conselho municipal, quando o Decreto-Lei nada estabelece neste sentido, pensa-se que poderá tratar-se de um lapso, tendo em conta que este diploma teve 10 projetos na sua fase de elaboração e negociação.

V – Disposições Complementares

Investimentos em curso (art.63º)

É estabelecido que, os efeitos que, o presente decreto-lei venha a produzir, não prejudicam os programas de investimento em equipamentos escolares aprovados até ao seu início de vigência, o que se considera adequado.

Contratos duradouros vigentes (art.64º)

Prevê-se que “aos contratos para aquisição de bens e prestação de serviços destinados aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas cuja vigência se prolongue para além da data de entrada em vigor do presente diploma” se opera a cessão da posição contratual do Estado em cada um dos municípios, caso estes manifestem a sua concordância ou caso os municípios não assumam a posição contratual do Estado, são deduzidas as transferências financeiras dos respetivos encargos para o desenvolvimento das competências em matéria de educação, até à sua execução integral. **Seria útil que fosse fornecido aos municípios uma listagem dos contratos a que esta norma se pretende referir.**

VI – Disposições Finais e transitórias

Comissão técnica de desenvolvimento (art.65º)

O art.65º constitui uma comissão técnica de desenvolvimento, que define e propõe fórmulas de financiamento cujas competências são transferidas para os municípios ao abrigo do presente diploma, designadamente, equipamento, conservação e manutenção de edifícios e residências escolares e transportes escolares, sendo esta comissão encarregue de desenvolver trabalho técnico a fim de definir e propor novos critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da **dotação máxima** de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas e escolas não agrupadas. A comissão é presidida pelo representante nomeado pelo membro do Governo responsável pela área da educação (art.65º nº9).

Os Municípios com contratos de execução têm a experiência das comissões técnicas de acompanhamento desses contratos não reunirem há vários anos, o que levanta evidentes preocupações, sobre se esta comissão não deveria fazer o seu estudo e propostas previamente à aprovação de um diploma sectorial de transferência de competências na área da Educação.

Comissão de acompanhamento e Monitorização (art.66º)

No art.66º nº1 é criada uma comissão de acompanhamento e monitorização da implementação e desenvolvimento do quadro de competências transferidas, que assume competências de carácter híbrido, e que, de acordo com o art.66º nº1 a) e b), teria competências de acompanhamento do desenvolvimento e da evolução das competências transferidas, bem como, de propor a adoção de medidas tendo em vista a concretização dos objetivos enunciados no art.4º, o que levanta questões sobre a natureza deste órgão que teria características de um órgão de administração escolar.

No que se refere à sua composição, suscita-se a estranheza pelo facto do vereador da educação, responsável em cada município sobre as matérias em causa, não se encontrar integrado neste órgão. Acrescenta-se, que, embora presidido pelo Presidente da Câmara Municipal a maioria da sua composição é de membros de órgãos da administração central.

Regime transitório (art.67º e 68º)

O art.67º dispõe que, “ sem prejuízo do disposto no art.31º, as responsabilidades de construção, requalificação e modernização de edifícios escolares constantes do mapeamento referido no nº 3 do art.50º continuam a ser exercidas pelo Ministério da Educação até que seja assegurado o financiamento dessas operações de investimento.”(art.67º, nº1), importa sublinhar que se desconhece o número e as escolas que constarão desse mapeamento.

O art.67º prevê que, até à data de entrada em vigor da portaria referida no art.51º, é transferida anualmente para financiamento das competências de conservação e manutenção de escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, a verba de vinte mil euros por cada estabelecimento ou residência, e que até essa data as competências de equipamento são exercidas pelo departamento Governamental com competências na área da educação (art.67º, nº3).

Recursos Financeiros para o Ano letivo de 2019/2020 (art.69º)

Prevê-se que até 30 dias após a entrada em vigor do presente Decreto-Lei o Governo remeta para as Câmaras Municipais o projeto de mapa contendo os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização a Transferir para os municípios em 2019, bem como, a listagem do património a transferir (art.69º, nº1).

É estabelecido o prazo de 30 dias consecutivos (art.69º, nº2) para as Câmaras Municipais se pronunciarem sobre o teor do projeto de mapa contendo os montantes do fundo de Financiamento da Descentralização a transferir para os municípios no ano de 2019, bem como, a listagem de todo o património a transferir (art.69º, nº1), presumindo-se, na falta de pronúncia, que manifestam a sua concordância com o projeto. Considera-se que o prazo é manifestamente insuficiente, assim como o prazo seguinte para a administração central apreciar a pronúncia dos vários municípios.

Até 30 de abril de 2019, é publicado o mapa com os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização que são transferidos para os Municípios no ano letivo 2019/2020 (art.69º, nº3), o que parece pouco provável, tendo em conta que este fundo não se encontra legislado, como atrás se referiu.

Contratos de Execução (art.71º)

A Revogação do Decreto-Lei nº144/2018 não prejudica a manutenção dos contratos de execução celebrados entre o Ministério da Educação e os Municípios, até à plena produção de efeitos do presente Decreto-Lei, caducando na data em que os respetivos Municípios assumam as novas competências.

Acordo Prévio dos Municípios (art.72º)

A transferência de competências para as entidades Municipais depende de prévio acordo de todos os municípios que as integram.

Entrada em Vigor e Produção de Efeitos (art.76º)

O Decreto-Lei 21/2019 estabelece a sua entrada em vigor no dia 1 de janeiro de 2019, sem prejuízo da sua concretização gradual nos termos do art.4º, nº2 da Lei 50/2019, e salvo no que se refere às competências previstas nas secções II e III do cap.III e no capítulo IV (ação social escolar, refeitórios escolares, transportes escolares, residências e alojamentos, escola a tempo inteiro, funcionamento dos edifícios escolares e segurança escolar.

Estabelece que os municípios que não pretendam exercer as competências previstas no presente diploma no ano de 2019 comunicam esse facto à Direção-Geral das Autarquias locais, após deliberação prévia nos seus órgãos deliberativos, sob proposta das câmaras Municipais respetivas, até 30 de Abril de 2019.

VIII – Algumas notas de conclusão

Em traços gerais, as preocupações com o Decreto-Lei Sectorial da Educação podem sintetizar-se nas seguintes questões gerais:

- 1 – A necessidade de continuar a aprofundar a negociação entre os Municípios e o Governo de forma a, que, não se concretize um processo de transferência sem a clarificação das competências, dos meios e das fórmulas de financiamento, no qual a Administração Central assuma as competências que garantam a Universalidade do acesso à Educação;
- 2 – Inexistência de estudos e fundamentação que permitam compreender as escolhas das áreas que se propõe transferir;
- 3 – A existência de um conjunto alargado de normas que remetem para legislação, portarias e despachos posteriores da responsabilidade da administração central, não permitindo uma análise do alcance da competência que se propõe transferir;
- 4 - Confusão entre competências transferidas para Municípios, Comunidades Intermunicipais e as competências dos órgãos de gestão, direção e administração escolar, nomeadamente do Diretor de Agrupamento de Escolas ou Escola não Agrupada – Diploma de Autonomia de Gestão e Administração Escolar;
- 5 - Indefinição dos meios financeiros necessários a qualquer processo de transferência de competências, estando claro o princípio do não aumento da despesa pública, o que suscita

preocupações sobre o do subfinanciamento e desinvestimento do Estado em matéria de Educação;

6 - Quanto ao entendimento que parece estar presente, os Municípios são assumidos como entidades que, podendo não ter a capacidade ou recursos para desenvolver as atribuições e competências propostos, poderão ter parcerias com outras entidades, ou seja, poderão ser um instrumento de privatização de funções sociais do Estado e Serviços Públicos;

7 – Incompreensão sobre a criação de uma Comissão Técnica *a posteriori* para definir e propor fórmulas de financiamento, quando se considera que esta deveria fazer este trabalho previamente à entrada em vigor do diploma, de forma a que essas fórmulas já se encontrassem definidas;

8 - Ausência de análise do impacto nas estruturas municipais, quer ao nível de trabalhadores, nomeadamente no que se refere ao reforço das equipas técnicas e operacionais afetas à Unidade Orgânica da Educação, mas também ao nível das Unidades Orgânicas de Recursos Humanos, Gestão Financeira, Obras ou Contratação Pública, entre outras, com os necessários reforços de Estrutura Intermédia, como encarregados ou coordenadores técnicos, bem como, da Estrutura Dirigente; Forte preocupação com a transferência de pessoal não docente das carreiras de assistente técnico e operacional, considerando, para além dos números globais, também as carências efetivas que se conhecem no terreno e que vêm sendo supridas por contratos de 3,5h ou recurso a CEI.

Como preocupação central sobre o Decreto-Lei 21/2019 coloca-se a universalidade do direito à educação, a universalidade no acesso à educação e à Escola Pública, e a universalidade nas condições que garantam e propiciem o sucesso educativo e que com a aprovação deste diploma passariam a estar pulverizados pelos municípios, suscitando preocupações sobre a existência de uma política nacional de educação e ensino, que é também garante de desenvolvimento individual e social.

Setúbal, 25 de fevereiro de 2019