

A FNE agradece o convite para participar nesta audiência, circunstância que lhe permite reafirmar os princípios em que assenta a sua visão sobre a transferência de competências no âmbito da Educação para as Autarquias Locais.

Esta não é a primeira oportunidade em que a FNE aqui traz a sua visão sobre a matéria, mas desta vez esta presença ocorre depois da publicação do Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro.

Mas também desta vez a nossa presença ocorre depois da aprovação da Resolução nº1/2019, do Conselho Nacional de Educação, a qual foi publicada em Diário da República nesse mesmo dia 30 de janeiro.

Deste modo, queremos começar por afirmar que consideramos que esta Resolução do Conselho Nacional de Educação, que apoiamos, contém um conjunto de orientações em que nos revemos e que consideramos que deveriam ter tido tradução, quer no texto da legislação entretanto publicada, quer nas iniciativas desenvolvidas pelo Governo, tanto no âmbito do Ministério da Educação, como no âmbito do Ministério da Administração Interna.

Ora, o nosso entendimento é que nem as nossas preocupações pública e anteriormente anunciadas, nem esta Resolução do Conselho Nacional de Educação tiveram tradução no processo que tem vindo a decorrer, o qual, a nosso ver, se tem revelado bem pouco claro e consistente para permitir que tivesse havido uma adesão por parte de um número muito significativo de Municípios para o seu imediato desenvolvimento.

Não haja dúvidas de que entendemos que uma democracia mais forte impõe que se promovam mecanismos de incentivo à participação ativa dos cidadãos nos processos de decisão política em relação às matérias que lhes dizem directamente respeito.

É por isso que, quando se trata de dimensões locais de políticas públicas, a FNE entende também que se deve apostar no aprofundamento da intervenção das comunidades locais na sua definição.

A FNE entende que há competências que podem desenvolver-se numa política de proximidade e que as autarquias devem assumir essas dinâmicas. No entanto, rejeita que se opere uma transferência global das competências do Ministério da Educação e Ciência para os municípios, para além de considerar que as preocupações fundamentais que devem presidir a este processo têm de se centrar nas questões da eficácia, mas garantindo a equidade e a preservação da coesão social e territorial.

A FNE sublinha que qualquer reforço de competências dos Municípios deve ser sempre acompanhado das transferências financeiras que assegurem condições para que aqueles substituam, e com mais qualidade, o que a Administração Central tem assegurado.

A distribuição de competências entre diferentes entidades deve ser clara

Considera-se fundamental garantir que haja a maior transparência e a maior clareza que for possível na determinação das regras e da delimitação de competências de cada uma das partes, para se evitarem ambiguidades, sobreposições, desencontros e tensões futuras, de todo desnecessárias, promovendo-se ativamente que todas as normas obedeçam a preocupações de coerência sistémica. Deste modo, uma adequada avaliação das dificuldades e constrangimentos identificados nos procedimentos anteriormente operacionalizados deveria servir de base para a determinação de uma nova redistribuição de competências.

A escola tem de ser recetora de competências próprias para poder garantir um serviço de qualidade

Como a FNE sempre assinalou sobre esta matéria, continuamos a considerar que, ao falar-se da transferência de competências para as Autarquias – Municípios e Freguesias -, em concreto, se tornaria necessário discutir e clarificar previamente o nível ou níveis de descentralização que se pretende estabelecer.

É que, ao querermos determinar as competências de funcionamento do sistema educativo que possam ser transferidas do nível central para o nível local, entendemos definir que, em primeiro lugar, este processo deveria prever, no que se justificar, uma transferência para o nível do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas.

Como bem assinala o Conselho Nacional de Educação na Resolução já referida, “a gestão dos recursos e processos indispensáveis para operacionalizar as ofertas de educação e formação nas escolas da rede pública deve ser exercida prioritariamente pelos órgãos das próprias escolas”. Ora, era preciso garantir que, no quadro da transferência de competências para as Autarquias Locais, nem se incluem aqueles recursos e processos, como se respeitam aqueles que neste momento já pertencem à própria escola.

Assim, entende-se que essa participação e intervenção da comunidade não podem ocorrer em matérias que se incluem no domínio pedagógico e organizacional do serviço educativo que as escolas disponibilizam. Daqui decorre que tudo quanto se insere no âmbito da ordem pedagógica deve ser integralmente atribuído às escolas e aos seus profissionais docentes, evitando inaceitáveis intrusões nas competências das escolas, no que diz respeito ao domínio pedagógico e organizacional da prestação e gestão do serviço educativo.

Na perspetiva da FNE, qualquer descentralização não pode constituir uma barreira à garantia de condições para o pleno exercício e reforço da autonomia das instituições escolares, nomeadamente no que diz respeito à dimensão curricular. A opção pelo aprofundamento da autonomia das escolas é essencial e justifica-se pela proximidade das decisões em relação aos problemas concretos e específicos de cada uma e é uma garantia da preservação do que são as dimensões de trabalho escolar de que a escola não prescinde.

As decisões sobre transferência de competências devem ser participados e consensuais, para garantir um largo horizonte temporal de execução

Todo o processo relativo à revisão da distribuição de competências entre a Administração Central, a Administração Local e a Administração Institucional-Escolas, deve:

- a) ter em linha de conta e retirar consequências da avaliação dos processos que têm estado em vigor, o que deve ocorrer no quadro de um processo de participação que envolva todos os Parceiros implicados;
- b) decorrer no quadro de um debate alargado que envolva toda a sociedade e que permita, quanto às soluções, o estabelecimento do mais largo consenso possível, em nome da estabilidade das políticas educativas.

Como o Conselho Nacional de Educação refere na sua Recomendação, “seria aconselhável que, por ocasião da universalização deste processo de descentralização, se procurasse alcançar o mais amplo consenso entre os vários parceiros sociais.”

Assim, a FNE entende que para um processo desta natureza se deve procurar um amplo consenso social e político, contribuindo desta forma para garantir a durabilidade e a estabilidade das políticas educativas.

A gestão de todos os recursos humanos deve pertencer à escola

Continuamos a entender que não podem ser integradas no âmbito de competências municipais as matérias relativas à gestão de recursos humanos, sejam eles docentes ou não docentes.

Para a FNE, o processo de transferência de competências para os Municípios em matéria de educação, nomeadamente ao nível da gestão do pessoal não docente, a partir de 2008, tem sido marcado por um razoável conjunto de incoerências, ambiguidades e distorções que têm provocado significativo mal-estar particularmente entre os trabalhadores envolvidos e originando situações de disfuncionalidade organizacional nas escolas, que urge resolver, como sistematicamente tem vindo a exigir.

A FNE continua a preferir que a gestão dos trabalhadores não docentes seja da responsabilidade das escolas a que pertencem, até porque um tal pressuposto é garantia da preservação dos conteúdos funcionais específicos que estes trabalhadores são chamados a desempenhar.

Embora uma tal questão não se coloque neste momento e neste contexto, entendemos que não é demais insistir em que a gestão do pessoal docente deve continuar a ser garantida pelo Ministério da Educação, isto é, quer a seleção, quer o recrutamento, quer as remunerações, devem continuar a ser responsabilidade do ME. São de rejeitar quaisquer formas de intervenção que ponham em causa este princípio.

A propósito do Decreto-Lei nº 21/2019

Escola a tempo inteiro

Considera-se que não deve pertencer às câmaras municipais a competência de assegurar as atividades de animação e apoio à família, destinadas a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar, bem como as atividades de acompanhamento dos alunos do 1º ciclo do ensino básico, antes e depois das atividades educativas ou das componentes do currículo, e ainda as atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, as quais devem constituir uma competência do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas, quer no que diz respeito à sua promoção e implementação, quer no que diz respeito à planificação, à supervisão pedagógica ou à sua avaliação, sem pôr em causa que no âmbito dos respetivos órgãos de participação a comunidade local tenha espaços para intervenção ou que possa mesmo ser envolvida nos processos de concretização.

Pessoal não docente

Reitera-se a discordância de que no processo de transferência de competências para os Municípios esteja integrado o pessoal não docente. Aliás, a avaliação que fazemos desta dimensão, no quadro dos processos anteriores de transferência de competências, consolida a nossa discordância de que estes trabalhadores estejam integrados na transferência de competências. Considera-se que é aos agrupamentos de escolas que deve pertencer a competência de proceder ao recrutamento e seleção de pessoal não docente, incluindo os técnicos superiores, os assistentes técnicos e os assistentes operacionais, a que acrescem agora os técnicos de educação especial.

A permanecer no âmbito municipal a gestão destes trabalhadores, considera-se imprescindível que nenhuma etapa do processo de avaliação de desempenho ocorra ao nível municipal, devendo todo o procedimento ser gerido ao nível do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas.

Não se entende ainda que tenha de pertencer às câmaras municipais a competência de homologação do mapa de férias.

Regista-se ainda, no que diz respeito a estes trabalhadores, que fica por clarificar o âmbito de intervenção da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, uma vez que, com a transferência para que se aponta, será à Inspeção-Geral da Administração Local que cumprirá a atuação que cabe no âmbito destas entidades, o que se considera totalmente inadequado tendo em conta a especificidade das exigências e características dos estabelecimentos de educação e ensino.

Entendemos que este diploma deveria incluir um anexo relativo aos conteúdos funcionais das carreiras do pessoal não docente afeto às escolas

Por outro assinalamos, ainda mais especificamente, algumas questões.

Assim, o diploma apenas garante que, no momento da transição, o pessoal não docente continua a trabalhar na escola em que estava, mas, no dia seguinte, tudo pode mudar, uma vez que não se prevêem garantias ou períodos de reserva.

O diploma é omissivo quanto à transição dos atuais coordenadores técnicos e encarregados dos assistentes operacionais, o que tem como consequência a caducidade automática de todas as nomeações vigentes respectivas.

Os processos individuais dos trabalhadores são “entregues” pelas escolas nos serviços das Câmaras Municipais no prazo de 90 dias após a publicação das listas nominativas de transições. Ora, este prazo é muito curto.

O diploma em apreço apenas estabelece que o mapa de pessoal da Câmara Municipal é automaticamente aditado do número de lugares correspondente aos postos de trabalho existentes. Ora, o que isto quer dizer é que, se houver carência de pessoal não docente no momento da transição, esta carência manter-se-á, não sendo definidos procedimentos a adotar nestas circunstâncias.

Ora, como tudo é da responsabilidade da Câmara Municipal, as escolas ficarão a aguardar que a Câmara Municipal disponha de orçamento ou que o Ministério da Educação transfira as verbas necessárias.

Utilização de espaços fora do período das atividades escolares

Esta é mais uma norma que representa perda das escolas em benefício das autarquias. Consideramos que a gestão da utilização dos espaços que integram os estabelecimentos escolares, fora do período das atividades escolares, deve continuar a pertencer aos agrupamentos das escolas. E que, sendo a título oneroso, e com carácter obrigatório, é o orçamento da escola que deve receber o respetivo efeito, independentemente de este dever ser consignado prioritariamente a despesas de beneficiação, conservação e manutenção dos equipamentos escolares utilizados.

Aqui parece-nos inteiramente adequado transcrever o que a Recomendação do Conselho Nacional de Educação estabelece: *“Embora a titularidade dos edifícios escolares fique a pertencer aos municípios, não parece adequado que a gestão dos espaços escolares seja responsabilidade dos órgãos de gestão das escolas apenas a tempo parcial. Reconhecendo -se que estes espaços devem poder estar ao serviço da comunidade local para atividades de desenvolvimento educativo e cultural dos cidadãos, ainda que não para qualquer tipo de atividade, entende-se, no entanto, que a dupla gestão destes espaços pode conflitar com o objetivo prioritário da sua existência: a prestação do serviço público de educação pré- escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o profissional, a crianças, jovens e adultos. Pelo que se considera como desejável, não só que a utilização de espaços da escola fora do período das atividades escolares seja competência da gestão da escola, como ainda que as receitas, quando as houver, revertam para o respetivo orçamento.”*

Competências do Presidente da Câmara Municipal

O diploma não clarifica quais são as competências próprias do Presidente da Câmara Municipal, em relação à gestão do pessoal não docente, pelo que se conclui que são as mesmas que detém em relação ao pessoal dos serviços da Câmara Municipal, ou seja, todas, pelo que os poderes dos directores das escolas passam a ser insignificantes. O direitos não tem interlocutor em caso de carência de pessoal não docente, na medida em

que, em matéria de gestão, todos os poderes pertencem ao Presidente da Câmara Municipal.

No que diz respeito a férias, o director mais não pode fazer do que propor o mapa de férias.

SIADAP

No caso de não haver delegação de competências para o director, este não tem nenhum poder efetivo sobre o pessoal não docente, em matéria de SIADAP, uma vez que lhe cabe apenas propor contributos para a avaliação, a qual passa assim a ser feita à distância, o que significa que se reduzem os poderes do director em relação a este pessoal.

Conselho Municipal de Educação

Na composição do conselho municipal de educação, prevê-se que haja um conjunto de atores que não se põe em causa que o integrem, mas não prevê a participação, nem dos técnicos especializados – que continuam na dependência do Ministério da Educação -, nem do pessoal não docente, o que não se compreende nem aceita.

Discorda-se de que o conselho municipal de educação, independentemente da sua composição ou das suas competências, seja chamado a participar na negociação e execução dos contratos de autonomia, ou que tenha por competência analisar o funcionamento dos estabelecimentos da educação pré-escolar e de ensino, particularmente quando expressamente se refere ao desempenho do pessoal docente e não docente, ou à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, ou ainda, com uma formulação dúbia e aberta a todas as interpretações refletir sobre as causas da falta da assiduidade ou do insucesso, propondo “as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo”.

Lisboa, 30 de abril de 2019

FNE