

Ex. ma Senhora
Deputada Berta Cabral
Coordenadora do Grupo de Trabalho “Descentralização”
Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território,
Descentralização, Poder Local e Habitação

Data: 31 de maio de 2017

Nº pág. Total: 6

Nossa Ref.:

Vossa Ref.:

31/05/17 000191

150.10.01

Assunto:

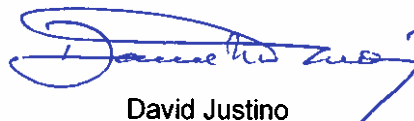
Mensagem:

Solicitação de pronúncia sobre
pacote de Iniciativas Legislativas
relativas à Descentralização

Na sequência do pedido de um contributo para o conjunto de iniciativas em apreciação na Comissão de Ambiente, ordenamento do Território, Poder Local, Descentralização e Habitação que nos foi endereçado a 8 de maio pp, junto envio a V.Ex^a a transcrição das recomendações do Conselho Nacional de Educação relacionadas com a transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais, no âmbito da educação.

Com os melhores cumprimentos

Presidente do Conselho Nacional de Educação



David Justino

Recomendações do CNE relativas à “Transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais, no âmbito da educação”

Debate Nacional sobre Educação (Relatório aprovado em plenário de 13.02.2007)

Propostas para melhorar a educação nos próximos anos:

(...) 6. Reordenar o edifício administrativo escolar para que haja real autonomia, para que haja uma efetiva descentralização e uma assunção inequívoca de responsabilidades no plano local e ainda para que a administração central se dedique a novas e específicas missões.

Face a um sistema de administração educacional que revela muitas dificuldades em assegurar a responsabilidade dos vários intervenientes, que contém elevados índices de ineficácia e que consome com ineficiência uma parte importante dos recursos públicos disponíveis, é preciso reordenar todo o edifício normativo em função de uma estratégia clara e devidamente concertada (...).

Este reordenamento deve ser realizado segundo alguns princípios: o princípio da subsidiariedade, segundo o qual se devem concentrar nas escolas todas as competências que podem e devem ser desenvolvidas neste nível; o princípio da assunção de responsabilidades dos vários intervenientes, o que implica uma clara distinção das atribuições de cada nível da administração do sistema; o princípio da regulação da atividade educativa por parte da administração central (o Estado não se pode desresponsabilizar, mas melhorar a sua intervenção, centrando-a sobre a definição do serviço público de educação), definindo padrões de desempenho, garantindo o financiamento, a avaliação e a inspeção (...); o princípio da proximidade, que nos diz, pela experiência, que a construção das soluções locais entre parceiros que disponibilizam recursos educacionais é mais eficiente e eficaz.

A descentralização deve ser inequívoca e deve apostar na autonomia das escolas e das comunidades educativas para levar por diante as responsabilidades de gestão estratégica e operacional das instituições escolares (...). A uma maior autonomia terá de corresponder uma outra responsabilidade local (...). A autonomia das escolas deve ser ampla, percorrendo áreas tão diversas como a pedagógica, a administrativa, os recursos físicos e humanos, devendo passar, para alguns, pela contratação dos docentes (...). As comunidades locais podem reforçar esta autonomia criando dinâmicas territoriais que favoreçam as aprendizagens de todos os cidadãos ao longo da sua vida (...) e que apoiem as escolas na sua missão específica. Estas dinâmicas podem criar os ambientes mais propícios à escolarização de todos, prevenindo o insucesso e o abandono precoce. Os esforços de cooperação devem ser particularmente incentivados entre as instituições que se dedicam ao apoio às crianças e à proteção de menores em risco (...).

Deve ser bem delimitado o campo de ação da administração central e dos municípios (sós ou em associação), devendo ser transferidas mais competências do poder central para o poder local. (...).

Recomendação 6/2012, de 23 de novembro, sobre Autarquias e Educação

O contexto geral do papel das autarquias em matéria de educação que se apresentou, o conhecimento e a valorização do trabalho que se vem desenvolvendo há vários anos e muito do empenhamento e dos esforços envolvidos, bem como os pontos críticos identificados, fundamentam as seguintes recomendações:

1) Rever e estabelecer, de forma clara e sucinta, utilizando uma matriz organizada em domínios e níveis de decisão (por exemplo, os utilizados no estudo “Regards sur l’Education 2012 – les indicateurs de l’OCDE”), o enquadramento legal das competências das autarquias em matéria de educação, que preencha eventuais lacunas identificadas e, sobretudo, integre, harmonize e simplifique a diversa legislação

existente, em especial nas suas interfaces com a administração central e a autonomia das escolas, ficando claro o que compete a cada um e aquilo por que cada um tem condições e deve prestar contas e ser avaliado;

2) Identificar e clarificar, a partir dessa matriz, o que deve fazer parte, no campo da educação, do programa do governo assegurado pela administração central, dos projetos municipais de educação e dos projetos das escolas, sem esquecer naturalmente todas as articulações e complementaridades desejáveis, nomeadamente ao nível dos municípios, das escolas e de outras entidades locais, públicas, solidárias ou privadas;

3) Considerar um processo de descentralização que venha a abranger, progressivamente e com calendários ajustados e diversificados, todos os municípios, com uma matriz comum que identifique recursos, processos de avaliação e de prestação de contas, num quadro político-institucional que garanta a existência dos instrumentos legais e financeiros que permitam a capacitação das estruturas municipais para se desenvolverem, no sentido de dar uma resposta técnica adequada às competências transferidas.

4) Considerar os Conselhos Municipais de Educação como órgãos importantes de caráter consultivo, com uma composição que deve passar a integrar os diretores dos órgãos de administração e gestão das escolas e agrupamentos e a ter condições efetivas, para contribuir para a articulação dos agentes relevantes do sistema educativo, nomeadamente participando, no que à educação diz respeito, nas articulações ao nível supraconcelhio, no diagnóstico social e educativo e num plano de desenvolvimento, organizando-se da forma que melhor se adequa à dimensão e características do município.

5) Definir, de forma estável, o enquadramento financeiro e o financiamento das autarquias no domínio da educação de acordo com as reais competências descentralizadas e através de critérios transparentes e objetivos, de âmbito nacional, assentes em indicadores que caracterizem o concelho para efeitos de educação, como sejam, entre outros, o número de alunos a escolarizar, as características geográficas e sociais do território abrangido, as condições e tipologia da rede e do parque escolar e o diagnóstico elaborado no âmbito da Rede Social.

6) Finalmente, equacionar, tendo em atenção as mudanças em curso na administração central e local, a dimensão regional da administração da educação.

Recomendação 2/2013, de 9 de maio – Estado da Educação 2012 – Autonomia e descentralização

Recomendações gerais

(...)

4 – Vencer as desigualdades tem de ser um objetivo permanente porque, apesar dos progressos realizados em termos de acesso e qualidade da educação, persistem problemas de equidade no sistema, situação que a crise que o país atravessa pode vir a agravar.

(...)

Desigualdades entre regiões e entre municípios

A análise do “desvio etário” e dos resultados nos exames revelam diferenças entre regiões que importa aprofundar.

A equidade do sistema exige uma atenção redobrada às desigualdades que persistem neste domínio, muitas vezes denunciando efeitos negativos de políticas habitacionais segregadoras ou de desenvolvimento assimétrico do território nacional. Estas desigualdades impõem, designadamente, a correção de assimetrias na distribuição de recursos que são oferecidos a crianças e jovens de ambos os sexos e na qualidade dos seus percursos de aprendizagem que são oferecidos. Impõem também que se

identifiquem os fatores que determinam a persistência de resultados mais baixos em determinadas regiões e municípios e dos níveis mais elevados de abandono precoce do sistema, com especial relevo para as Regiões Autônomas, para que a prazo a situação se possa inverter.

(...)

6 — A concretização da autonomia das escolas e a clarificação das competências da administração central, dos municípios e das escolas/ agrupamentos são fatores imprescindíveis para uma crescente adequação entre processos e resultados.

A clarificação das competências da administração central, dos municípios e das escolas/agrupamentos deverá valorizar critérios de proximidade e, conseqüentemente, o conhecimento mais fiel das realidades sociais e escolares, o envolvimento dos parceiros sociais de cada contexto, a responsabilização de todas as entidades nacionais, regionais e locais com intervenção na educação e formação de crianças, jovens e adultos. Na concretização da autonomia das escolas, igualmente se deverá valorizar a articulação estratégica entre todos os intervenientes, o projeto educativo proposto e a gestão pedagógica, administrativa e financeira que lhe dará corpo.

A este propósito, o CNE tem chamado a atenção para os disfuncionamentos e perdas de “produtividade” que derivam da permanente instabilidade e sobreposição legislativa, que desorientam e desfocam os atores educativos dos seus objetivos primordiais. As Regiões Autônomas refletem bem as dificuldades que decorrem do ajustamento permanente a alterações legislativas excessivamente frequentes que se têm registado na Educação.

Sendo certo que, nos últimos anos, a intervenção de alguns municípios na área da educação tem evoluído positiva e consideravelmente, intervenção essa que ultrapassa, muitas vezes, as responsabilidades que legalmente e em termos de transferências financeiras lhes são cometidas, não existe ainda uma matriz global que permita uma assunção conjunta de compromissos entre o Ministério da Educação e Ciência, as Autarquias e as Escolas. Sem prejuízo da definição dessa matriz, a assunção pelas autarquias da responsabilidade social que lhes cabe na educação das respetivas populações tem vindo a afirmar-se. Acresce, ainda, a necessidade de criar adequados sistemas de informação entre o MEC e a Administração Local que possibilitem uma visão integrada desta função do Estado, designadamente no âmbito da execução financeira, conferindo eficiência e eficácia aos processos de acompanhamento e controlo.

As cartas educativas, instrumentos de planeamento e de gestão da rede escolar ao nível concelhio, devem ser dinâmicas e estar mais integradas nas competências de nível local, municipal e até supramunicipal, sempre que a dimensão dos municípios o aconselhe. Estes instrumentos e a sua gestão ao longo do tempo podem fomentar maior participação social na educação, agregando não só mais parceiros, como também parceiros mais comprometidos.

Incrementar a responsabilização dos municípios por todos os que vivem nos seus territórios e dar consistência a cada comunidade educativa, fazem parte do desafio que se coloca a todos os atores do sistema educativo — encontrar os caminhos concretos que permitam melhores aprendizagens, sem segregação dos alunos e sem reprodução das desigualdades sociais.

(...)

Recomendações específicas

1. Educação de infância e ensinos básico e secundário

(...)

Autonomia das escolas e descentralização

Os problemas educativos que Portugal ainda revela não podem prescindir para a sua resolução de uma responsabilidade social alargada que comprometa e promova a cooperação, empenhada e harmoniosa, entre os vários níveis de administração.

O CNE recomenda que se incentive a celebração dos contratos de autonomia entre as escolas/agrupamentos de escolas e a tutela, tendo em vista ampliar a responsabilidade pelos processos e resultados educativos.

Considera também que deve haver um inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos, permitindo, mesmo nas escolas agrupadas, a aplicação de um projeto educativo próprio. De igual modo, vê como fundamental que se estimule o funcionamento dos órgãos de gestão pedagógica intermédia, com uma dimensão apropriada, e se promova o seu envolvimento nas principais decisões da vida das escolas/agrupamentos.

Acresce que o processo de avaliação externa das organizações escolares deve estar mais articulado com as políticas de descentralização e de autonomia das escolas/agrupamentos de escolas, sendo que o aprofundamento da autonomia e a sua contratualização devem constituir uma das premissas básicas da avaliação externa. De outro modo, pode tornar-se um moroso e inconsequente processo burocrático que descredibiliza as próprias avaliação e a autonomia. O CNE recomenda, ainda, que se reforcem os mecanismos de autoavaliação das escolas e de prestação de contas.

O caminho já feito em prol do reforço da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas tem contribuído para reforçar a centralidade do território e o envolvimento sociocomunitário na promoção da educação de todos os cidadãos e ao longo da vida, o que constitui um enorme potencial para o futuro desenvolvimento da educação em Portugal. No entanto, o desigual envolvimento territorial dos atores sociais locais requer a consideração de vários ritmos de desenvolvimento da descentralização da educação, desde que considerados todos dentro de um cenário mais global e claro de evolução, sendo que o CNE considera que a única entidade local com legitimidade democrática para assumir mais responsabilidades pela educação é o município.

Nesse sentido, o CNE recomenda que se reveja e estabeleça, de forma clara e sucinta, utilizando uma matriz organizada em domínios e níveis de decisão (por exemplo os utilizados no estudo “Regards sur l’Education 2012 – les indicateurs de l’OCDE”), o enquadramento legal das competências das autarquias em matéria de educação, que preencha eventuais lacunas identificadas e, sobretudo, integre, harmonize e simplifique a diversa legislação existente, em especial nas suas interfaces com a administração central e a autonomia das escolas, ficando claro o que compete a cada um e aquilo por que cada um deve prestar contas e ser avaliado.

Por outro lado, deve ser definido, de forma estável, o enquadramento financeiro e o financiamento das autarquias no domínio da educação de acordo com as reais competências descentralizadas e através de critérios transparentes e objetivos, de âmbito nacional, assentes em indicadores que caracterizem o concelho em termos educativos, como sejam, entre outros, o número de alunos a escolarizar, as características geográficas e sociais do território abrangido, as condições e tipologia da rede e do parque escolar e o diagnóstico elaborado no âmbito da Rede Social.

Os conselhos gerais das escolas/agrupamentos de escolas e os conselhos municipais de educação (CME) têm favorecido uma lenta e progressiva assunção de responsabilidades no campo da educação por parte dos agentes sociais locais, pelo que se apela a uma mais efetiva descentralização da educação, considerando os CME órgãos imprescindíveis de caráter consultivo e reforçando-se, ao mesmo tempo, o papel regulador da administração central. Não sendo esta uma matéria em que haja um consenso alargado, o CNE recomenda o reforço do diálogo entre os agentes locais, e entre estes e a administração central, bem como a realização de estudos que apresentem um retrato nacional das condições existentes, das vantagens e inconvenientes de descentralizar outras competências no domínio da educação.

A criação, desenvolvimento ou revitalização do conselho municipal de educação - conselho local da educação no contexto dos Açores -, pode constituir uma estratégia importante de concertação e coordenação da educação a nível local, nomeadamente quanto à melhoria dos resultados de aprendizagem, à redução do abandono desqualificado, à mobilização de recursos locais, a gerir de forma integrada para a concretização destes fins.

As atividades de enriquecimento curricular — AEC — constituem, apesar de muitas limitações, uma experiência de maior envolvimento das autarquias nas atividades de apoio ao ensino, pelo que o CNE entende que se deve proceder a uma cuidadosa avaliação das AEC, destacando as experiências dos níveis de responsabilidade na administração educacional.