



FENPROF FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES | www.fenprof.pt

MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

**POSIÇÃO DA FENPROF SOBRE
OS ÚLTIMOS DOCUMENTOS
APRESENTADOS PELO GOVERNO**

O debate em torno do projeto-piloto tem vindo a sublinhar três áreas críticas, ou três riscos, que esta delegação de competências para os municípios favorece:

- i) **descomprometimento do Estado** em termos de financiamento da educação pública;
- ii) **reforço do controlo sobre as escolas**, comprometendo ainda mais a construção da sua autonomia;
- iii) **desenvolvimento de sistemas arbitrários e pouco transparentes de seleção de pessoal**, com o aumento do clientelismo, do sentimento de insegurança e da desmotivação dos profissionais da educação (docentes e não docentes).

Perante as últimas versões dos documentos do governo-minuta de contrato interadministrativo de delegação de competências, modelo de financiamento e matriz de responsabilidades (que varia de município para município) –, importa **avaliar até que ponto as alterações que foram sendo introduzidas justificam uma mudança na posição das escolas e dos professores** que, como é sabido, se têm pronunciado de forma largamente maioritária contra o desenvolvimento deste processo (ver tomadas de posição de AE/Escolas de vários municípios, posições da Fenprof, petição “*Professores contestam municipalização da educação*”, parecer do Conselho das Escolas, etc). A este respeito, a Fenprof regista ainda várias moções de rejeição do processo aprovadas em órgãos autárquicos, assim como o parecer negativo da própria Associação Nacional de Municípios Portugueses sobre o Decreto-Lei 30/2015, referente à transferência de competências para os municípios nas áreas da educação, saúde, segurança social e cultura.

Comparando as primeiras e as últimas versões conhecidas dos documentos em causa, destacamos as seguintes questões sobre cada uma das três áreas identificadas:

DESCOMPROMETIMENTO DO ESTADO EM TERMOS DE FINANCIAMENTO E DE RESPONSABILIDADE SOCIAL PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Do ponto de vista do financiamento, embora a última versão do contrato seja em alguns aspetos mais favorável – refere-se, a título de exemplo, o facto de o MEC garantir a substituição da fonte de financiamento da despesa obrigatória com os AE/E atualmente proveniente de fundos comunitários (cláusula 25, ponto 6), sendo as parcelas do funcionamento definidas com maior rigor (cláusula 30) –, o essencial mantém-se, como seria de esperar, face aos pressupostos deste projeto. Com efeito, há que ter em conta que este processo se desenvolve num **contexto de desorçamentação da educação pública**, sendo uma das preocupações centrais, claramente assumida, o não aumento da despesa pública: “A execução do CONTRATO não importa qualquer novo custo para o MEC ou o aumento da despesa média por aluno” (cláusula 25).

Estamos perante uma delegação de competências que não só recusa a possibilidade de maiores investimentos, como procura **responsabilizar os municípios por ganhos ditos de racionalização**. E se é verdade que foi retirada a explicitação constante da proposta inicial que visava atribuir um determinado prémio financeiro às câmaras que trabalhassem com um número de docentes inferior ao tido como necessário, não é menos verdade que os “**incentivos à eficiência**” continuam a fazer parte da segunda versão do contrato, prevendo a atribuição às câmaras de “50% do produto das poupanças geradas com a otimização dos recursos” – redação ainda mais perigosa porque mais abrangente **e que continua a incluir a redução de custos com pessoal**.

Ainda sobre o financiamento, e por ser elucidativo do que está em causa, sublinha-se o que continua previsto relativamente às transferências de capital – cláusulas 34 e 37 da última versão do contrato: “A parcela transferências de capital é calculada tendo por base a **média de três dos últimos cinco anos** contados do ano escolar de 2014/2015¹, excluindo o ano de valor mais alto e o ano de valor mais baixo. “**Podem** ser financiadas outras despesas acordadas entre as Partes, que se revelem **indispensáveis** ao funcionamento dos AE/E” - *podem*, em vez de *devem*, ou *têm de...* Isto é inaceitável, porque o **que é** indispensável tem de ser garantido pelo Estado a todas as escolas.

Estes são apenas alguns exemplos que reforçam a preocupação de muitos quanto à possibilidade de, num país como o nosso, onde existem **municípios com níveis muito diferenciados de desenvolvimento económico, social e cultural**, e onde a educação nem sempre é vista como uma prioridade, se poder passar a responsabilidade pela educação para as autarquias – um caminho que potenciará o **acentuar de assimetrias e desigualdades** e a desresponsabilização do Estado pelo financiamento da educação pública. Convém não esquecer que a “concessão de escolas às autarquias” é a primeira medida da **chamada** reforma do Estado para a educação (a que se juntam a criação de escolas independentes, a aplicação do cheque-ensino ou a aplicação do novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, entre outras) – medidas que, a concretizar-se, terão forte impacto na **desregulação do nosso sistema de ensino**, favorecendo a sua **privatização**.

A ideia, defendida por alguns autarcas, de que a atribuição às Câmaras da responsabilidade pelas escolas públicas é a melhor garantia de que essas lógicas de privatização serão travadas é contrariada por **experiências de outros países** (Brasil, Inglaterra...), que mostram que, por dificuldades financeiras, muitos municípios acabaram por entregar a gestão das escolas – ou concessionar importantes componentes do serviço educativo – a empresas privadas.

¹média já de si insuficiente, uma vez que em alguns destes anos os montantes foram residuais (em 2013 em muitos municípios foi de zero euros)

REFORÇO DO CONTROLO SOBRE AS ESCOLAS, COMPROMETENDO AINDA MAIS A CONSTRUÇÃO DA SUA AUTONOMIA

Como estabelece a cláusula 13.^a, o contrato regula a delegação de competências do MEC no município, bem como a relação da intervenção destas entidades e dos AE/E, conforme o estabelecido na **matriz de responsabilidades**. Apesar das diferenças das várias versões que foram sendo conhecidas, verifica-se que em todas elas, em maior ou menor grau, as Escolas/AE perderão ou passarão a partilhar com os municípios competências que atualmente estão na sua esfera de decisão, nas diferentes áreas de atuação constantes da Matriz de Responsabilidades.

Esta é uma questão de fundo, que tem a ver com a filosofia do projeto. Procurando responder à contestação das escolas e dos professores à ingerência das autarquias em áreas de gestão curricular e pedagógica, em alguns municípios, os autarcas procuraram envolver os representantes das escolas (na maior parte dos casos, apenas os diretores) na elaboração da matriz. Contudo, para além de se tratar de uma participação restrita, importa sublinhar que:

O contrato interadministrativo de delegação de competências é assinado entre o governo e o município. A matriz de responsabilidades **faz parte do próprio contrato** e está longe de ser o documento central desta contratualização. A cláusula 13.^a da minuta do contrato deixa claro que **“O exercício das competências pelo MUNICÍPIO cabe aos respetivos órgãos executivos”** e também não deixa dúvidas quanto à natureza da atribuição de mais ou menos competências às escolas: **“o MUNICÍPIO pode acordar com os AE/E o exercício conjunto ou a subdelegação das competências delegadas no MUNICÍPIO previstas na matriz de responsabilidades constante no Anexo II”**.

Ou seja, é uma prerrogativa do município partilhar ou subdelegar competências nas escolas – competências que a qualquer momento pode avocar, se entender que não estão a ser devidamente exercidas. A deslocação de mais competências para a coluna dos AE/E pode até criar a ilusão de valorização do papel das escolas e dos seus órgãos de administração e gestão, mas não altera o papel subalterno que lhes foi atribuído em todo o processo. O **parecer fortemente crítico do Conselho das Escolas**² sobre este processo mostra até que ponto estas perdem com esta contratualização.

²Os CEFM [Contratos de Educação e Formação Municipal] não se constituem como uma via de aprofundamento da autonomia das Escolas, nem de reforço dos seus projetos e identidades. Pelo contrário, esvaziam as Escolas da pouca autonomia que têm e subtraem poder de decisão aos seus órgãos de Administração, acabando, inevitavelmente, por diluir o caráter institucional das Escolas ao integrá-las como mais um serviço entre os que já existem nos Municípios aderentes.

Ainda relativamente à matriz: num dos municípios envolvidos, foi proposto o acrescento de uma nova coluna para atribuição de competências ao Conselho Municipal de Educação. Em resposta, o Governo propôs **“a retirada dessa coluna mantendo a responsabilidade do município”**, admitindo apenas que as competências atribuídas ao CME surjam “como nota à *matriz*”. E isto apesar de o CME continuar a ser um órgão com pouca representação de professores e de cariz consultivo, já que mesmo com as alterações introduzidas recentemente, o **parecer do CME só será vinculativo se a autarquia assim o entender**.

Em síntese, ao contrário do que dizem o governo e alguns autarcas, **o processo em curso não visa a territorialização das políticas educativas nem o aprofundamento da autonomia das escolas**. Insere-se paradoxalmente numa lógica de recentralização do poder de decisão, atribuindo às autarquias o papel de serviços desconcentrados ou administrações regionais para as escolas, criando-lhes uma nova tutela.

DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS ARBITRÁRIOS E POUCO TRANSPARENTES DE SELEÇÃO DE PESSOAL

A última versão da minuta do contrato introduz uma única alteração no âmbito da gestão do pessoal: mantém sob a responsabilidade do MEC o recrutamento, afetação e colocação de pessoal não docente para apoio e acompanhamento dos alunos com NEE, assim como de técnicos superiores para os serviços de psicologia e orientação e de outros técnicos superiores docentes e não docentes de outras especialidades. Com essa exceção, o município passa a exercer “as competências de recrutamento, afetação, colocação, remuneração, homologação da avaliação de desempenho e poder disciplinar de aplicação de pena superior a multa e decisão de recursos hierárquicos, relativamente ao pessoal não docente” e, ao contrário do que vulgarmente é dito, **alarga a gestão dos recursos humanos ao pessoal docente**, nomeadamente através da “possibilidade de **contratação pelo município, na oferta específica de base local**” (até 25% do currículo), o que, a juntar às AEC e aos cursos profissionalizantes (CEF, Vocacionais, Profissionais), significa que, a prazo, **a autarquia poderá vir a recrutar quase metade dos docentes**, algo que é inequivocamente rejeitado pelos professores.

Contrariando ainda a ideia de que a gestão dos professores “é uma não questão”, a última versão do contrato prevê ainda **a intervenção do município na deslocação de professores entre as escolas do concelho** e no reforço da sua estabilidade do corpo docente, através de uma difusa “articulação”, ora com os AE/E, ora com o MEC. (pontos 2 e 3 da cláusula 18^a)

NOTAS FINAIS:

1. **Ser contra a municipalização não significa ser a favor da centralização.** Há outros caminhos para a descentralização, para o nível local e para as escolas, para órgãos próprios, democraticamente legitimados e com adequada representação escolar e comunitária (ver propostas da Fenprof e da Comissão da Reforma do Sistema Educativo, relativas à criação de Conselhos Locais de Educação). Faça-se primeiro esse debate, e avance-se depois de forma sustentada, transferindo competências por via legal e não por via contratual – um regime assimétrico que vai retalhar o país, privilegiando umas autarquias em detrimento de outras.
2. **Todo este processo é criticável.** Desde logo pelo **secretismo** que o tem caracterizado – 8 meses depois de se ter iniciado o processo negocial entre o governo e as autarquias, ainda não é pública a lista das autarquias envolvidas nem se conhecem os critérios que estiveram na base da sua seleção. Mas também pela sua **opacidade e falta de clareza**, que vai para além da natureza do processo (descentralização/desconcentração/delegação...). Por exemplo, a obrigatoriedade de os Conselhos Gerais se manifestarem favoráveis à adesão do município continua a ser “dita” mas deixou de estar “escrita”. Primeiro era suposto entrarem todas as escolas, depois entravam apenas as que estivessem de acordo, agora há informações contraditórias de município para município.
3. O **tempo político** desta “negociação” é desajustado. Um dos argumentos dos defensores do projeto-piloto face às contradições e riscos que lhe são inerentes é que haverá uma avaliação. O Secretário de Estado da Administração Local declarou em Aveiro, em debate organizado pelo Conselho Nacional de Educação, que “durante a aplicação do modelo, o Governo garante que perante qualquer desvio o corrigirá”. Uma pergunta desde logo se impõe: este governo não termina funções daqui por meia dúzia de meses?! **Que sentido faz avançar com este projeto-piloto neste momento e nestas condições?**