FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

PROJETO DE DECRETO-LEI PARA ALTERAÇÃO AO REGIME JURÍDICO DE AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO

PARECER DA FENPROF

A FENPROF apresenta o seu parecer sobre o projeto em análise, no qual incorpora contributos vários, resultantes, quer de uma auscultação *online*, quer dos debates que pôde dinamizar no curto espaço de tempo que o MEC unilateralmente definiu, e que envolveram: professores e educadores (nomeadamente os que exercem cargos de direção e gestão); representantes de outros parceiros educativos, entre os quais pais/encarregados de educação e pessoal não docente; especialistas/investigadores nesta área.

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

No entender da FENPROF, a proposta que o MEC apresenta, incidindo sobre questões pontuais, não altera em nada a filosofia e a estrutura de governação que o DL 75/2008, de 22 de abril, estabelece. Como afirmou logo no início deste processo de revisão, a FENPROF considera que, sendo este um ordenamento jurídico que põe em causa princípios de democraticidade (colegialidade, elegibilidade e participação), consagrados, quer na Constituição da República Portuguesa, quer na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), a preceder uma efetiva negociação, impunha-se a realização de um amplo debate sobre esta matéria, tendo em vista consensualizar um regime alternativo ao atual. Um regime que, para além da criação de Conselhos Locais de Educação, como estruturas descentralizados da administração educativa, consagrasse o direito de as escolas optarem por um órgão de gestão colegial, substituísse o método de designação do órgão de gestão pelo Conselho Geral (tantas vezes dependente de lógicas partidárias e caciquismos locais) por um processo de eleição direta por um colégio eleitoral alargado (todos os professores e educadores, todos os trabalhadores não docentes e representantes de pais e de estudantes, estes no caso do ensino secundário), a redefinição das competências e composição do órgão de direção estratégica da escola/agrupamento, atualmente atribuídas ao Conselho Geral, e o reforço de competências e da autonomia de funcionamento do Conselho Pedagógico.

Rua Fialho de Almeida, nº 3 – 1070-128 LISBOA – Telef. 213819190; Fax. 213819198 – E.mail: fenprof@fenprof.pt
www.fenprof.pt

O Conselho Pedagógico é hoje um órgão desvalorizado, praticamente sem competências deliberativas e remetido para um papel essencialmente consultivo do diretor. A acumulação de presidências e a designação dos membros docentes deste Conselho têm consequências na configuração monolítica do órgão, onde deixam de se confrontar de forma positiva e saudavelmente democrática opiniões, sensibilidades e pontos de vista diversos sobre a vida da escola e os seus projetos pedagógicos. A menorização do Conselho Pedagógico e a sua sujeição ao Diretor põem ainda em causa o princípio do primado do pedagógico e científico sobre o administrativo, consagrado na LBSE. Por isso, a FENPROF tem defendido que é ao Conselho Pedagógico, enquanto órgão de direção pedagógica da escola, que deve competir definir o tipo, as competências e a composição das estruturas pedagógicas intermédias, assim como flexibilizar a organização dos espaços, tempos, agrupamentos de alunos e apoios educativos. Defendemos ainda que o diretor não tem que ser obrigatoriamente o presidente do Conselho Pedagógico e que este órgão deve ser constituído pelos coordenadores das estruturas de gestão intermédia, democraticamente eleitos pelos docentes que as constituem.

A proposta do MEC não contempla qualquer reforço de competências do Conselho Pedagógico, continuando a apostar numa matriz tecnocrática, importada das teorias da gestão empresarial – um líder, uma equipa, um projeto. Acontece que a escola não é uma empresa e a organização escolar não pode assentar numa cadeia de comando fortemente hierarquizada, com um líder unipessoal a concentrar poderes de decisão que anteriormente pertenciam, e devem continuar a pertencer, a outros órgãos e atores escolares, agora seus subordinados. No tradicional contexto de centralização da administração educativa portuguesa, o diretor, sendo um superior para os que estão abaixo, é ele próprio um elo da cadeia hierárquica do MEC, a quem está também subordinado, já que é o poder central que continua a determinar, por via legislativa e, cada vez mais, também por via informática, a vida das escolas. Aliás, perspetiva de controlo que a reconcentração de poderes, prevista na nova Lei Orgânica do MEC (Decreto lei 125/2011, de 29 de dezembro) e a criação de mega-agrupamentos vêm reforçar. Em síntese, a FENPROF reafirma a sua oposição a uma visão da escola em que a tecnocracia se sobrepõe à democracia e em que o administrativo sobreleva ao pedagógico.

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

A proposta em análise altera aspetos pontuais do diploma, alguns visando apenas melhorar a redação e/ou clarificar procedimentos que, com a aplicação do DL 75/2008, se revelaram problemáticos. No entanto, há alterações que têm um maior alcance e nos merecem a seguinte apreciação:

Artº 21º – Recrutamento do diretor

A FENPROF não concorda com a alteração proposta, que dá primazia ao requisito de habilitação específica sobre o da experiência no exercício de cargos,

Rua Fialho de Almeida, nº 3 – 1070-128 LISBOA – Telef. 213819190; Fax. 213819198; E.mail: fenprof@fenprof.pt

eliminando esta componente quando a primeira é satisfeita. Consideramos que a experiência também qualifica e que na definição do perfil dos candidatos, para além das competências técnicas, são essenciais outras competências, nomeadamente no domínio das relações interpessoais, da educação e da pedagogia. Para além disso, não resulta claro o conceito de "insuficiência" constante no n.º 5 do artigo 21.º da proposta do MEC.

Artº 43º - Estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica

3 - A FENPROF está de acordo – aliás reclamou-o – com o princípio de que o número de departamentos curriculares seja definido pelas escolas. No entanto, esta possibilidade só faz sentido se for igualmente flexibilizado o número de elementos do Conselho Pedagógico. Se assim não for, esta possibilidade fica seriamente comprometida, correndo o risco de se tornar irrelevante.

5 – A FENPROF discorda da **lista tríplice de candidatos a coordenador de departamento** proposta pelo diretor. Esta solução – uma combinação de um processo de nomeação e de eleição – manteria a lógica de dependência e subordinação dos coordenadores relativamente ao diretor, configurando uma limitação democraticamente inaceitável. Para além de não resolver o problema de fundo, esta solução introduz a perversidade de procurar legitimar, por via de uma "eleição", as escolhas de diretor.

Capítulo V – Reorganização da rede das escolas públicas

Da análise das alterações propostas (em 17 artigos), ressalta a importância dada à questão da reorganização da rede das escolas públicas, o que leva a inferir que a urgência desta iniciativa legislativa está sobre determinada por razões orçamentais e se prende, em primeiro lugar, com a necessidade de enquadrar juridicamente o processo de criação de mega-agrupamentos em larga escala – processo em curso que o MEC pretende ter concluído em final de 2013 e que o Orçamento do Estado para 2012 calcula como tendo um impacto financeiro relevante.

A este respeito, a FENPROF não pode deixar de alertar, mais uma vez, para a instabilidade que uma reestruturação da rede desta natureza criará nas escolas. O estudo de avaliação que em 2011 promoveu sobre o processo de constituição e funcionamento dos 83 mega-agrupamentos criados em 2010 evidenciou dificuldades várias, decorrentes da junção artificial de escolas com histórias e culturas distintas (nalguns casos, fisicamente distantes) e da substituição de uma gestão de proximidade por uma gestão à distância, com consequências negativas ao nível da desumanização da gestão e dos espaços, da impessoalidade das relações, da descoordenação pedagógica, da morosidade dos processos, da sobrecarga de trabalho, do aumento da burocracia, da conflitualidade e do centralismo.

Rua Fialho de Almeida, nº 3 – 1070-128 LISBOA – Telef. 213819190; Fax. 213819198; E.mail: fenprof@fenprof.pt

Em 11 de agosto de 2010, o PSD e o CDS/PP, então na oposição, votaram favoravelmente a Resolução da AR nº 94/2010, que recomendava ao Governo a suspensão imediata do processo de constituição de mega-agrupamentos e a reversão das implicações que tinha tido em todos os agrupamentos e escolas afetadas. A FENPROF considera inaceitável que hoje, no governo, estes partidos avancem para a criação de outros, de igual (ou ainda maior) dimensão e complexidade, anunciando que, salvo algumas exceções, todas as escolas serão agrupadas até ao final de 2012/2013. A FENPROF não ignora as imposições da troika e o alcance financeiro de uma medida que leva à supressão de cargos e serviços e a uma redução muito significativa do número de professores, mas reafirma a sua profunda discordância com essa imposição e esse objetivo, recusando que o reordenamento da rede escolar obedeça, quase só, a esse tipo de imperativos! Reafirma ainda a necessidade de discutir seriamente o sistema educativo que o nosso país deverá ter. É indispensável decidir se queremos escolas com projetos e identidades próprias ou "unidades orgânicas" descaracterizadas e pedagogicamente ingeríveis; se a prioridade do nosso país deve ser a aposta na educação e na qualificação dos portugueses ou o embaratecimento do sistema público, ainda que comprometendo o futuro de várias gerações. A FENPROF não tem dúvidas sobre de que lado está e o que defende!

Sobre o projeto em análise, a FENPROF entende ainda apresentar os seguintes comentários e questionamentos:

- Relativamente à **constituição de parcerias** (Capítulo I, art. 6º, nº 7) ou associações com outras escolas, designadamente privadas, entende a FENPROF ser necessário clarificar o seu âmbito e alcance. As escolas, tendo natureza diferente, não poderão ter tratamento semelhante, pois não tem acolhimento constitucional qualquer situação que abra caminho a igual tratamento entre ofertas públicas e privadas, no quadro de uma alegada "liberdade de escolha";

- A FENPROF pretende que se esclareça o sentido de **vínculo contratual** quando o mesmo é referido no n.º 3 do artigo 12.º do projeto;

- Nas eleições para o Conselho Geral (art. 15º, nº 3), perde sentido "assegurar (…) a **representação adequada [?] dos diferentes níveis e ciclos de ensino**" e não prever essa mesma representação na composição do órgão em causa, como acontecia no DL 115-A/98.

- A FENPROF pretende saber por que razão competências como a **avaliação do pessoal não docente ou a sua contratação**, entre outras, saem da esfera dos órgãos da escola.

- Relativamente aos **contratos de autonomia** (artº 57º), a FENPROF considera negativa a manutenção da ideia da contratualização como forma privilegiada de construção da autonomia das escolas. A experiência de assinatura de vinte e dois contratos, em que as escolas viram as propostas que implicavam aumento de custos, 'recusadas' pela administração, veio confirmar as reservas da FENPROF na virtualidade de contratos celebrados entre partes com poder negocial tão desigual.

Rua Fialho de Almeida, nº 3 – 1070-128 LISBOA – Telef. 213819190; Fax. 213819198; E.mail: fenprof@fenprof.pt

Por isso, a FENPROF tem defendido, em alternativa, a aprovação de uma Lei de Autonomia e Financiamento para estes sectores de educação e ensino.

Sobre o tão propalado **reforço da autonomia das escolas**, a FENPROF reafirma o que já disse no documento que apresentou ao MEC em 25 de janeiro. É necessário clarificar que domínios de autonomia as escolas devem ter (nos planos pedagógico, administrativo, financeiro, de gestão de pessoal…), assim como que órgãos devem ser detentores desses poderes de decisão. Uma coisa é a autonomia das escolas, outra coisa é a autonomia do chefe. Neste âmbito, a FENPROF opor-se-á a qualquer reforço do poder dos diretores, nomeadamente ao nível da gestão do pessoal e das suas carreiras, nomeadamente no que à contratação dos docentes diz respeito - caminho que limitaria ainda mais a autonomia profissional dos professores, subordinando o seu trabalho a orientações externas visando a obtenção de resultados e metas centralmente definidos, sem olhar ao contexto concreto de cada escola.

A terminar, a FENPROF sublinha que, como muitos autores têm referido, a autonomia das escolas não é uma questão técnica, é uma questão essencialmente política. Mesmo em países com tradição de descentralização, as experiências autonómicas apresentam aspetos críticos e estão longe de reunir consenso, tendo levado ao reforço da seletividade social, ao controle das escolas por grupos de interesses, à criação de escolas separadas para minorias étnicas e religiosas, a processos pouco democráticos na seleção do pessoal, etc. Ora, se as medidas de reforço da autonomia podem assumir diferentes objetivos e modalidades de concretização, em função das perspetivas políticas que as sustentam, então são estas perspetivas que têm que ser discutidas, no quadro de um projeto político nacional e dos princípios fundadores da Escola Pública como um bem comum.

NOTA FINAL

A FENPROF mantém todas as críticas que fez ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Considera que a proposta apresentada pelo MEC, no essencial, poderá ter vantagens administrativas e financeiras para a tutela, mas continua a configurar um modelo de cariz empresarial, que nada tem a ver com a realidade da nossa escola. As alterações que é preciso operar não passam por soluções tecnocráticas, mas pela revitalização do potencial que a gestão democrática das escolas representou e representa no caminho para o aprofundamento da democracia e para a melhoria da Escola Pública e da qualidade da educação e do ensino que ela deve assegurar.

Lisboa, 17 de Fevereiro de 2012

O Secretariado Nacional

Rua Fialho de Almeida, nº 3 – 1070-128 LISBOA – Telef. 213819190; Fax. 213819198; E.mail: fenprof@fenprof.pt