

PARECER N.º 2/2014

ORGANIZAÇÃO DO ANO LETIVO

A Organização do Ano Letivo (OAL) é a função mais complexa e de maior responsabilidade com que se deparam os diretores dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas (daqui em diante designados por Escolas). Dela depende o início atempado das atividades letivas e o sucesso do ano letivo. Os próprios resultados escolares dos alunos – que têm estado, e bem, no centro das preocupações políticas e educativas – também podem ser potenciados por uma boa OAL, nomeadamente na vertente da gestão dos recursos docentes.

A OAL deve permitir uma gestão racional dos recursos docentes, de acordo com os interesses dos alunos e, genericamente, o interesse público, promovendo uma imagem de eficiência e de bom funcionamento das Escolas públicas.

Neste âmbito, a implementação da OAL requer *i)* - um quadro legal estável e articulado; *ii)* - uma planificação tempestiva e cuidada das várias atividades a desenvolver, muitas delas em simultâneo e, sobretudo, requer *iii)* - que os normativos e as orientações emanadas da Administração primem pela coerência e clareza de conceitos e de linguagem, o que nem sempre tem acontecido, constatando-se a recorrência de situações endémicas que criam constrangimentos à gestão e administração das escolas.

O Conselho das Escolas entende que o atual enquadramento legal e regulamentar da OAL cria constrangimentos às Escolas, não promove a gestão mais eficiente dos seus recursos humanos, não contribui para melhorar a prestação do serviço educativo às comunidades, nem promove a melhor imagem das Escolas públicas.

Por conseguinte, sobre a Organização do Ano Letivo, nos termos legais e regimentais e em tempo que considera oportuno, emite o seguinte:

PARECER

I – OS CONSTRANGIMENTOS DO ATUAL QUADRO LEGAL

O Conselho das Escolas tem plena consciência de que alguns dos constrangimentos criados às Escolas pelo atual quadro legal da OAL se encontram a montante e radicam, na verdade, noutros diplomas legais com ela conexos, nomeadamente e desde logo;

- a) O atual regime de administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012);
- b) O atual regime de concurso e seleção do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho).

Quer um, quer outro destes diplomas legais vieram retirar capacidade de decisão aos órgãos de administração e gestão das escolas, no que toca à gestão do pessoal docente e, em consequência, condicionar a OAL alterando regras e procedimentos que vinham sendo implementadas pelas Escolas desde, pelo menos, o ano de 2007.

Os atuais constrangimentos da OAL têm aqui parte das suas raízes, mas não todas, e podem ser configurados em três grupos. Assim:

1. O lugar da autonomia das escolas

A organização do ano letivo é matéria que, invariavelmente, sucessivos governos referem como de crucial importância no desenvolvimento da autonomia das escolas. Autonomia é, de resto, uma palavra que tem vindo a ganhar importância nos diplomas que, sucessivamente e nos últimos três anos letivos, têm regulado a OAL: é referida quatro vezes em 2011 (Despacho n.º 10580/2011, de 23 de agosto) vinte em 2012 (Despacho normativo n.º 13-A/2012 de 5 de junho) e vinte e quatro em 2013 (Despachos normativos n.ºs 7 e 7-/2013, de 11 de Junho e 10 de julho, respetivamente). Por conseguinte, é inquestionável a importância formal que a “autonomia das escolas” tem vindo a adquirir no texto legal.

No entanto, a realidade, tal como a percebemos no terreno, aponta para uma verdade bem diversa. Ao contrário do que é enfaticamente afirmado ao longo dos dois diplomas referidos (para aludirmos apenas aos dois últimos), em bom rigor, ambos vieram afirmar-se como instrumentos de reforço do centralismo administrativo e da burocracia.



Ambos restringem o exercício da autonomia por parte das Escolas, com a agravante de o último diploma (DN 7/2013, com as alterações introduzidas pelo DN 7-A/2013) conseguir ser ainda mais restritivo e prescritivo que o anterior, não apenas porque se coartam *a priori* os meios a gerir pelas Escolas, no âmbito da “sua autonomia” como, também, porque se reduzem, *a posteriori*, por excessiva prescrição, as margens de decisão sobre os poucos recursos atribuídos às Escolas.

Com efeito, muito embora as alterações conjunturais, ditadas pela situação económica dos últimos anos, possam ter determinado as medidas restritivas, os diplomas que organizaram o ano letivo em 2012/13 e em 2013/14 traduziram-se numa redução dos meios disponíveis para a gestão das Escolas, nomeadamente:

- a) Impuseram um incompreensível aumento da carga letiva dos elementos da equipa do diretor, dando um sinal evidente de desvalorização das funções de gestão das Escolas;
- b) Reduziram o número de horas equivalentes a letivas para exercício do cargo de coordenador de estabelecimento;
- c) Reduziram o número de horas letivas dedicadas ao exercício do cargo de direção de turma e à prestação de apoios educativos;
- d) Traduziram-se numa sobrecarga de trabalho para o corpo docente, e em piores condições que em anos transatos, com repercussões negativas no seu desempenho.

Mas não foi apenas pela redução das condições de tempo e de trabalho dos seus recursos humanos que as Escolas perderam autonomia. O DN n.º 7/2013 é, de todos os diplomas que enquadram a organização escolar, um dos mais prescritivos no que à gestão corrente das Escolas concerne e um dos que, objetivamente, retira autonomia e margem de decisão aos respetivos órgãos de administração e gestão.

De facto, o carácter excessivamente prescritivo dos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 12.º, 13.º e 14.º do Despacho Normativo n.º 7/2013 tolhe a autonomia das escolas, enredando os diretores numa teia administrativo-burocrática que, não só gera confusão e interpretação diferenciada da mesma norma, como promove uma gestão dos recursos docentes e do crédito global que valoriza mais a adequação da resposta à norma do que a adequação da resposta aos interesses dos alunos, das famílias e das Escolas. Todos os procedimentos são regulados exaustivamente, sem margem para gestão, sem flexibilidade funcional, chegando



ao detalhe de se indicar, para cada hora de trabalho do docente, quais as tarefas que o mesmo pode executar¹ e qual o serviço que lhe poderá ser distribuído².

Em contrapartida, não se entende a total omissão, por parte do legislador, de qualquer regra sobre a organização e distribuição do serviço letivo – previsto no Programa Educativo Individual – aos docentes dos alunos com necessidades educativas especiais, também elas devidamente assinaladas no referido Programa, aprovado pelos órgãos de administração e gestão das escolas.

O atual diploma de OAL não promove a autonomia das Escolas, antes pelo contrário, restringe-a notoriamente.

2. O momento em que se planifica a organização do ano letivo

Um dos problemas da organização do ano letivo que tem sido levantado com mais insistência pelos diretores é a publicação tardia das regras que a enquadram.

Desde logo, estranha-se o facto de anualmente surgir um novo diploma para regular o ano letivo seguinte, como se as regras de organização do ano letivo tivessem de se alterar todos os anos, no início do verão. No presente ano letivo, foram mesmo publicados dois despachos normativos relativos à OAL – o n.º 7/2013 e, cerca de um mês depois, em 10 de julho, o n.º 7-A/2013, visando *dar cumprimento às condições estabelecidas no compromisso assumido pelo Ministério da Educação e Ciência com as entidades sindicais em matéria de distribuição de serviço docente*.

A publicação destes diplomas, naquele momento do ano, causou prejuízo à organização escolar e ao planeamento atempado e sereno do lançamento do presente ano letivo. Objetivamente, foram momentos marcantes de incerteza e instabilidade em muitas Escolas, especialmente nas que acolhem alunos do 1.º ciclo do Ensino Básico. No caso vertente, o DN n.º 7-A/2013 teve o condão de aumentar a ambiguidade e a confusão interpretativa que já transparecia no diploma que veio alterar³.

¹ Vide, por exemplo, o carácter prescritivo e o grau de detalhe das normas contidas nos n.ºs 9 e 12 do art.º 4.º, n.ºs 2 e 4 do art.º 7.º e n.ºs 2, 3, 4 e 5 do art.º 14.º, todos do DN n.º 7/2013.

² Vide, ainda, no n.º 3 do art.º 2.º do DN n.º 7-A/2013, a forma desajustada como o legislador orienta o diretor da Escola na designação dos diretores de turma.

³ Cf. o n.º 2 do art.º 1 do DN n.º 7-A/2013 com o n.º 5 do art.º 9.º do DN n.º 7/2013. Ou ainda as disposições constantes dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 3.º com o n.º 1 do art.º 4.º, ambos do DN n.º 7-A/2013, cuja ambiguidade interpretativa deu já origem à instauração de processos disciplinares a diretores.



3. A precisão da linguagem e a clareza dos conceitos

Contendo estes diplomas as linhas orientadoras da OAL, os mesmos deveriam primar pela clareza dos conceitos que utilizam, pela sua coerência interna bem como, ainda, pela articulação com outros normativos que relevam também para esta matéria, quer ao nível desses conceitos⁴, quer ao nível do enquadramento dado a determinados cargos e ao seu exercício⁵.

Além disto, os despachos normativos relativos à OAL, pretensamente numa busca de objetividade, transparência e aparente justiça, continuam a manter as formulações complexas e o uso de rebuscadas fórmulas estatísticas para cálculo dos créditos de horas a atribuir às Escolas sem, no entanto, se utilizar de idêntica clareza na divulgação e escrutínio público dos dados que lhes dão origem. A própria afetação das horas de crédito é excessivamente detalhada e prescritiva contrariando, mais uma vez, a declarada intenção do legislador de reforçar a “autonomia da escola”.

Objetivamente, os diplomas que têm vindo a regular a OAL, na ânsia de tudo detalharem e prescrever, tropeçam em conceitos ambíguos e introduzem articulações complexas de conceitos e orientações, cuja interpretação e consequente operacionalização causa entropia no funcionamento das Escolas e entendimentos dúbios por parte da Inspeção Geral da Educação e Ciência.

II – PROPOSTAS DE MELHORIA AO ATUAL QUADRO LEGAL

1. Princípios que devem orientar o legislador

Qualquer normativo sobre OAL, em que estão em causa fundamentalmente questões organizativas e de gestão de recursos por parte das Escolas, deverá guiar-se pelos seguintes princípios:

⁴ Veja-se, a título de exemplo, a introdução dos conceitos de “professor titular de turma” e de “titularidade de turmas atribuídas”, (n.º 2 do art.º 3.º e n.º 1 do art.º 4.º, ambos do DN n.º 7-A/2013), utilizados em contextos diferentes, para descrever, aparentemente, idêntico fenómeno.

⁵ Veja-se, a título de exemplo, o tratamento dúplice e diferenciado dos coordenadores de departamento: os que forem docentes dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário têm direito a horas específicas nos respetivos horários para o exercício do cargo; os docentes do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico exercem o cargo de coordenador de departamento *pro bono*, nas suas horas de trabalho individual (*vide* n.º 1 do art.º 12.º do DN n.º 7/2013, de 11 de junho).



Autonomia: Os órgãos de administração e gestão das escolas, além do óbvio conhecimento que detêm de cada realidade em concreto, serão sempre os primeiros interessados na eficiência do serviço prestado pelas “suas escolas” e, por isso, os mais aptos a afetar e gerir de forma justa e adequada os recursos em função das necessidades da sua organização. É imperioso confiar nos órgãos de administração e gestão das escolas.

Subsidiariedade: A Administração Educativa deve preocupar-se em resolver os problemas que excedem as competências e os meios à disposição das Escolas e deixar a estas a tomada de decisões sobre a organização do ano letivo, num quadro legal forçosamente muito menos prescritivo que o atual.

Interesse público: As Escolas devem dispor dos recursos que lhe estão afetados, de forma criteriosa e de modo a não comprometer padrões mínimos de qualidade do serviço prestado, na rigorosa medida das suas necessidades e de forma parcimoniosa.

Responsabilização: A Administração Educativa detém o direito de pedir contas relativamente aos recursos disponibilizados e quem os usa – as Escolas – tem a obrigação de as prestar.

2. O crédito horário

O crédito semanal de horas letivas constitui-se como um importante recurso das Escolas. É competência inequívoca do Ministério da Educação e Ciência (MEC) a determinação, através das fórmulas e critérios que venha a entender como relevantes – apresentados de forma clara e objetiva – do crédito máximo de horas letivas a que cada Escola terá direito. No entanto, estabelecido esse crédito global, importa garantir que sejam as Escolas, cada Escola, a geri-lo da forma que melhor se adequar à sua realidade e aos seus interesses, no exercício da sua real autonomia.

O MEC deve deixar à decisão de cada Escola – aos seus órgãos de administração e gestão – a definição de regras para utilização total ou parcial desse crédito global de horas letivas e ao diretor a competência e responsabilidade da sua gestão.

3. Tempo letivo resultante do indicador de eficácia educativa (EFI)

Dois anos volvidos sobre a aplicação da fórmula de cálculo descrita no artigo 11.º do DN 7/2013, independentemente da sua complexidade e do facto de os dados utilizados não



serem escrutináveis publicamente, o momento da sua atribuição / divulgação às Escolas não é o mais aconselhável. Na verdade, pese embora o disposto no n.º 3 do artigo 12.º do DN 7/2013, dificilmente pode tal redistribuição ser feita em momento posterior ao da distribuição de serviço, isto é, em pleno início do ano letivo a que respeita, sem causar perturbação na organização escolar.

As horas letivas resultantes do indicador EFI a que cada Escola tem direito devem ser conhecidas na altura da distribuição do serviço ou, não sendo possível, deve ser concedida às Escolas a possibilidade de poderem optar por utilizar parte ou a totalidade do crédito de horas (EFI) no ano letivo seguinte, até ao limite máximo de 30 horas.

4. Funções de direção

Nesta linha, definidas que sejam pelo MEC as horas a afetar ao subdiretor e adjuntos para o exercício das respetivas funções, as mesmas passam a integrar o crédito global de horas letivas à disposição da Escola.

A gestão da totalidade das horas estabelecidas especificamente para o exercício das funções de direção deverá ser da competência exclusiva do diretor. Assim, será a este que compete definir, para cada elemento da sua equipa, o número de horas para o exercício das funções de direção, bem como da atribuição ou não de componente letiva ao subdiretor, dentro dos limites de horas definidas pelo MEC e pelo Conselho Geral – no âmbito da gestão do crédito global – garantindo-se que não há prejuízo para o erário público nem se inviabiliza a avaliação do desempenho.

O Conselho das Escolas defende, ainda, que no caso de ser atribuída componente letiva aos subdiretor e adjuntos do diretor, a mesma não deverá ultrapassar a correspondente à lecionação de uma única turma/disciplina/área curricular disciplinar, ou equiparada, apenas, no caso dos docentes do pré-escolar.

Por último, a exemplo do que se defende para o crédito horário, o Conselho é de opinião que a norma deve definir apenas o número de adjuntos do diretor e abster-se de criar espartilhos ou estabelecer limitações às escolhas do diretor, como acontece atualmente (e de forma inexplicável)⁶.

⁶ Vide n.º 5 do art.º 5.º do DN n.º 7/2013.



5. Coordenação de Estabelecimento

Inequivocamente, as funções de coordenação de estabelecimento têm uma relação mais forte e direta com o número de turmas do que com o número de alunos. Maior número de turmas corresponde, quase sempre, a maior número de alunos, mas corresponde sempre a maior número de docentes, a mais espaços ocupados, enfim, a uma maior complexidade na coordenação de estabelecimento. Por conseguinte, o Conselho defende que deve ser a unidade “turma” a fundamentar a necessidade e a disponibilidade horária do coordenador, sem embargo de o mesmo dever cumprir um mínimo de serviço letivo.

6. Cargos e funções pedagógicas

Os diplomas de OAL têm estabelecido que, *no âmbito da sua autonomia pedagógica, as escolas definem o tempo de redução da componente letiva para o desempenho de cargos de natureza pedagógica [...] previstas nos artigos 42.º a 44.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.* Mais concretamente, aos cargos de coordenador de departamento e de diretor de turma.

a. Coordenadores de departamento

Relativamente aos coordenadores de departamento, o Conselho das Escolas defende que o legislador deve ter a preocupação de estabelecer idênticas regras para todos os coordenadores, não se aceitando a diferenciação que existe atualmente baseada no nível de ensino que cada um leciona.

De facto, o DN n.º 7/2013, como já se referiu em nota de rodapé (5), diferencia e desvaloriza de forma injustificada os coordenadores de departamento do Pré-Escolar e do 1.º Ciclo pois, ao não prever (nem admitir) a existência de horas para o exercício das funções de coordenação (*vide* n.º 1 do art.º 7.º), tal como acontece com os coordenadores dos restantes ciclos de ensino, provoca uma situação discriminatória como se de coordenadores de “segunda” se tratasse, o que não é aceitável por falta de equidade e desrespeito das funções de uns e outros.



b. Diretores de turma

No que respeita ao cargo de diretor de turma, deve expurgar-se toda a ambiguidade que existe no atual quadro legal (cf. n.º 5 do art.º 9.º do DN 7/2013 com o art.º 2.º do DN 7-A/2013), a qual permitiu que ocorressem todas as situações possíveis: diretores de turma a exercer funções com duas horas retiradas da componente letiva, outros com uma hora da componente letiva e outra da componente não letiva e outros, ainda, a exercer essas funções com duas horas desta última.

Em conformidade, na defesa da autonomia das escolas, o Conselho defende, por um lado, que sejam removidas todas e quaisquer determinações que condicionem a competência legal dos diretores designarem os diretores de turma (*vide* n.º 3 do art.º 2.º do DN n.º 7-A/2013), menorizando os critérios pedagógicos face a interesses administrativos. Por outro, defendem, em linha com as regras do passado recente, que seja estabelecido um crédito autónomo de horas letivas por Escola para a Direção de Turma, de acordo com o número total de turmas. Este crédito integrará o crédito global de horas a ser gerido pela Escola.

7. Promoção do sucesso escolar / apoio educativo

A melhoria dos resultados escolares e o sucesso educativo dos alunos têm estado, desde há longos anos, na agenda política e educativa do país. Têm sido feitos esforços para que os resultados e os níveis de sucesso escolar se aproximem de padrões de elevado desempenho. Para se alcançar estes objetivos têm sido implementadas medidas de apoio educativo e de promoção do sucesso escolar, as quais se constituem como importantes investimentos na educação dos portugueses.

Desde 2012 que se prevê, em sede de OAL, que os horários dos docentes acomodem, pelo menos, 100 minutos da componente letiva para implementação de medidas de promoção do sucesso escolar e de apoio educativo. Paralelamente, em 2013, a significativa alteração na organização dos currículos do 1.º ciclo Ensino Básico, operada pelo Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho, veio também permitir uma maior flexibilidade na distribuição do serviço aos docentes deste ciclo de ensino.



Consequentemente, no âmbito da organização do ano letivo, o Conselho das Escolas defende que as medidas de promoção do sucesso escolar e de apoio educativo devem ser implementadas, de acordo com as seguintes linhas orientadoras:

- a) As medidas de promoção do sucesso escolar e de apoio educativo podem desenvolver-se em parte da componente letiva e em parte da componente não letiva dos horários dos docentes.
- b) Cada Escola deverá dispor de um crédito de horas letivas para promoção do sucesso escolar e para implementação de medidas de apoio educativo, nunca inferior a uma hora por professor - nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no ensino secundário e nunca inferior a duas horas por professor - no 1.º ciclo de ensino básico.
- c) Este crédito de horas letivas para apoio educativo e promoção do sucesso escolar integrará o crédito global de horas à disposição e gerido por cada Escola.
- d) O número de horas da componente não letiva dedicadas a estas atividades deverá ser decidido por cada Escola, no âmbito da sua autonomia.
- e) As medidas de apoio educativo e de promoção do sucesso escolar devem ser implementadas, preferencialmente, pelos professores de cada turma podendo, no entanto, ser implementadas por outros docentes da Escola desde que salvaguardadas nos respetivos horários, no mínimo, as seis horas letivas de lecionação de disciplina / área curricular em, pelo menos, uma turma, no respeito pelo n.º 1 do art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho.

8. Educação Especial

O Conselho entende que, em sede de OAL, deve ser definido como serviço letivo aquele que é prestado por qualquer docente da Escola, no âmbito da respetiva disciplina / grupo disciplinar, aos alunos abrangidos pela Educação Especial, desde que devidamente assinaladas as necessidades educativas especiais e aprovadas em Programa Educativo Individual.

9. Apoio técnico/especializado

Nos últimos anos, a generalidade das Escolas tem visto o seu parque informático aumentar significativamente por força de investimentos feitos pelo MEC (no âmbito da



Parque Escolar e do Plano Tecnológico da Educação-PTE) e, em muitos casos, pelas próprias Escolas que tentam acompanhar a evolução tecnológica e atualizar os respetivos recursos didático-pedagógicos.

No passado recente, no âmbito do PTE, as Escolas dispuseram de um crédito de horas letivas, a distribuir pelos respetivos docentes, para apoio, entre outros, à manutenção das redes e do parque informático. Atualmente, nem todas as Escolas dispõem de docentes de informática e nenhuma dispõe de crédito horário para manutenção das redes e do parque, o que provoca constrangimentos de gestão e não abona em favor de uma Administração Pública que deve cuidar e manter operacionais os recursos de que dispõe.

O Conselho entende, por isso, que, em sede de OAL, deve ser previsto um crédito de horas letivas semanais para atribuição aos docentes com competências na manutenção dos equipamentos informáticos e redes ou, caso não existam docentes com competências técnicas para o efeito, para contratação de técnicos especializados.

10. Distribuição geral do serviço docente

O Conselho das Escolas entende que deve haver a preocupação do legislador em definir com precisão o que se entende por “componente letiva” e “componente não letiva” dos horários dos docentes. Assim, é de parecer que:

- a) Independentemente do campo que o legislador vier a definir para cada uma destas componentes, toda a componente curricular – obrigatória ou opcional – presente no plano curricular de cada curso ou de cada aluno (no caso dos alunos do Ensino Especial) deverá ser considerada, indubitavelmente, componente letiva para todos os efeitos, nomeadamente os previstos na alínea a) n.º 1 do art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho.
- b) Todo o serviço docente exercido por conta do crédito global de horas da Escola deverá ser considerado serviço da componente letiva do docente, salvaguardada que seja a lecionação de disciplina / área curricular a, pelo menos, uma turma.

Ainda no âmbito da distribuição geral do serviço docente, o Conselho entende que os diretores devem proceder à distribuição do serviço docente de forma equitativa e no interesse das respetivas Escolas. Por conseguinte, não se justifica por falta de lógica e racionalidade na gestão dos recursos humanos docentes, pretender-se que o serviço



distribuído aos docentes seja, obrigatoriamente, uma replicação da distribuição de serviço realizada para efeito do apuramento das necessidades docentes.

Em concreto, se nada há a opor a que, para efeito de apuramento das necessidades, se preencha a totalidade da componente letiva aos docentes de cada grupo de recrutamento, podendo ficar apenas um docente com horário incompleto (mínimo de seis horas letivas), já não se pode aceitar que o diretor seja impedido – não do ponto de vista legal, note-se, mas por imposição de orientações constantes dos guiões da OAL da IGEC – de redistribuir o serviço por todos os docentes do grupo, de forma a defender os melhores interesses dos alunos, o profissionalismo docente e, globalmente, os interesses da Escola.

Aprovado por unanimidade.

Centro de Caparide, S. Domingos de Rana, 27 de março de 2014

O Presidente do Conselho das Escolas



José Eduardo Lemos

