



Associação Nacional de Professores

PARECER

**REGIME JURÍDICO
DE
AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO
DOS ESTABELECIMENTO PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DOS
ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO**

Nota prévia

O Ministério da Educação entendeu proceder à revisão do Regime Jurídico da Autonomia, Administração e Gestão das Escolas fundado em três propósitos essenciais: primeiro, reforçar a participação das famílias e das comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino; segundo, reforçar a liderança das escolas; terceiro, reforçar a autonomia das escolas.

Importa, então, desocultar do articulado proposto a real ou aparente concretização desses desígnios, bem como analisar crítica, mas construtivamente, os eventuais instrumentos, processos e recursos novos que a eles estão ou deviam estar associados.

No entretanto, tem-se ainda presente que desde a publicação do Decreto-Lei nº 43/89 e muito particularmente do Decreto-Lei nº 115-A/98 que a administração vem invocando a necessidade de reforço da autonomia das escolas, assente em contratos de autonomia, fixando até legalmente etapas temporais para a sua consecução. Paralelamente foi definido um quadro orientador da transferência de competências para a administração local que, passados cinco anos, continua por concretizar.

Portanto, a análise terá esse desiderato como referência primeira, considerando que mais autonomia significa essencialmente diminuição da regulamentação central e devolução de maiores e mais abrangentes competências ao local e às escolas particularmente nos planos pedagógico, administrativo e financeiro.

Reconhece-se, ainda, que não houve avaliação sistemática nem cientificamente consistente do regime actualmente em vigor, podendo não colher, por isso, a ideia da necessidade de uma alteração do mesmo que não assente numa maior e mais genuína ambição descentralizadora.

1. Das condicionantes da revisão do actual regime

O Regime Jurídico actualmente em vigor teve sempre como horizonte, ainda que prevalentemente no plano retórico, um crescente reforço da autonomia das escolas nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro.

O conceito de autonomia, associado a outros como participação, democraticidade, territorialização, descentralização, comunidade educativa, integrou recorrentemente o discurso político-educativo e teve persistente tradução normativa. Contudo, não tem tido, infelizmente, tradução concreta na devolução de poderes para o nível local, não encarando inequivocamente as escolas como unidades educativas centrais a quem deverão ser reconhecidas e atribuídas competências próprias em domínios crescentemente mais



amplos; conferiu-se-lhes apenas a capacidade de tomar decisões respaldadas em quadros prévia e rigidamente estabelecidos a nível central e em que a própria comunidade educativa, num plano ainda mais difuso, se assume e integra como parceira instrumental também nesse processo de tomada de decisões.

Em conclusão, não se assistiu à necessária redefinição do papel do Estado, continuando a administração educativa a pautar a sua acção sustentada num modelo centralizado e de pilotagem intensiva e extensiva de todo o sistema educativo, de que não parece querer abdicar, evidenciando deste modo uma desconfiança na capacidade das escolas em assumirem o mais amplamente possível a definição, concretização e avaliação consequente dos seus projectos educativos.

Face a este quadro será legítimo colocar a questão de se saber se a tão invocada ineficácia do sistema educativo fica a dever-se mais às escolas ou à própria administração educativa que não soube, não quis e não quer caminhar no sentido de um reforço continuado e sustentado da autonomia das escolas, coarctando-lhe os instrumentos indispensáveis ao seu desenvolvimento organizacional.

De todo o modo agora invocam-se três motivos - os acima referidos - que sustentam a necessidade de uma revisão do actual regime. Parece-nos, no entanto e desde já, que a não ser abandonado o modelo centralizado de administração da educação e a não serem tomadas medidas legislativas que reforcem a prevalência do local sobre o nacional na administração e gestão das escolas, dificilmente se conseguirá um impulso qualitativo da educação.

Está em causa, afinal, a necessidade de redefinição do papel do Estado na educação, na assunção de um sistema educativo descentralizado, com a consequente repartição de competências entre os vários centros de decisão e níveis de administração enquanto condições fundamentais para que a escola possa dispor de uma margem de autonomia suficiente à definição e implementação do seu Projecto Educativo, isto é, à afirmação de uma identidade própria, talhada em função da comunidade educativa que serve, nela se integra e a ela presta contas em primeira instância.

2. Aspectos substantivos da revisão

No plano substantivo, o articulado de revisão ora em apreço que merece uma apreciação mais sustentada incide sobre a reconfiguração dos seguintes aspectos:

- Reforço da participação das famílias e da comunidade educativa.
- Natureza, composição e competências do Conselho Geral
- Criação de um órgão uninominal de administração e gestão, o Director
- Natureza, composição e competências do Conselho Pedagógico

- Reforço consistente e estruturante da autonomia das escolas

2.1. Reforço da participação das famílias e da comunidade educativa

A presente proposta acolhe o reforço da participação das famílias e da comunidade como um bem em si mesmo e que ajudará a uma requalificação da direcção estratégica das escolas. Concorda-se que esse reforço seja desejável, mas não se pode dissociar a participação da vontade e da capacidade para um envolvimento mais profundo em toda a actividade da escola. Dai que, uma lógica suportada no mero reforço quantitativo de lugares destes actores, em especial das famílias, nos órgãos só por si se traduza num correspondente reforço qualitativo da sua intervenção. Há então que criar, ao nível legal, condições facilitadoras da participação das famílias, nomeadamente no plano da legislação laboral.

2.2. Natureza e designação, composição e competências do Conselho Geral

- A natureza do órgão Conselho Geral acolhe, na sua designação, uma acepção empresarial da função de direcção. Parece-nos, no entanto, mais conforme ao léxico educacional que este órgão se designe antes por “**Conselho de Escola**” ou “**Conselho Escolar**” pois de escolas se trata e não de uma outra qualquer empresa ou sociedade anónima.

- Quanto à sua composição parece-nos acertada a elencagem da qualidade dos seus membros e que se estatua que nenhum grupo detenha por si a maioria dos lugares. Está em causa afinal a fixação de condições para uma mais eficaz e objectiva partilha de responsabilidades, afastando definitivamente o estigma do “grupo culpado”.

- Não faz qualquer sentido, porém, fixar valores percentuais máximos e mínimos, porquanto entendemos que essa é uma das dimensões de concretização específica da autonomia das escolas, só a elas cabendo ajuizar sobre a composição mais adequada em função das suas características específicas.

- Não nos parece legítimo o condicionamento do acesso ao cargo de Presidente do Conselho Geral, em particular o dos docentes. No nosso entender qualquer membro integrante deverá ser elegível para o cargo (à excepção dos alunos, quando se verificar a sua integração).

- No plano das competências, parece-nos que não deverá caber ao Conselho Geral a “eleição” do Director. Admite-se que possa caber a este órgão a fixação de critérios para



a selecção dos candidatos e a decisão sobre os candidatos elegíveis, mas deixando ao colégio eleitoral da escola a decisão sobre os candidatos, em processo eleitoral.

- A possibilidade de constituição de uma **comissão permanente** no seio do Conselho Geral, na qual podem ser delegadas todas as competências (excepto eleger o director), poderá representar um desnecessário atropelo aos princípios de direito e uma fixação legal excessiva (interferência abusiva) quanto aos processos autónomos de organização e gestão do próprio órgão. Por outro lado, numa proposta que visa reforçar a participação dos actores, admitir que a função de direcção pode recair, por razões de mera operacionalidade, mesmo que salvaguardada a proporcionalidade da sua composição, num grupo mais restrito, poderá ser incentivo à diminuição da participação e à desresponsabilização dos seus membros.

- O quadro de competências parece-nos adequado e traduz coerentemente a percepção deste órgão como de direcção estratégica.

2.3. Criação de um órgão uninominal de administração e gestão, o Director

- Passar a existir um órgão uninominal de administração e gestão, o Director, não merece qualquer reserva, mesmo tendo em consideração todo o leque de competências previstas.

- Não obstante essa concordância, o vasto leque de competências e responsabilidades que lhe estão cometidas, nomeadamente quando perante agrupamentos com uma dimensão e dispersão geográfica excessivas, aconselha a que seja mais favoravelmente ponderado o número de adjuntos e de assessores que hão-de coadjuvar a sua acção e conferida a possibilidade de recrutamento de outros técnicos (jurista, economista, etc), ainda a que tempo parcial que prestem apoio especializado.

- Parece-nos acertado que o cargo de Director só possa ser exercido por um docente.

- Todavia, não é coerente com toda a lógica e argumentário que sustentou e justificou a fractura da carreira em duas categorias (que continuamos a considerar desnecessária e artificial) que agora não se exija, em consequência, que o Director tenha de ser obrigatoriamente um Professor Titular (tenha-se presente o seguinte argumento invocado pelo Governo aquando do concurso para professores titulares: *“relativamente ao exercício de cargos, são especialmente ponderados aqueles que estão relacionados com as funções específicas da categoria de professor titular, designadamente os cargos de direcção, coordenação e supervisão de outros docentes”*). Mais ainda quando tal qualidade se impõe a 25/% dos professores que integrem as listas candidatas ao Conselho Geral.



- Deverá ser salvaguardado o imperativo de o Director se encontrar em exercício de funções, o que é aliás expressamente exigido para os adjuntos.

- Não está justificada a possibilidade de candidatura a docentes profissionalizados do ensino particular e cooperativo, nem se entende que não se exija sequer a obrigatoriedade de se encontrar em exercício de funções.

2.4. Natureza, composição e competências do Conselho Pedagógico

- O Conselho Pedagógico deve ser assumido na plenitude como o “órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa”, querendo nós com isto relevar a sua natureza pedagógica especializada, a restringir portanto a qualidade dos seus membros.

- Deste modo, nele só deverão ter assento os docentes e outros técnicos directamente conectados com o acto educativo propriamente dito.

- Competências parecem-nos adequadas.

2.5. Reforço consistente e estruturante da autonomia das escolas

Como já se referiu, o caminho no sentido do reforço da autonomia das escolas tem sido marcado por descontinuidades e infidelidades injustificáveis aos normativos. Tenha-se presente que a terem sido seguidas fielmente as fases por que havia de passar a crescente autonomia das escolas estabelecidas no Decreto-Lei nº 115-A/98, já em 2002 a grande maioria das escolas/agrupamentos teriam celebrado os seus contratos de autonomia e encetado o caminho ascendente do seu reforço. Rearranjos sucessivos dos agrupamentos (que fizeram surgir agrupamentos de enorme dimensão e de grande dispersão e descontinuidade geográfica, que implicam graves problemas de coordenação e articulação pedagógica) a que acrescem intermitentes processos de avaliação externa, introduziram incertezas desnecessárias e adiaram administrativamente as opções que se impunham para tornar as escolas mais autónomas.

Seria, por isso, de esperar que a revisão que ora se propõe fosse mais ambiciosa e muito mais abrangente e não se quedasse por uma mera recomposição dos órgãos e correspondentes processos de constituição. Seria de esperar um alargamento dos níveis de competências próprias das escolas, uma redefinição das competências da administração educativa central e local e uma fixação mais abrangente e objectiva das competências da administração local, para além da definição de um quadro de responsabilidades das famílias e dos demais actores educativos.

Não há qualquer acréscimo de autonomia e nos pontos em que timidamente o indicia não deixa de assumir um carácter extremamente regulamentador da organização e da própria acção da escola. Estamos então simplesmente perante uma proposta de **“REGIME JURÍDICO DE DIRECÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS”**, em que a autonomia é, mais uma vez, meramente instrumental.

Seria, por isso, importante ter tido mais ambição e ponderar a concretização de uma **Lei-quadro da Autonomia do Ensino não Superior**, essa sim estruturante, que configurasse de forma integrada e explícita:

- O grau e os limites de autonomia nos planos pedagógico, cultural, administrativo e financeiro; que se pretendem (e desejam) para a escola;
- Uma redução das competências da administração educativa central e local
- As competências e responsabilidades específicas da administração local
- O papel e responsabilidade das famílias na escola
- O papel e responsabilidades dos demais actores da comunidade educativa.
- Uma prestação de contas a dois níveis: um, mais próximo, ao nível local, e outro, mais enquadrado nas funções de regulação que sempre caberão ao poder central através de avaliação externa sistemática.

A Associação Nacional de Professores continua convicta de que os novos modos de organização da Educação, que têm por objectivo concretizar a igualdade de oportunidades, a democratização do ensino e a melhoria do serviço público de Educação, exigem um desenvolvimento mais ambicioso da autonomia das escolas e uma maior descentralização.