

## “Houve a vontade expressa do ponto de vista político de assumir uma posição de ruptura com o diploma anterior”

---

João Barroso é Professor Catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, onde desempenha actualmente o cargo de presidente do conselho directivo desta instituição. É actualmente presidente do conselho directivo da FPCEUL. Por solicitação do Ministério da Educação realizou o estudo “Autonomia e Gestão das Escolas” (1987), e coordenou, entre 1999-2002, o estudo “Reforço da autonomia dos estabelecimentos dos ensinos pré-escolar, básicos e secundário”. Foi coordenador e responsável científico pelo programa de avaliação do modelo de gestão instituído pelo Decreto-Lei 115-A/98. No ano passado, redigiu um parecer sobre o actual Regime de autonomia, administração e gestão das escolas. É dele que damos conta nesta entrevista.

**No parecer que elaborou questiona, antes de mais, o sentido e a oportunidade desta iniciativa legislativa. Pode comentar?**

Começando pela oportunidade, diria que uma iniciativa legislativa desta natureza poderia ser feita de duas maneiras: ou fazendo uma revisão do anterior diploma – o 115/A - 98 – na perspectiva de melhorar e de operacionalizar determinados aspectos da legislação, ou através de diplomas regulamentares, como tem sido feito. Se o objectivo era marcar uma ruptura com a legislação anterior, então a única forma era criar um outro diploma. Essa foi a opção que o Governo tomou e é nessa perspectiva que ela deverá ser lida. Isto significa, portanto, que houve a vontade expressa do ponto de vista político de assumir uma posição de ruptura com o diploma anterior, que era considerado insuficiente ou continha deficiências que prejudicavam a sua operacionalização. Na minha opinião, houve um sentido político superior à simples alteração do regime de gestão em vigor.

**Na análise que faz dos respectivos conteúdos inicia o seu comentário pelo Conselho Geral, referindo não se perceber a vantagem, pelo menos de um ponto de vista de clareza conceptual, de substituir a Assembleia pelo Conselho Geral...**

Eu sou francamente favorável à existência de um órgão de participação comunitária na gestão das escolas, posição que venho defendendo desde há bastante tempo. Mas o que está aqui em causa não é a existência ou não de um órgão de participação comunitária, mas sim a substituição de uma designação – Assembleia, que tem, aliás, uma tradição em Portugal e que remete claramente para os órgãos de participação, pela de Conselho Geral - que é importada sobretudo do mundo da gestão empresarial e que, no caso presente, era importada da designação que foi utilizada para o regime jurídico do ensino superior. Do ponto de vista semântico há claramente a vontade de assumir uma designação que remete mais para o universo da gestão empresarial do que para o universo político da participação comunitária. Quanto à composição do Conselho Geral, na altura em que elaborei o parecer, no início de 2008, a questão mais polémica era a obrigatoriedade de a presidência ser necessariamente exterior à escola.

**Impedindo que um professor pudesse ocupar esse cargo...**

Sim, mas isso foi revisto no diploma final. E ainda bem, já que essa medida - também ela importada do regime jurídico do ensino superior, onde o Conselho Geral é obrigatoriamente presidido por uma entidade externa – não faz sentido no contexto das escolas secundárias e dos agrupamentos, que são unidades de carácter comunitário em que a presença do poder e do saber dos professores é extremamente importante.

**No que se refere à figura e à natureza do cargo de director, diz que a existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial não é, em si mesma, uma questão fundamental para a garantia da democraticidade, para a qualidade e para a eficácia do exercício das funções...**

Sim, nesse aspecto não tenho uma visão maniqueísta. Acho que há situações onde pode ser importante a influência da gestão unipessoal, inclusivamente em órgãos colegiais, e noutros casos onde isso pode ser claramente um convite a uma gestão autoritária e prepotente. Continuo, por isso, a defender a possibilidade que estava contemplada no 115/A-98 de as escolas optarem por uma ou outra modalidade, assumindo claramente a responsabilidade dessas escolas.

É verdade que no anterior diploma essa possibilidade existia e praticamente nenhuma escola optou por ela, mas isso não permite fazer uma leitura simplista de que as escolas querem, pelas boas razões, a gestão colegial. Sabemos que em muitas escolas o facto de não se optar por uma gestão unipessoal pode ser entendida como uma questão corporativa e de defesa de interesses, noutros casos não. Considero, assim que, embora fosse necessário exigir alguns critérios de fundamentação, deveria ser dada a possibilidade de escolha às escolas.

**Relativamente à eleição do director, critica o procedimento concursal prévio à eleição e diz mesmo que “além das dúvidas que podem ser levantadas quanto à legalidade de tal procedimento”, ele determina uma “perversa zona de ambiguidade e um constrangimento absurdo”. Pode comentar?**

Eu tive oportunidade de fazer um estudo de avaliação sobre a aplicação do decreto 172/91, que previa, aliás, uma solução muito próxima dessa. No debate parlamentar realizado na altura, os deputados do Partido Socialista denunciaram essa ambiguidade e opuseram-se a ela, mas o diploma actual veio recuperar mais ou menos a mesma fórmula – que sofre dos mesmos defeitos que apontava no meu estudo, isto é, de ser uma solução híbrida: não sendo possível acabar com a eleição, pelo menos pretende-se condicioná-la. Por um lado cria-se a lógica do concurso, que é de alguma forma “cego” às diferenças de ajustamento entre a pessoa e o lugar, e por outro lado quer-se manter a escolha política que é feita pelos membros de um órgão colegial. Há aqui, portanto, uma certa ambiguidade, uma legitimação contraditória. Por isso pergunto-me por que razão se opta por um sistema tão complicado, a não ser que, evidentemente se queira condicionar a decisão final do voto livre dos membros do conselho. Contudo, apesar da ambiguidade, e em última análise, nada deve impedir esta leitura, que é a correcta, de que cada membro do Conselho possa decidir em plena liberdade.

**Outros dos pontos que analisa dizem respeito à composição e à presidência do Conselho Pedagógico e aos contratos de autonomia. Relativamente à primeira questão refere que não faz qualquer sentido que ele integre, por exemplo, o representante dos pais e encarregados de educação, principalmente tendo em conta a existência deste Conselho Geral...**

Desde sempre achei que a grande vantagem do Conselho Pedagógico era assumir-se como um órgão técnico-profissional. Nesse sentido teria de ser constituído por professores, e nomeadamente por professores que desempenhassem funções de coordenação e de supervisão na escola, fossem membros de equipas pedagógicas, etc. A entrada dos pais e do pessoal não docente para os conselhos pedagógicos foi implementada para tentar colmatar uma insuficiência da legislação de 1976, que não previa qualquer lugar para a participação dos pais. Esse “remendo” acabou por ficar como uma conquista das associações de pais e dos encarregados de educação. Na minha opinião, porém, seria muito mais vantajoso clarificar que o lugar de participação dos pais é na Assembleia da Escola ou no Conselho Geral e que o Conselho Pedagógico deveria ser entendido como um órgão técnico-profissional com competências estritas nesse domínio.

**No que se refere aos contratos de autonomia, refere que a solução adoptada põe em evidência o carácter evasivo da própria definição de autonomia. Quer comentar?**

Os contratos de autonomia foram sempre uma pedra no sapato do ministério, desde Marçal Grilo, porque eles pressupõem que haja uma reestruturação prévia da relação entre a administração central e a escola que nunca chegou a ter lugar. Um contrato de autonomia que se celebra no âmbito de uma administração burocrática, centralizada e autoritária é um absurdo. Na altura de David Justino, a realização dos contratos transformou-se numa questão política, em fim de mandato, e no contexto conhecido da Escola da Ponte. Com a actual Ministra procedeu-se à assinatura dos primeiros 22 contratos mas com um elemento novo que à partida não estava previsto – o de aparecerem claramente articulados com o processo de avaliação das escolas, em curso. Desse ponto de vista o contrato deixa de ser um instrumento para a definição de autonomia e passa a ser, sobretudo, um instrumento para a avaliação das escolas. Além disso, a experiência tem mostrado que as escolas “ganharam” pouco com os contratos e eles acabaram por, na prática, consagrar aquilo que já existia de uma maneira não tão assumida mas mais clandestina. Onze anos depois de terem sido consagrados (Decreto-Lei 115-A/98) o que foi feito é praticamente nada.

**Refere no seu parecer, aliás, que a atenção dada às questões da gestão reforça precisamente o sentido de que os problemas relacionados com a autonomia resultam da deficiência do modelo de gestão, o que, afirma no documento, não corresponde à verdade...**

Sim, a questão da autonomia aparece aqui para “embrulhar” aquilo que é o objectivo central deste diploma, que é o controlo da gestão. E, desse ponto de vista, o diploma está feito exactamente para blindar qualquer veleidade de autonomia que as escolas possam ter a esse nível. A autonomia é, no fundo, a roupagem que permite tornar esta discussão mais atractiva e a proposta legislativa mais persuasiva.

**O que mostram as experiências em outros países?**

É preciso dissociar a questão da autonomia das escolas da gestão escolar. No que diz respeito à autonomia, este é um tema chave nas políticas educativas europeias e transversal quer ao espaço europeu quer ao espaço extra-

Europeu, tendo-se transformado, desde há uns dez anos, numa espécie de solução “pronto a vestir” para os problemas da escola.

Claro que em torno deste aparente consenso existem lógicas completamente diferentes, porque há quem defenda uma autonomia da escola como primeiro passo para a sua privatização e para a criação de mercados educativos, mas também os que defendem a autonomia como uma prática democrática e como um valor que permite que a democracia seja posta em prática nas escolas. A autonomia não é um fim, mas um meio. Por isso ela deve ser definida em termos políticos e não como uma simples modernização da gestão.

### **E no que se refere à gestão?**

A questão da gestão é diferente porque as políticas são muito condicionadas pela história da administração da educação em cada país. Em Portugal, a discussão sobre a gestão não se pode fazer nos mesmos termos do que em França, em Inglaterra, na Alemanha ou na Suécia. Porque temos uma história própria nesse capítulo. Neste sentido, a política de gestão que se adopta hoje não pode fazer tábua rasa da evolução da história da escola portuguesa, em particular desde 1974. Uma história totalmente original e excêntrica relativamente àquilo que era a prática corrente nos restantes países europeus. É preciso encontrar uma solução neste contexto.

### **Mas pode-se, de algum modo, antecipar as consequências desta legislação para aquilo que poderíamos designar como a actual matriz da escola pública?**

Eu não acho que seja um decreto-lei que irá fazer diferença. Aliás, estou a terminar um estudo que percorre a legislação escolar desde 1986 até agora, e chega-se à conclusão de que os decretos-lei passam, as escolas ficam e acabam por se adaptar à legislação de maneira diversa. Não é, portanto, um decreto-lei que irá mudar a realidade. Há muitos outros aspectos para além desta legislação que estão a mudar a realidade. A questão da gestão não se resume ao decreto 75/2008. As questões ligadas à avaliação do desempenho de professores, por exemplo, são capazes de ter mais implicações naquilo que é, na prática, a gestão escolar do que esta legislação.

Entrevista conduzida por **Ricardo Jorge Costa**