

A Autonomia das Escolas

A Autonomia das Escolas

Autonomia decretada ou Autonomia construída?

O papel da Administração e o papel das Escolas

Uma das principais medidas da política educativa do Ministério da Educação traduziu-se, em 1998, na publicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré - Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, anexo ao Decreto-Lei nº115-A/98 de 04 de Maio.

O novo Regime de Autonomia estabelece, logo no seu preâmbulo, os princípios que enformam o novo quadro da autonomia das escolas e a descentralização de competências, destacamos três desses princípios:

1. *"A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação".*
2. *"A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança. O reforço da autonomia (...) pressupõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo.*
3. *"A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes".*

O Regime de Autonomia também estabelece o conceito de AUTONOMIA - *"é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados".*

A autonomia traduz-se, assim, numa transferência de competências e de responsabilidades (e, por conseguinte, de poder) da Administração Educativa - central e regional - para a escola (na acepção larga de Comunidade Educativa).

Essas competências, algumas delas plasmadas, desde já, nos Regulamentos Internos, vão alargar a capacidade de decisão das escolas - Autonomia - cabendo à Administração Educativa apoiar e regular o processo de transferência. REGULAR através da lei, APOIAR desenvolvendo e promovendo acções que permitam às escolas assumir os novos poderes. As medidas de regulação e apoio devem constituir-se como medidas de discriminação positiva, tendentes a *"...assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes."* e não como espartilhos da autonomia das escolas.

A autonomia diz, portanto, respeito à escola. É à escola que compete construir a sua autonomia, é à escola que cabe assumir uma nova atitude de afirmação enquanto organização e será à escola que competirá tomar novas decisões, nos domínios conferidos pela lei que, como já se viu, está ajustada à actual política educativa do Ministério da Educação.

A AUTONOMIA DO DISCURSO E A AUTONOMIA DE FACTO

Como já vimos, o processo de autonomia traduz-se em ganhos de poder por parte das escolas (Administração Escolar periférica) que antes estavam em posse da Administração Educativa, especialmente na Administração Regional.

E se as escolas não souberem ou não tiverem interesse em assumir as novas competências - os novos poderes e as novas responsabilidades - que lhes são cometidas, será a Administração Educativa que, ao sabor de uma semântica autonomista e com os pés bem alicerçados pelo Decreto-Lei nº115-A/98 de 4 de Maio, fica com os as mãos totalmente livres para, através dos ofícios, das circulares e dos telefonemas estabelecer, ela própria, a autonomia que "interessa" às escolas.

Portanto, as escolas estão perante uma encruzilhada:

1. Podem aceitar (como se fosse o seu!) o quadro de autonomia que a Administração, especialmente a regional, incrivelmente solícita, tratará de lhes desenhar, com linhas grossas que façam sobressair muito bem os seus contornos. Aquele tipo de AUTONOMIA-COMANDADA-À-DISTÂNCIA a que já estamos habituados, em que se mudam, sempre, os nomes dos órgãos e das estruturas escolares e se mantêm as práticas, as mentalidades e

aquela pobre imagem da escola como serviço periférico do Ministério da Educação, qual repartição pública, de funcionamento perfeito, onde não haverá lugar à dúvida porque tudo estará determinado e, se não estiver, pode-se sempre pedir a Informação, enviar o Ofício ou esperar pela Circular.

2. Ou podem alargar o seu espaço de decisão, conquistando novos poderes à Administração, no respeito pela lei e na presunção de que a autonomia se constrói, não se outorga. Por esta via, o espaço de decisão - ou margem de autonomia - ALARGA-SE sempre que a escola assume a responsabilidade de decidir e RESTRINGE-SE sempre que solicitamos à Administração que decida por nós. A capacidade de a escola decidir, de fazer as suas escolhas, de se organizar e de ter um papel interventor na Comunidade Educativa está claramente estabelecida na Lei e inscrita na agenda política, portanto é de agir.

Neste segundo quadro, de autonomia de facto, a Administração deverá perder, em favor das escolas (assim esperamos!), aquilo que poderemos designar por "pequenas competências" ou, melhor, "competências de ingerência" - nomeadamente no âmbito da organização interna e da gestão de recursos - e assumir competências de amplitude regional como por exemplo, maiores responsabilidades na construção de novas escolas, na beneficiação/apetrechamento de edifícios escolares, na execução de estudos estratégicos de carácter regional - abandono e aproveitamento escolares, qualidade do ensino, avaliação externa, arbitragem de conflitos, recursos e tantas outras funções estratégicas.

Os poderes transferidos para as escolas implicam, também, que estas têm de assumir novas e acrescidas responsabilidades - individualmente por cada membro da comunidade escolar e educativa, colectivamente por cada estrutura organizacional e, finalmente, novas e acrescidas responsabilidades políticas, culturais e sócio-económicas por cada instituição da comunidade educativa com voz na escola.

Estará a Administração disposta a abrir mão das "competências de ingerência"? Até que ponto?

Estarão as escolas (na aceção larga) com vontade de assumir a autonomia ou, melhor, estarão os actores escolares, preparados para assumir os novos poderes e as novas responsabilidades que estão previstos na lei? Até que ponto?

O quadro de autonomia, além das balizas estabelecidas pelo Decreto-Lei nº115-A/98 de 4 Maio, terá fronteiras de "geometria variável" de acordo, precisamente, com as respostas que a Escola e a Administração forem capazes de dar às questões formuladas anteriormente.

OS SINAIS DA ADMINISTRAÇÃO

Historicamente, a Administração Educativa sempre foi muito ciosa dos poderes de direcção e controlo das escolas.

Sempre teve uma atitude defensiva e desconfiada em relação à capacidade de decisão e de responsabilização dos seus responsáveis, o que se traduziu numa sistemática e incontida prática de ingerência e de direcção "à distância", utilizando, para o efeito, os expedientes que referimos atrás: o ofício, a circular e até o telefone.

Difícilmente poderíamos antever outra atitude da Administração no momento em que às escolas incumbiu a tarefa de aprovar o Regulamento Interno, o primeiro pilar da autonomia que havia sido decretada e há que construir.

E, como veremos, a Administração não nos desiluiu e tem dado sinais sugestivos sobre o entendimento que tem do processo de autonomia das escolas.

Os primeiros sinais antecederam a elaboração do 1º Regulamento Interno e apareceram sob a forma escrita: o caderno: "CONTRIBUTOS PARA A ELABORAÇÃO DO 1º REGULAMENTO INTERNO", da autoria da Unidade de Acompanhamento do Regime de Autonomia e Gestão do M.E. e, embora por interposta pessoa, a publicação: "AUTONOMIA E GESTÃO DAS ESCOLAS", editada pela Porto Editora. Os autores desta - Jorge Lemos e Teodolinda Silveira - pedagogos de reconhecidos méritos exercem, também, funções de assessoria da Secretaria de Estado da Educação e Inovação.

Quer o caderno, quer a obra constituem-se, segundo os respectivos autores, como "contributos" e "propostas" para apoiar a elaboração do 1º RI pelas escolas. São, portanto, "caminhos" possíveis que as escolas podem percorrer para estruturar os seus Regulamentos Internos.

No entanto, os "caminhos" passaram a ter um único sentido, os "contributos" e as "propostas" passaram à categoria de regra geral.

Com efeito, a Administração, através das suas extensões regionais, enviou o segundo sinal sob a forma de "grelhas de análise" dos Regulamentos Internos, com vista à sua homologação e tendo por base as "propostas" e os "contributos" que constam do caderno e da publicação.

Assim, os autores de um e de outra, constituíram-se como os agentes dos interesses da Administração que, sublinhe-se, mais uma vez tenta "decretar" a autonomia das escolas, não através dos meios usuais e referidos anteriormente, pelo menos *per ora*, mas sim através de "contributos" individuais e colectivos assumidos pelos seus próprios agentes.

Esta estratégia, a vingar, traduzir-se-á numa mais que certa semelhança entre os Regulamentos Internos de várias escolas, algumas delas completamente diferentes. Quem ler um, ficará a conhecer uma boa parte das escolas do país. Por conseguinte, de uma autonomia "imposta" pela Administração, como aconteceu no passado recente, passaremos a uma autonomia "construída" pelas escolas segundo as regras da Administração. Ou seja, uma espécie de autonomia "pronto-a-vestir".

A diferença é que, agora, as escolas não poderão dizer que não têm autonomia ou que a que têm foi "decretada" pela Administração, uma vez que esta sempre dirá que quem elaborou e aprovou o Regulamento Interno (primeiro pilar da autonomia) foram, precisamente, os órgãos de administração de cada escola.

Esta estratégia é de tal modo clara e inequívoca que transparece já, como a seguir veremos, em alguns Regulamentos Internos e na atitude que a Administração Educativa, ou parte dela, está a ter perante a necessidade de os homologar.

Criou-se, no âmbito de algumas DREs uma Comissão de Análise dos Regulamentos Internos que, munida da "grelha de análise" vai sugerindo aos Presidentes dos Órgãos de Gestão das escolas (recorde-se que estes não tomaram parte na

aprovação dos RIs) que procedam a "pequenas" correcções no texto do documento ou, se for esse o caso, que reúnem as Assembleias Constituintes a fim de se proceder a "pequenas" alterações do Regulamento de forma a que este não contrarie a lei. Melhor, de forma a que este não contrarie a "grelha de análise".

Perante o cenário de o Regulamento Interno não ser homologado, os Presidentes dos Órgãos de Gestão são tentados, na melhor da hipótese, a reunir a Assembleia Constituinte para que esta se debruce sobre as alterações propostas pela dita Comissão de Análise. As Assembleias assim reunidas, sem qualquer despacho da DRE nesse sentido ou noutro, procedem à discussão das "sugestões" propostas pela Comissão e, presumimos, alteram o Regulamento Interno inicialmente aprovado, entregando o novo documento "em mão" na referida Comissão.

Este procedimento, totalmente injustificado, mostra bem que a Administração está a fazer uma gestão interessada do processo de autonomia das escolas - não a "decretou" porque além de contrariar a lei e o espírito da política educativa em que assentava, iria ser denunciada pelas escolas e por outros parceiros sociais - mas está a induzir os Órgãos de Gestão, através de sugestões "bem intencionadas" e de contributos "pertinentes", a desenharem o Regulamento Interno que mais lhe interessa.

E convém aqui recordar, com saudade, a autonomia que as escolas detinham quando podiam elaborar os seus Regulamentos Internos, sem os sujeitar a grelhas de análise e a modelos formatados pela Administração Educativa.

Não podíamos terminar este ponto sem sublinhar um caso paradigmático da leitura que a Administração Educativa faz da autonomia das escolas. Trata-se do célebre Despacho Conjunto nº511/98 de 9 de Julho que estipula, entre outros, que aos docentes abrangidos pelo disposto no artº79º do ECD não podem ser atribuídas horas extraordinárias.

Porque a situação se tornava insustentável, nomeadamente devido à necessidade de atribuir serviço de APA ao longo do ano lectivo, foram criadas várias excepções a essa disposição dependentes de parecer favorável das DREs. Ao nível da DREN, essas excepções foram consubstanciadas pelo Ofício Circular nº286 do CAE - Porto, de 26/11/98. Este Ofício estabelece que, no caso do APA, deve ser constituído "processo" de que constem "número de horas totais de apoio", "o número de horas já distribuídas", "as razões da atribuição", "o número de horas a atribuir" e o "horário dos docentes" abrangido pelo referido artº79º do ECD.

Daqui decorre que a atribuição de uma simples hora de APA a um docente com redução da componente lectiva devido à idade/tempo de serviço está, agora, condicionada a um conjunto de procedimentos burocráticos que favorecem a ineficiência e a ineficácia na gestão dos recursos humanos das escolas.

Naturalmente, estas disposições, porque limitadoras do exercício das competências do Órgão de Gestão, previstas no artº83º do ECD e no artº17º do anexo ao Decreto-Lei nº115-A/98 de 4 de Maio, retiram parte da autonomia das escolas e recentralizam decisões que antes eram da sua exclusiva competência.

Terminamos este ponto com uma questão. Estarão as DREs interessadas em absorver parte da autonomia que o M.E. prescreveu para as escolas?

A RESPOSTA DAS ESCOLAS

Ao desafio da autonomia, as escolas, por razões que se prendem por um lado com uma incipiente capacidade de afirmação e por outro com uma atitude de dependência secular em relação à Administração, têm dado as respostas que a esta mais interessam.

Do nosso ponto de vista, as escolas e os seus órgãos têm assumido posições que, ao invés de favorecerem a construção da sua autonomia pela afirmação de opções próprias e de escolhas assumidas pela comunidade, se constituem como entraves a essa autonomia e restringem os respectivos espaços de decisão.

Pela leitura de alguns Regulamentos Internos, aprovados pelas Assembleias ou ainda sob a forma de projectos, verificamos que algumas escolas/comunidades educativas têm evidenciado dificuldades em assumir os desafios que a autonomia lhes coloca, nomeadamente a capacidade de tomar decisões ao nível da organização interna da escola e ao nível da participação da Comunidade Educativa.

Ou seja, parece-nos que algumas escolas, induzidas pela postura da Administração perante o processo de autonomia, descrita anteriormente, estruturaram os seus Regulamentos Internos de tal forma que se mantém e, nalguns casos, se valorizou a relação de dependência perante a Administração Educativa, especialmente a regional, permitindo que esta continue a ter uma palavra excessivamente forte na direcção e gestão das escolas.

Neste quadro de "indução consentida", as escolas verteram para os Regulamentos Internos normas que diminuem o seu espaço de decisão e aumentam, claramente, as margens da Administração que será, agora, mais solicitada por aquelas para "resolver" questões que poderiam ser enquadradas, por força do novo Regime de Autonomia, no âmbito das competências das escolas. Daremos de seguida alguns exemplos.

O Regime de Autonomia assenta no pressuposto de que será a comunidade educativa, através da Assembleia, a principal depositária das novas competências a serem transferidas pela Administração. Ou seja, a comunidade educativa será a principal caução da política de descentralização educativa empreendida pelo M.E.

Daqui resulta que será do interesse da escola, num quadro de autonomia, que a composição da Assembleia, "*órgão de participação e representação da comunidade educativa...*" reflecta, precisamente, uma elevada quantidade e diversidade de vozes da comunidade educativa, sob pena de aquela, embora capacitada legalmente, não se sentir suficientemente legitimada para definir as "*linhas orientadoras da actividade da escola*" nem para exercer com substância as competências que lhe estão consignadas na lei.

Com efeito, algumas escolas ao estabelecerem que as Assembleias seriam constituídas por um número de membros substancialmente inferior ao número de elementos dos Conselhos Pedagógicos, acabaram por desvalorizar o papel daquela em relação ao papel destes. E desvalorizaram o papel da Assembleia porque ao reduzirem o número e a diversidade dos elementos que a compõem retiraram voz à comunidade e à escola, bem como reduziram a capacidade de decisão destas e, concomitantemente, as suas margens de autonomia.

Deste modo e porque a autonomia também tem horror ao vazio, amplia-se o campo de actuação da Administração que não

encontrará obstáculos ao exercício de competências que caberiam à escola.

Mas, o paradigma que evidencia mais claramente a "fuga" de algumas escolas à autonomia está contido nas disposições regulamentares relativas à constituição de listas para a Direcção Executiva. Com efeito, alguns Regulamentos estabelecem como condição acessória à formação de qualquer lista para a Direcção, a existência um determinado número de proponentes - "10 proponentes", "10% dos docentes em exercício de funções na escola" e outros - o que configura, do nosso ponto de vista, a maior barreira que as escolas poderiam erigir ao exercício da própria autonomia.

De facto, o Regime de Autonomia já estabelece condições funcionais mais que suficientes quer para a formação de listas quer para a existência de candidatos (*vide* artº19 e 20º), não se vislumbrando nenhuma razão de ordem organizacional/funcional que justifique mais este limite à constituição das listas.

Acresce que o artº57º do Regime de Autonomia transfere para o DRE, no caso de não se formarem listas para a Direcção Executiva, a competência para nomear uma "Comissão Provisória", constituída por três docentes que, não só, não necessitam de pertencer ao quadro do M. E. como podem até não ser profissionalizados.

Assim, não havendo razões de ordem organizacional/funcional para a existência de proponentes e existindo a possibilidade real de ser o Director Regional a nomear uma Comissão Provisória para gerir a escola, a exigência de subscritores das listas só pode ser entendida à luz de uma atitude cautelosa (receosa!) por parte das escolas face à autonomia.

Ou seja, a constituição de listas para a Direcção passa a ser um processo mais difícil dado que se estabeleceu um constrangimento "político" que evidencia as reservas que algumas escolas colocam ao processo de autonomia e reforça, claramente, os poderes da Administração

E se o processo de formação de listas fica mais difícil, mais fácil fica a nomeação de comissões provisórias por parte da Administração. Sublinhe-se que esta situação só deveria ocorrer em situações verdadeiramente excepcionais da vida da escola.

CONCLUSÃO

Depois do que ficou dito, devemos salientar, em jeito de conclusão, os seguintes aspectos:

1. A autonomia é da escola (na acepção de comunidade educativa) e não da Administração.
2. A autonomia traduz-se numa transferência, devidamente regulada, de poderes que antes eram posse da Administração Central e Regional, para as escolas.
3. A autonomia reflectirá uma nova identidade de cada escola e uma maior diferenciação das escolas entre si.
4. A autonomia é um processo de construção da identidade das escolas, ou melhor, é o processo de que as escolas dispõem para marcarem o seu espaço de actuação. Espaço esse que se alarga ou restringe de acordo com a maior ou menor capacidade de as escolas agirem.
5. As fronteiras do espaço de autonomia das escolas serão definidas pela capacidade de decisão/responsabilização que estas forem capazes de tomar/assumir e resultarão, sempre, de uma conquista de espaço de decisão à Administração. Este é o quadro político da autonomia.
6. As escolas devem estar cientes de que as decisões/responsabilidades, seja no quadro sociopolítico da educação ou em qualquer outro, têm sempre de ser tomadas/assumidas. O grau de autonomia das escolas, pois é de grau que se trata, afere-se pela quantidade e qualidade das decisões que podem tomar, na certeza porém que, se não forem elas a tomá-las, será a Administração a fazê-lo

José Eduardo Lemos

Presidente da C.E.I. da Escola Secundária Eça de Queiró