

administração e gestão das escolas

POR UMA ESCOLA DEMOCRÁTICA



março 2016



FENPROF

Federação Nacional dos Professores
www.fenprof.pt





DIREÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICAS DAS ESCOLAS

Propostas da FENPROF

1. INTRODUÇÃO

As questões relativas à direção e gestão dos estabelecimentos de ensino são da maior importância para a vida das escolas, pela dimensão política que assumem e pela forma como influenciam as relações de trabalho e o próprio clima de escola.

É essa relevância que justifica a atenção que, desde sempre, a FENPROF tem dado a esta matéria, construindo com os professores propostas próprias para a administração do sistema educativo e das escolas. São essas propostas que agora se retomam com alguns ajustamentos, mas com o mesmo princípio orientador: **estruturar um modelo de organização da escola numa perspectiva de participação democrática, inserindo-o num contexto de descentralização**, de que resultem claros os poderes a ser exercidos aos diferentes níveis, incluindo o nível local e o nível escola.

Como é sabido, a FENPROF contestou fortemente as alterações legislativas introduzidas nesta área, particularmente a partir de 2008, considerando que elas representam um **grave retrocesso no funcionamento democrático da escola**. A **concentração de poderes num órgão de gestão unipessoal, inibindo as práticas democráticas colegiais e até os processos eleitorais**, ou a **limitação da participação dos professores nas decisões pedagógicas e de política educativa**, são sinais de um novo paradigma na gestão escolar.

Sete anos passados sobre a entrada em vigor do DL 75/2008, constata-se que muitos dos problemas que as escolas hoje enfrentam estão relacionados com a sua organização e gestão. Aliás, diversos trabalhos de investigação nesta área têm chamado a atenção para constrangimentos vários, decorrentes do atual regime. Para além disso, **o impacto negativo do atual modelo é cada vez mais sentido nas escolas**, sendo frequentes situações de abusos de poder, que levam a um crescente sentimento de insegurança e de medo. A situação só não é mais grave, porque as características pessoais de alguns diretores vão conseguindo ainda contrariar a natureza do modelo e as práticas que favorece.

Ao recolocar em discussão as suas propostas para a direção e gestão democráticas das escolas, a **FENPROF pretende dar início a um processo de debate público que coloque na agenda política a necessidade de rever o atual regime de direção e gestão das escolas, numa perspectiva coerente que englobe também a rede escolar, a descentralização da administração educativa e a autonomia das escolas**.

Neste sentido, há três grandes questões a considerar nas mudanças que é preciso operar:

- A importância de **revitalizar o potencial da gestão democrática na organização escolar**, garantindo a elegibilidade dos órgãos, a colegialidade do seu funcionamento e a participação dos representantes da comunidade escolar na tomada de decisão.
- A urgência de **suspender o processo de municipalização da educação**, contrapondo-lhe um outro caminho de efetiva descentralização de competências, quer para o Conselho Local de Educação, quer para as escolas.
- A necessidade de **reverter o processo de criação de (mega)agrupamentos de escolas**, pondo fim a unidades orgânicas desumanizadas e sem qualquer racionalidade pedagógica.

Defendendo, por princípio, uma aposta em **escolas básicas e secundárias de média dimensão**, a FENPROF considera a associação de escolas uma solução positiva em determinados contextos, desde que as escolas se possam associar por vontade própria, em função de objetivos educativos e pedagógicos. Por isso mantém nas suas propostas a designação de **Associação de Escolas** em vez de **Agrupamento de Escolas**, demarcando-se de uma opção de reordenamento de rede de formato único, imposta pela administração e ditada por imperativos economicistas.

2. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL DO SISTEMA EDUCATIVO

A desconcentração da administração educativa que tem vindo a assumir diversas soluções (Delegações da DGP, DRE, CAE, Serviços da DGEstE) foi sempre concebida para manter e reforçar o centralismo e limitar a autonomia das escolas e agrupamentos. Hoje, os órgãos de direção e gestão das escolas estão transformados simplesmente em executantes de decisões tomadas pela estrutura político-administrativa do Ministério da Educação (ME).

Para a FENPROF, a descentralização não é um mero processo técnico para tentar assegurar eficácia na administração educativa. **A descentralização é uma opção política que assume a atribuição a órgãos regionais e locais de competências próprias, que devem ser exercidas no respeito por opções e orientações políticas nacionais.** É assim que a Constituição da República e a Lei de Bases do Sistema Educativo configuram a organização do Estado e do sistema educativo.

A verdade é que os sucessivos governos nunca quiseram percorrer este caminho e foram enxertando na administração da educação vários processos de controlo e limitação da autonomia das escolas e agrupamentos, acrescentando-lhe, mais recentemente, a **municipalização**, que mais não é do que um **processo de desconcentração contratualizada que (re)centraliza poderes nas poucas áreas de decisão das escolas**, colocando o controlo mais perto de cada estabelecimento de ensino.

Apesar da ausência do processo constitucionalmente consagrado de regionalização do país, **a FENPROF há muito que defende a criação de estruturas locais de administração do sistema educativo – os Conselhos Locais de Educação. Não se trata dos atuais Conselhos Municipais de Educação, mas de órgãos dotados de autonomia e poderes próprios de administração e coordenação na área de cada concelho.**

A FENPROF recusa, por princípio, qualquer processo que vise a criação de um nível supra ou intermunicipal de administração da educação, hoje em curso por via das Comunidades Intermunicipais (CIM). A atribuição de competências às CIM na área da educação, com a Lei n.º 75/2013, e a porta aberta nesse domínio com o Decreto-Lei n.º 30/2015 mais não visa do que barrar o caminho à construção da autonomia das escolas e agrupamentos e cortar no investimento em educação.

2.1. CONSELHO LOCAL DE EDUCAÇÃO

Tendo como pressuposto a inserção de um novo modelo organizacional para a direção e gestão democráticas das escolas num quadro de descentralização da administração educativa, a FENPROF apresenta como proposta para a **administração local do sistema educativo** a constituição de **Conselhos Locais de Educação (CLE)**, de âmbito geográfico coincidente com o concelho, resultante da sua divisão, no caso dos grandes concelhos do país, ou da junção de pequenos concelhos quando tal se justifique.

A sua criação será da responsabilidade da Administração Educativa e o Conselho funcionará em instalações por ela indicadas. O financiamento e o apoio administrativo ao Conselho serão garantidos pela Administração Educativa.

Estes órgãos deverão ser dotados de **competências próprias**, usadas com autonomia e num contexto de participação democrática de todos os seus membros. Dessas competências destacamos as seguintes:

- Organização da rede escolar e da rede de transportes escolares;
- Definição da oferta educativa e das áreas vocacionais a adotar no ensino secundário;
- Adoção de componentes curriculares locais;

- Mobilização de recursos para a ação educativa;
- Promoção da gestão integrada de recursos comunitários;
- Elaboração de projetos de intervenção educativa para o nível local;
- Colaboração com a ação social escolar no domínio dos incentivos a alunos com dificuldades;
- Integração das escolas na comunidade e promoção de medidas com vista ao sucesso educativo e de combate ao abandono escolar;
- Promoção da coordenação entre escolas, de modo a potenciar a ação educativa, assim como a articulação entre os diferentes níveis de educação e ensino;
- Apoio e promoção de atividades de ocupação de tempos livres e extracurriculares;
- Estabelecimento de protocolos com instituições públicas, privadas ou cooperativas, no âmbito da ação educativa;
- Apoio e promoção de iniciativas de carácter educativo e cultural, dirigidas à população do município ou à comunidade educativa.

Respeitando o princípio de que este deve ser o órgão de participação mais alargada, e não querendo apresentar-se um formato fechado para a sua **composição**, cerceador das adaptações que no plano local se considerem convenientes, a FENPROF propõe a participação de:

- a) representantes das escolas/associações;
- b) representantes das estruturas regionais de educação;
- c) representantes do município;
- d) representantes das associações de pais e encarregados de educação;
- e) representantes das associações de estudantes;
- f) representantes dos Centros de Formação das Associações de Escolas;
- g) representantes de estruturas e serviços educativos, nomeadamente educação de adultos, formação profissional, educação especial, serviços de orientação escolar e vocacional e da ação social escolar;
- h) representantes das associações sindicais com intervenção na ação educativa ao nível local;
- i) representantes de estruturas sociais, nomeadamente de saúde, segurança, justiça e outras consideradas relevantes ao nível local;
- j) representantes de estruturas económicas, culturais, científicas, recreativas e desportivas, com relevância local;

O número de representantes das estruturas referenciadas é propositadamente deixado em aberto, encontrando-se em cada Conselho as fórmulas mais ajustadas à conjugação da participação com a operacionalidade do seu funcionamento.

O regulamento do Conselho Local de Educação deverá contemplar as seguintes situações:

- ⊙ Uma vez constituído com os representantes referidos nas alíneas de a) a h), o Conselho determinará quais os representantes a integrar ao abrigo das alíneas i) e j).
- ⊙ O presidente do Conselho Local de Educação será eleito, de entre os seus membros, logo após o órgão ser considerado definitivamente constituído.
- ⊙ A duração do mandato dos seus membros será de 4 anos, acompanhando a duração prevista para os órgãos de direção e gestão ao nível da escola/associação, salvo se perderem a condição de representação com que foram indicados, caso em que se procederá à sua substituição.
- ⊙ Aos membros do Conselho será garantida a possibilidade de reunir regularmente durante o horário laboral.
- ⊙ O funcionamento do Conselho será definido em regimento próprio a aprovar internamente.

Em síntese, os CLE, enquanto órgãos de administração educativa a nível local, estão essencialmente vocacionados para a **coordenação educativa**, a **conjugação de esforços** e a **partilha de responsabilidades**, devendo ser-lhes afetados recursos adequados ao desempenho cabal das suas funções.

São **estruturas de representação ampla** e de **grande pluralidade de interesses**, onde os municípios têm um papel importante, mas não determinante. Não são órgãos de tutela das escolas – são **instâncias privilegiadas de territorialização das políticas educativas nacionais** e são também **espaços de encontro das escolas de uma determinada área**, que aí devem poder articular e potenciar projetos educativos que, autonomamente, cada uma concebe, desenvolve e avalia.

3. DIREÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS/ASSOCIAÇÕES

As propostas da FENPROF, para além de se situarem no respeito pelos princípios constitucionais e os consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, partem ainda de um outro pressuposto essencial – a **incompatibilidade entre uma excessiva regulamentação do modelo e o exercício da autonomia** nos planos local e de escola.

A FENPROF defende **um modelo jurídico que apresente um tronco comum**, a ser respeitado em todo o país e por todas as escolas/associações dos diferentes níveis de ensino (mesmo prevendo algumas adaptações concretas resultantes das diferenças de organização inerentes à nossa rede escolar), seguido de ramificações construídas segundo as dinâmicas e as realidades concretas de cada estabelecimento de educação e ensino ou associação de escolas.

Trata-se, portanto, de **conciliar a consagração de grandes linhas de força para a organização escolar com margens de liberdade significativas**, que possibilitem a implementação das soluções mais ajustadas ao exercício da autonomia legítima que cabe às escolas e suas associações.

Deverá constituir-se uma **matriz comum para os diferentes níveis de ensino**, correspondendo-lhes órgãos com a mesma designação e o mesmo tipo de representação, sendo essencialmente ao nível das estruturas pedagógicas intermédias que se estabelecem as distinções inerentes a especificidades próprias da organização de cada sector.

Partindo de três princípios essenciais, o da **democraticidade**, traduzido em condições de **elegibilidade**, **colegialidade** e garantias para uma **participação** efetiva, o da **separação e complementaridade entre direção e gestão**, com a segunda logicamente subordinada à primeira, e o da **prevalência de critérios pedagógicos sobre critérios administrativos**, a FENPROF propõe, para a direção e gestão das escolas/associações, a existência dos seguintes órgãos distintos:

- **Conselho de Direção**
- **Conselho de Gestão**
- **Conselho Administrativo**

3.1. CONSELHO DE DIREÇÃO (DA POLÍTICA EDUCATIVA E PEDAGÓGICA DA ESCOLA)

O Conselho de Direção, através do seu plenário, assume **poderes no domínio das decisões de política educativa e de orientação pedagógica** e é composto por **professores, pais e encarregados de educação, pessoal não docente e alunos, no ensino secundário**. No entender da FENPROF, para os órgãos de direção e gestão ao nível da escola/associação de escolas, **a participação dos diversos atores sociais deverá ser circunscrita a estes intervenientes diretos na vida da escola**.

Nas **competências** do órgão de direção enquadram-se, nomeadamente, a aprovação do projeto educativo, dos planos anuais de atividades e do regulamento interno, as questões de natureza orçamental, a circulação de informação e as relações institucionais e com a comunidade.

Em todas as modalidades das escolas/associações, o Conselho de Direção terá uma composição que garanta, a prevalência de critérios de natureza pedagógica sobre outros, através de uma maioria de docentes, devendo o seu presidente ser eleito de entre estes.

Este **Conselho funcionará em plenário e por secções**, cabendo ao seu presidente a representação institucional da escola. O trabalho regular deste Conselho assentará em, pelo menos, duas secções, com funcionamento autónomo:

- a) **Secção Pedagógico-Científica**, constituída exclusivamente por professores e educadores, com competências no domínio da direção pedagógica, em áreas como a gestão do currículo e dos programas, avaliação dos alunos, atividades de complemento curricular e apoios educativos, constituição de turmas e elaboração de horários, avaliação do desempenho dos professores e educadores e na organização dos planos de formação do pessoal docente.
- b) **Secção Socioeducativa**, constituída por professores e educadores, pais e encarregados de educação, pessoal não docente e alunos, no caso do ensino secundário. Esta secção assume competências ao nível da organização interna da escola, nomeadamente na definição de atividades extracurriculares, culturais e de ligação à comunidade e ao nível da organização de espaços de formação próprios.

A componente professores e educadores no órgão de direção é constituída por:

► 1º ciclo do ensino básico e jardins de infância:

- coordenador do departamento de docentes;
- coordenador dos conselhos de docentes (nomeadamente de ano, de educação especial, ...);
- coordenador(es) de estabelecimento(s);
- coordenadores de projetos;
- todos os membros do Conselho de Gestão.

Nota: deverá acautelar-se a representação dos dois sectores envolvidos.

► 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário

- delegados de grupo disciplinar e/ou coordenadores de departamento curricular;
- coordenadores dos diretores de turma, a nível de ano e/ou de ciclo;
- coordenadores de projetos;
- coordenadores de ano;
- todos os membros do Conselho de Gestão.

Os representantes dos pais e encarregados de educação, do pessoal não docente e dos alunos serão eleitos para o Conselho de Direção em assembleias próprias, integrando a secção socioeducativa ou outra(s) que o Conselho decida criar.

No desenvolvimento do seu trabalho regular, e de acordo com os seus regimentos próprios, **estas secções deverão contar com a participação de outros elementos**, designadamente orientadores pedagógicos, representantes dos serviços de psicologia e orientação escolar, do ensino especial, do ensino recorrente ou outros, que, todavia, não farão parte do órgão de direção.

3.2. CONSELHO DE GESTÃO

A este órgão caberá realizar a **gestão quotidiana das escolas/associações nos domínios pedagógico, administrativo e de pessoal, no respeito pelas orientações do órgão de direção**, cujas decisões lhe cabe executar e fazer executar, sendo apoiado no domínio administrativo e financeiro por um Conselho Administrativo constituído por dois membros do órgão de gestão e pelo chefe de pessoal administrativo e/ou outro técnico/assessor (por exemplo da área jurídica ou financeira), contratado para o efeito.

O Conselho de Gestão será exclusivamente composto por professores, em número de três a cinco, consoante as características da escola/associação de escolas, e **eleito**, mediante **apresentação de listas**, por um **colégio eleitoral** constituído por todo o pessoal docente e não docente e por representantes dos pais/encarregados de educação e dos alunos, no caso do ensino secundário.

4. ESTRUTURAS PEDAGÓGICAS INTERMÉDIAS

Os espaços de participação dos intervenientes diretos na vida da escola/associação não podem esgotar-se nos órgãos de direção e gestão atrás enunciados e muito menos no seu processo de eleição. De acordo com a especificidade própria de cada comunidade educativa, devem ser reforçados com uma **participação e intervenção mais próximas dos problemas e dos projetos a desenvolver**. As estruturas pedagógicas intermédias constituem esse espaço.

Como principais **competências** dessas estruturas pedagógicas destacam-se as seguintes:

- Contribuir para a elaboração do projeto educativo, do plano anual de atividades, do regulamento interno e da proposta de orçamento;
- Planificar, programar e coordenar as atividades educativas;
- Intervir na avaliação do desempenho dos professores e educadores;
- Contribuir para a definição de critérios para constituição de turmas e elaboração de horários;
- Eleger, de entre os seus membros, o coordenador da respetiva estrutura.

Enunciam-se, de seguida, algumas das **estruturas** que consideramos **vital para a dinamização pedagógica do quotidiano escolar**:

▶ Escolas/Associações do 1º Ciclo e Jardins de Infância:

- Departamento de docentes
- Conselhos de docentes (ano, educação especial, inglês, ...)
- Estrutura coordenadora de projetos

▶ Escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário

- Departamentos curriculares (agrupando um determinado conjunto de grupos disciplinares ou disciplinas, de acordo com as afinidades julgadas mais relevantes, em número a definir por cada escola e através de um processo de discussão que culmine com a sua aprovação em Assembleia Geral de Professores)
- Conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade
- Conselhos de turma
- Conselhos de diretores de turma
- Conselhos de ano, ciclo ou curso

No caso de Escolas/Associações dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário com 1º Ciclo e Jardins de Infância, deverão ser salvaguardados espaços para as estruturas definidas por estes setores.

5. OUTRAS ESTRUTURAS

- **Assembleia geral de professores**, constituída pela totalidade dos professores e educadores de cada escola/associação.

Como principais **competências** desta assembleia destacam-se as seguintes:

- Emitir opiniões no domínio da política educativa;
- Refletir sobre o sucesso e as causas do insucesso escolar;
- Tomar posição no domínio da avaliação das atividades desenvolvidas em cada ano escolar;
- Decidir sobre o número e a composição dos departamentos curriculares;
- Decidir sobre a organização dos conselhos de diretores de turma.

- **Assembleias de turma** (constituídas por todos os alunos de uma mesma turma)

- **Assembleia de delegados de turma**

- **Assembleia geral de alunos do ensino secundário**

- **Assembleia de pais e encarregados de educação**

- **Assembleia do pessoal não docente**

Para além da eleição dos respetivos representantes no Conselho de Direção, estas estruturas devem possibilitar a análise e o debate da vida e do funcionamento das escolas e suas associações, bem como a apresentação de propostas para dinamização da sua atividade regular.

A direção e gestão das escolas/associações não se esgota nas estruturas formais de participação enunciadas. Uma maior riqueza e profundidade dessa participação consegue-se, também, através da **valorização de espaços informais**, resultantes das dinâmicas próprias de cada escola/associação.

6. CONDIÇÕES E DOMÍNIOS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS

Este exercício carece de espaços próprios, sem os quais a autonomia corresponderá a uma intenção apenas formal. As mudanças que agora se reclamam na área da organização e gestão escolares exigem **alterações profundas do sistema**. Alterações, nomeadamente, na **articulação das escolas com a administração educativa**, na **dotação de verbas para orçamentos próprios**, na **valorização profissional dos professores**, na **política de formação** e na **criação de condições de estabilidade para o pessoal docente e não docente**.

Assim, a FENPROF entende realçar **quatro condições essenciais** para o reforço da autonomia da organização escolar:

- A consagração de **margens de liberdade**, para os ajustamentos ao nível local que as escolas/associações reivindiquem, num normativo geral negociado com os diferentes atores sociais implicados, particularmente os professores;
- Um **acréscimo significativo do financiamento** do Estado às escolas/associações, possibilitando a existência de orçamentos próprios ao nível das escolas/associações capazes de suportarem projetos educativos orientados para uma melhor educação e maiores índices de sucesso escolar;
- A atribuição às escolas de uma **bolsa de horas de redução da componente letiva**, suficientemente ampla para permitir que as opções tomadas quanto à sua organização correspondam verdadeiramente a um caminho de sucesso escolar e educativo para os seus alunos;
- A criação de condições de **efetiva participação nos órgãos de direção e gestão** da escola/associação, para todos os intervenientes, ajustadas à especificidade da sua participação. No âmbito destas condições, e para que a participação corresponda a uma real capacidade de intervenção, assume particular importância a existência de um plano de formação que vise qualificar os vários intervenientes para a direção e gestão democráticas das escolas/associações de escolas.

Para as escolas/associações reclamam-se vários **domínios de autonomia**, de forma a poderem responder de forma diversa e contextualizada aos problemas com que as comunidades locais se confrontam. Ao Estado compete assumir o seu papel regulador e estruturador do sistema público nacional de educação e ensino.

Assim, paralelamente às competências que deverão ser transferidas para o nível local, a FENPROF defende que **deve competir às escolas**:

- tomar decisões curriculares, tendo em conta os contextos sociais, culturais e económicos e a sua adequação ao nível pedagógico e administrativo (sem por em causa o currículo nuclear nacional);
- definir o seu modelo de organização, com vista ao desenvolvimento dos seus projetos educativos e dos processos de ensino-aprendizagem, de modo a que estes promovam a consecução dos objetivos gerais e específicos aprovados pelas escolas;
- definir a composição e as competências das estruturas de gestão intermédia;
- decidir sobre a organização dos espaços, tempos, e números de alunos por turma;
- definir e gerir os créditos horários destinados ao desenvolvimento de projetos e ao desempenho de cargos, incentivando a colegialidade e a cooperação;
- elaborar as suas regras internas de funcionamento, assumindo o regulamento interno como um instrumento ao serviço das opções expressas no Projeto Educativo de Escola.

A autonomia das escolas não é uma questão técnica, é uma questão essencialmente política. Por isso, **as medidas de reforço da autonomia podem assumir diferentes objetivos e modalidades de concretização, em função das perspetivas políticas que as sustentam**. 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: a universalidade do acesso, a igualdade de oportunidades e a promoção do sucesso educativo de todos.

A FENPROF defende que **a autonomia das escolas não deve implicar**:

- **a contratação dos docentes pelas escolas** (ou pelos municípios). A situação de enorme instabilidade a que estão ainda sujeitos milhares de docentes ver-se-ia agravada num contexto de arbitrariedade e falta de transparência e equidade.
- **a livre seleção dos alunos pelas escolas**. O Estado tem a obrigação, constitucionalmente consagrada, de organizar uma rede pública de educação que permita aos alunos frequentar uma escola próxima da sua residência. Se isso não for garantido, é o próprio direito à educação que é posto em causa.
- **a dotação global de um orçamento às escolas, que inclua despesas com pessoal**. Sendo necessária uma maior intervenção das escolas na determinação dos seus orçamentos, assim como uma maior flexibilidade na gestão das verbas relativas às despesas correntes e de capital, a atribuição desta dotação global, sobretudo no quadro de suborçamentação a que as escolas estão sujeitas, criar-lhes-ia dificuldades acrescidas, por um lado porque poderiam vir a ter que equacionar dispensar pessoal para poder fazer face a outras despesas, e por outro porque teriam que afetar mais recursos humanos à gestão financeira, acabando por prejudicar o desenvolvimento de trabalho na vertente pedagógica.
- **a atribuição às escolas de personalidade jurídica para efeitos de recurso a créditos bancários**, numa lógica de autofinanciamento. Independentemente das receitas próprias que algumas escolas já hoje conseguem obter, sublinhamos a responsabilidade do Estado no financiamento da rede pública de educação e ensino.

