

SUCESSO E INSUCESSO: ESCOLA, ECONOMIA E SOCIEDADE

Organizado por

Manuel Villaverde Cabral

Contribuições de:

Alexandre Castro Caldas. Anna Vignoles. António Candeias. António José Teixeira.
Eduardo Marçal Grilo. Emílio Rui Vilar. Fátima Alves.
Francisco Creso Junqueira Franco Junior. Isabel Hub Faria. João Freire.
John Field. José Ferreira Gomes. José L. C. Verdasca.
Luiz César Queiroz Ribeiro. Madalena Matos. Manuel Villaverde Cabral.
Maria José Nogueira Pinto. Michael Woolcock. Nuno Crato. Pedro Nuno Teixeira.
Víctor Pérez-Díaz

TEXTOS DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SUCESSO & INSUCESSO:
ESCOLA, ECONOMIA E SOCIEDADE
NOVEMBRO DE 2007

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

SERVIÇO DE EDUCAÇÃO E BOLSAS

Reservados todos os direitos de acordo com a lei
Edição da
FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN
Av. de Berna | Lisboa
Novembro de 2008

Esta edição foi impressa e brochada
por António Coelho Dias, S. A.
Tiragem – 750 exemplares
Depósito Legal N.º 283 987/08
ISBN 978-972-31-1260-3

Proposta de criação de um *Observatório da Governação Escolar***

Parece haver um largo consenso na sociedade portuguesa quanto à necessidade de uma reforma que devolva autonomia às escolas (ou aos seus agrupamentos de escolas) e que as responsabilize pelos resultados obtidos. Acredita-se que este é o caminho para melhorar o desempenho de um sistema educativo que, em comparação internacional¹, tem um alto insucesso e abandono sem ser especialmente barato nem proteger bem os grupos sociais mais desfavorecidos. Pela primeira vez na história da educação pública portuguesa, o governo propõe-se entregar aos pais e encarregados de educação e a representantes da comunidade local responsabilidades no governo das escolas que vão até à escolha do Director. Acredita-se que a liderança responsabilizada do Director contagiará todos os níveis da administração até ao professor individual perante a sua turma, melhorando assim as aprendizagens. Estas expectativas resultam da comparação com sistemas de melhor desempenho, mas não se devem subavaliar os riscos que vão ser assumidos. Não há qualquer tradição de envolvimento da comunidade local na organização de serviços comunitários. Na sua enorme dependência do Estado, a nossa sociedade não é excepção ao modelo vigente no Sul da Europa. Se no antigo regime se podiam já notar grandes fragilidades na organização da sociedade, a história dos dois últimos séculos foi totalmente avessa à iniciativa autónoma em relação ao Estado. Os países do Norte da Europa que agora queremos emular seguiram um caminho diferente e desenvolveram sociedades civis mais fortes e preparadas. Entre nós, as Misericórdias são provavelmente o melhor exemplo de iniciativa da sociedade civil mas nem sempre dão exemplos de boas práticas a serem copiados. As escolas básicas, secundárias e superiores desenvolveram-se no século XIX europeu como ramos da administração pública plenamente inseridas na hierarquia do Estado. Reconhecendo-se que este

* Professor da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto.

** Comentário ao projecto de Decreto-Lei – Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, em consulta pública até ao fim de Janeiro de 2008.

¹ José Ferreira Gomes, *Como Salvar a Escola Pública*, texto da contribuição para o painel *Sucesso e Insucesso: Escola, Economia e Sociedade, Conferência Internacional organizada pela Fundação Calouste Gulbenkian*, 19-20 de Novembro 2007, Lisboa.

modelo não é compatível com a complexidade da organização moderna destas instituições, todos os Estados se estão a retirar do governo directo passando a exercer funções de regulação e de supervisão, enquanto se ensaiam novas formas de governo institucional. O diploma proposto é, no geral, equilibrado e merece ser testado, mas terão de ser criadas condições de acompanhamento que estimulem uma aprendizagem progressiva e a divulgação das boas práticas que vão sendo identificadas.

O sistema centralizado actual tem grandes preocupações com a igualdade formal de todas as escolas e com a igualdade das condições oferecidas a todos os alunos. O sistema criou uma classe profissional de professores muito massificada e tirou-lhe toda a iniciativa pessoal. Um sistema de concursos nacionais desenvolveu critérios de preferência nas colocações que sendo embora muito discutíveis dão uma aparente imagem de equidade. A devolução de autonomia a cada escola ou agrupamento de escolas corta com esta tendência e vai criar reacções violentas e provavelmente justas em muitos casos. As escolas vão usar a sua autonomia de forma diversa, sendo necessárias muitas correcções de trajectória, e temos de estar preparados para isolar e atenuar os efeitos das experiências menos bem-sucedidas que vão certamente ocorrer, enquanto estimulamos a difusão das boas práticas que sejam demonstradas pelos seus resultados positivos. Propõe-se² que o Ministério da Educação se equipe para a sua nova função de regulador, enquanto desmonta progressivamente a sua enorme máquina de governação das escolas dispersas pelo território nacional. Para além disto, a boa prática internacional recomenda que seja criado um organismo independente que acompanhe o desenvolvimento das reformas e que identifique e estimule casos de boas práticas: propõe-se a criação de um Observatório da Governação Escolar.

No projecto em discussão a entidade crucial na cúpula de governo de uma escola ou de um agrupamento de escolas é o Conselho Geral constituído por não mais de 20 pessoas, em que haverá tipicamente um funcionário não docente, um aluno do secundário, sete a oito professores, três representantes da autarquia, quatro a cinco pais (ou encarregados de educação) e dois a três personalidades externas cooptadas pelos membros restantes, todos com um mandato de três anos. Interessa prever o modo como este novo órgão poderá vir a funcionar e que cuidados haverá a ter na sua formação e na sua estratégia. O corpo dos professores, tendo a representação mais numerosa, esperará ter um papel determinante no funcionamento e nas deliberações e é previsível que surjam

² *Ibidem.*

aqui situações delicadas de potencial conflito de interesses. O mesmo se pode prever em relação ao funcionário não docente ali presente apesar da sua previsível menor autonomia.

Os problemas potenciais serão mais graves numa escola pequena, sendo atenuados em escolas maiores e em agrupamentos de escolas. Que se espera destes funcionários que dependem hierarquicamente do Director durante todo o ano, salvo nos momentos raros de reuniões do Conselho Geral em que terão uma função de o “acompanhar e fiscalizar”. Espera-se deles uma avaliação estratégica do funcionamento da Escola mas poderá ser muito difícil separar-se dos pequenos (ou grandes) problemas internos que qualquer organização sempre tem. De facto o corpo dos professores é aquele que conhece melhor a vida da Escola e que poderá ter uma intervenção de melhor valia, pelo menos no período inicial de funcionamento de cada Conselho Geral. Mas será que estes sete ou oito professores saberão avaliar os méritos do seu Director no momento da recondução, independentemente do rigor que ele tenha usado em exigir-lhes o cumprimento das suas obrigações? Será que o Director se sente numa posição para os tratar de forma análogo à de todos os outros professores? Todo o Conselho terá de assegurar que nenhum dos seus membros trará para as reuniões os problemas pessoais que possam ser gerados no exterior, mas a situação será particularmente delicada no caso dos professores.

O aluno terá sempre um papel limitado e a sua presença poderá ser relevante pelas informações que ali partilhe, sabendo que o seu voto terá um peso reduzido. A escolha dos representantes dos pais é de grande importância e poderá dar, a prazo, uma nova vitalidade às suas associações mas não será fácil a organização imediata desta representação.

A escolha dos representantes da comunidade local é delicada e dependerá muito da vontade dos professores que terão quase metade dos votos. Qual será o papel da autarquia e como se fará representar? É sabido que a nossa política local está muito partidarizada no jogo de interesses apesar de a influência ideológica ser ténue ou imperceptível. Saberão as autarquias fazer-se representar por individualidades respeitadas da comunidade local ainda que não tenham obediência partidária? A autarquia local como financiadora da Escola terá direitos de intervenção, mas seria indigno que o fizesse através de um Conselho Geral onde apenas terá uns 3 votos em 20 e iríamos por mau caminho se tentasse controlar este órgão promovendo a eleição de outros membros por critérios partidários. O bom funcionamento das escolas e dos seus conselhos gerais terá de ser assegurado por outros mecanismos, mantendo o jogo político local fora do espaço escolar. Se as escolhas dos membros do Conselho Geral se

fizer por algum critério partidário, teremos inelutavelmente os directores escolhidos de acordo com o seu cartão, o que augura um mau futuro para a educação e para o sucesso deste projecto de autonomia. Todos os membros do Conselho Geral deverão ali contribuir para a construção de um projecto educativo de sucesso para toda a comunidade local, deixando cá fora os seus interesses pessoais ou de grupo. Certamente que este ideal não será conseguido de imediato em todas as escolas. Passaremos por um período de aprendizagem em que alguns instrumentos de intervenção do Ministério da Educação poderão evitar males maiores, mas onde um certo “soft power” poderá ser ainda mais eficaz. A criação de um Observatório da Governação Escolar poderá ter um impacto importante.

Na educação superior está-se a trilhar um caminho paralelo com a criação de conselhos gerais nas universidades e institutos politécnicos. Alguns dos problemas aqui identificados também se vão colocar³, nomeadamente no que diz respeito aos possíveis conflitos de interesses entre o docente-funcionário na sua vida corrente e o docente-conselheiro. Também aí haverá um período e aprendizagem até que cada membro compreenda o seu papel e os seus limites e até que os membros externos cooptados compreendam a cultura académica e os problemas específicos daquela instituição, só então assumindo plenamente a sua função. A prazo, o seu papel será determinante mas no imediato os interesses internos poderão liderar se conseguirem um equilíbrio que não exija a arbitragem externa. Também haverá deslizes. Não haja dúvida de que alguns dos 30 conselhos gerais que serão estabelecidos nas universidades e institutos politécnicos vão errar e que serão capazes de fazer as melhores escolhas ou de exercer equilibradamente o seu poder de supervisão. Não serão capazes de assegurar o encaminhamento estratégico da instituição com a eficácia e a discrição que se impõem na rotina deste tipo de órgão. Mas a experimentação nas escolas dos 308 municípios portugueses vai ser muito mais diversificada e necessitará de maior acompanhamento.

Acordando-se na conveniência de criar um Observatório da Governação Escolar, de que estatuto deverá ser dotado? Considerando a sua íntima ligação aos objectivos da presente proposta de Decreto-Lei, o seu estabelecimento deveria ser parte deste decreto e poderia ter os contornos seguintes:

³ José Ferreira Gomes, *Boas Práticas de Governação nas Instituições de Educação Superior: Constituição e funcionamento do Conselho Real*, 26 de Julho de 2007.

- Instituto independente criado pelo Ministério da Educação.
- O Órgão de Governo do Observatório é o Conselho Geral constituído por três membros executivos e quatro não executivos.
- O Ministro da Educação nomeará os membros não executivos com mandatos desfasados, de forma a haver uma nomeação por ano e o mandato de quatro anos poderá ser renovado uma vez. (Inicialmente, os seus membros teriam mandatos de um a quatro anos e iriam sendo substituídos à medida que os mandatos terminassem.)
- O Conselho Geral escolherá os três membros executivos, um presidente e dois vogais com mandatos de três anos. O presidente será escolhido pelos membros não executivos do conselho e ele submeterá depois à aprovação os dois vogais executivos que vão trabalhar com ele.
- Compete ao Conselho Geral a aprovação da estratégia do Observatório e o acompanhamento da sua execução, reunindo por convocatória do Presidente ou a pedido de dois membros não executivos.
- O Observatório tem por missão o acompanhamento do funcionamento dos órgãos de governo das escolas e dos seus agrupamentos, nomeadamente,
 - A constituição dos conselhos gerais;
 - Os códigos de ética que eles venham a adoptar;
 - As relações entre o Conselho Geral e os parceiros com interesses legítimos no desempenho das escolas;
 - O impacto das decisões de gestão no desempenho escolar, no sucesso e no abandono escolar, especialmente dos alunos oriundos de grupos mais desfavorecidos.
- O Observatório tem direito a obter informação interna das escolas, mesmo que confidencial, dirigindo-se para tal ao presidente do Conselho Geral ou ao Director.
- O Observatório pode fazer estudos e recomendações públicas sobre aspectos gerais da governação das escolas e ainda estudos ou recomendações específicas sobre uma escola ou agrupamento de escolas, desde que acompanhados do parecer da própria escola ou agrupamento.

- O Observatório terá pessoal próprio e contratará peritos externos para os seus trabalhos, sempre dentro do orçamento que lhe seja disponibilizado pelo Ministério da Educação.

Só uma devolução da autonomia às escolas (ou seus agrupamentos locais) poderá criar nova iniciativa e estimular a criatividade de todos os professores. Esta autonomia é assim um pré-requisito para a desejável melhoria da nossa educação. Se o sistema centralizado tornou a educação cara e má, temos de ter plena consciência dos enormes riscos que se corre com a descentralização e entrega de uma autonomia progressiva às escolas. Lideranças mais fortes dependem da responsabilização dos professores e dos directores das escolas pelos resultados que venham a conseguir. O Conselho Geral será um órgão crucial para a escolha da pessoa melhor equipada para a função de Director e na supervisão da sua implementação da estratégia aprovada. Contudo, haverá grandes diferenças e até deslizes graves que poderão ser prevenidos ou atenuados nos seus efeitos através de um Observatório independente, como o aqui é proposto.