



Centro de Estudos da Escola

*Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação
do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de
Escolas definido pelo Decreto- Lei nº. 115-A/98, de 4 de Maio
(Protocolo ME/FPCE de 28 /4/1999)*

**Relatório Global da Primeira Fase
do Programa de Avaliação Externa**

João Barroso

Março de 2001

Centro de Estudos da Escola

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

Universidade de Lisboa

**Relatório Global da Primeira Fase do
Programa de Avaliação Externa**

João Barroso

LISBOA, 2001

Relatório produzido no âmbito do

Programa de Avaliação Externa da Aplicação do
Regime de Autonomia, Administração e Gestão das
Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo
Decreto- Lei nº. 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo
ME/FPCE de 28 /4/1999)

BARROSO, João (2001)

Relatório Global da Primeira Fase do Programa de
Avaliação Externa

Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de
Psicologia e de Ciências da Educação- Universidade de
Lisboa

Centro de Estudos da Escola

Prof. Doutor João Barroso

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

Alameda da Universidade

1649-013 Lisboa, Portugal

Tel: 217970397 / 217934554 ext. 130

FAX: 217933408

E-mail: centro.estudos.escola@fpce.ul.pt

www.fpce.ul.pt/~ceescola

Agradecimentos

Os estudos realizados não teriam sido possíveis sem o contributo alargado de um conjunto de entidades e pessoas a quem quero deixar aqui um público agradecimento:

A equipa de avaliação externa do Centro de Estudos da Escola pela sua dedicação e competência.

A Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, pelo apoio logístico prestado em todas as fases do processo.

O DAPP do Ministério da Educação por toda a colaboração prestada e pela informação e documentação fornecidas.

Os directores e técnicos das Direcções Regionais de Educação do Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa e Norte, pela disponibilidade demonstrada no fornecimento de informação solicitada e pelas entrevistas concedidas.

Os dirigentes da CONFAP, FENPROF, FNAES e FNE pelas entrevistas concedidas e documentação fornecida.

Os autarcas e técnicos das câmaras municipais que se disponibilizaram para responder ao inquérito por questionário.

Os presidentes dos conselhos executivos, presidentes e membros das assembleias de escolas abrangidos pela amostra que foi objecto de um inquérito por questionário e que corresponderam da melhor forma à nossa solicitação.

Os elementos que integraram os diversos painéis de opinião (professores, pessoal não docente, alunos, pais e encarregados de educação, autarcas e técnicos da autarquia), pertencentes a escolas de Caldas da Rainha, Cascais, Estremoz, Ílhavo e Loulé.

Os Drs Leonel Silva, António Rebelo, Manuela Tavares, Carlos Simões, Manuel Pina, que nos ajudaram a organizar os painéis de opinião; às seguintes escolas: Escola Secundária Dr^a Laura Ayres, em Quarteira; Escola Básica do 2º e 3º ciclo Sebastião da Gama, em Estremoz; Escola de S. João do Estoril, em Cascais; Escola Secundária Rafael Bordalo Pinheiro, em Caldas da Rainha; Escola Secundária da Gafanha da Nazaré, em Ílhavo que tão gentilmente nos acolheram.

A Gestora do "Eixo Sociedade de Aprendizagem" do PRODEP III, Dr^a Ernestina Sá, pela informação e documentação fornecida.

Índice

Introdução	1
<hr/>	
<i>Primeira Parte- Caracterização dos estudos realizados</i> Enunciado global de conclusões e recomendações	
<hr/>	
1. Caracterização dos estudos realizados	8
2. Enunciado global de conclusões e recomendações	13
2.1. Regulação e pilotagem	13
2.2. Momentos críticos do processo	17
2.3. Participação dos diferentes actores	19
2.4. Recomendações	21
<hr/>	
<i>Segunda Parte- Caracterização dos estudos realizados</i>	23
<hr/>	
1. Relatório Sectorial 1- <i>Imagens em confronto</i> . A opinião de representantes das direcções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos	24
2. Relatório Sectorial 2 – “FORUM/RAAG”: <i>da informação à regulação</i> . Análise de conteúdo das mensagens do FORUM/RAAG na internet	43
3. Relatório Sectorial 3 – <i>Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direcção executiva</i> . Diagnóstico sobre o processo de aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, no ano lectivo 1998/99	53
4. Relatório Sectorial 4 – <i>A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinós básico e secundário: estudo extensivo</i> . Inquérito por questionário a uma amostra representativa de presidentes de conselhos executivos de escolas ou agrupamentos do Continente	64
5. Relatório Sectorial 5 – <i>Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias</i> . Inquérito a uma amostra representativa dos presidentes e membros das Assembleias de escolas e agrupamentos do Continente	79
6. Relatório Sectorial 6 – <i>A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão</i> . Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente	91
7. Relatório Sectorial 7 – <i>As Assembleias de Escola em discurso directo</i> . Painéis de opinião de representantes de Assembleias de Escolas de 5 concelhos das zonas centro e sul do país	105

Anexos

- 1. Plano de Actividades do Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas definido pelo Decreto- Lei 115-A/98 de 4 de Maio**
- 2. Protocolo estabelecido entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa**
- 3. Excerto do Relatório apresentado ao Ministro da Educação em 1996 relativo ao estudo da autonomia e gestão das escolas- in BARROSO, João (1997), *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação (pp. 29-34).**

Introdução

O presente **Relatório Global** corresponde à **primeira fase do Programa de Avaliação Externa** do *“Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio”* elaborado com base no Protocolo acordado entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, assinado em 28/4/1999, através do Senhor Ministro da Educação Prof. Doutor Eduardo Marçal Grilo e o Presidente do Conselho Directivo da Faculdade, Prof. Doutor Albano Estrela. A coordenação e orientação dos estudos necessários à realização do programa de avaliação externa foram atribuídas, nos termos da cláusula segunda do referido Protocolo, ao Prof. Doutor João Barroso, da mesma Faculdade.

1. De acordo com os considerandos iniciais do **Protocolo** (ver Anexo 2), a realização da avaliação externa é justificada pela necessidade de: *«conhecer com objectividade o modo como se está a processar a aplicação do regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e avaliar da sua adequação ao desenvolvimento de condições que favoreçam a melhoria da qualidade da educação»*. Este conhecimento visa permitir uma intervenção de apoio e regulação, por parte da administração, no processo de construção da autonomia pelas escolas, *«com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades na prestação do serviço público de educação e a correcção das assimetrias existentes»*.

Tendo em conta estas finalidades o Protocolo prevê que a avaliação se realize, essencialmente, em três domínios:

- a) *Análise da aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, designadamente, das diversas etapas do processo de transição e de constituição dos órgãos e estruturas previstas no diploma;*
- b) *Observação do processo de construção da autonomia nas escolas e em agrupamentos de escolas;*
- c) *Identificação das mudanças que o processo de reforço da autonomia das escolas induz nos diferentes níveis da administração local, regional e central.*

A avaliação está prevista desenvolver-se num horizonte temporal de três anos e deverá ter em conta «*a evolução do processo de construção da autonomia e as diversas etapas previstas no Regime de autonomia*».

2. Os **trabalhos preliminares** do programa de avaliação externa decorreram entre **Julho e Dezembro de 1999**, com a finalidade de efectuar um conjunto de actividades e estudos exploratórios que permitissem:

- Realizar um primeiro diagnóstico do processo de aplicação do *Regime de Autonomia, Administração e Gestão*, definido pelo *Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio*.
- Elaborar e fundamentar um *Programa de Avaliação* para o horizonte temporal previsto no Protocolo.
- Criar as condições necessárias à execução do respectivo Programa.

3. Com base no trabalho desenvolvido nesse período, foi elaborado um **plano de actividades** detalhado (ver anexo 1), para um período de três anos, entre Julho de 1999 e Julho de 2002 que foi apresentado ao Senhor Ministro da Educação, Dr. Guilherme d' Oliveira Martins, em Março de 2000.

O plano de actividades previa quatro etapas para o programa de avaliação externa do "*Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*" que se apresentam esquematicamente de seguida:

A – Julho a Dezembro de 1999

- Elaborar um primeiro diagnóstico sobre a aplicação do "regime de autonomia, administração e gestão das escolas".
- Recolher informações e opiniões junto de representantes institucionais (Direcções Regionais, Federações Sindicais, Associações de Pais e de Estudantes) e escolas, tendo em vista, não só, obter elementos de diagnóstico, mas também construir um primeiro sistema de referências para a avaliação.
- Montar o dispositivo de avaliação e programar as actividades a desenvolver.

B - Janeiro a Dezembro de 2000

- Recolher dados, através de um inquérito por questionário, numa amostra representativa de escolas e agrupamentos, sobre o modo como decorreu a aplicação do "regime de autonomia, administração e gestão das escolas" e mudanças estruturais e de gestão introduzidas.
- Recolher a opinião de professores, alunos, pais, pessoal não docente e elementos das autarquias, (membros de assembleias de escolas), através de entrevistas de grupo ("focus groups"), focalizadas para a análise de situações relacionadas com aplicação do "regime de autonomia, administração e gestão das escolas".
- Realizar estudos sectoriais sobre temas específicos que decorrem dos dados recolhidos ao longo do programa de avaliação.
- Construir um "banco de casos" relativos ao processo de "aplicação do regime de autonomia e gestão das escolas e agrupamentos".

C – Janeiro de 2001 a Dezembro de 2001

- Realizar "estudos de campo" num número diversificado de escolas (20 a 30 de diferentes graus de ensino e regiões do país) em função das seguintes questões de pesquisa e avaliação:
 - ☞ *a construção do acordo local na definição de políticas e na gestão de recursos;*
 - ☞ *os agrupamentos como unidade territorial e de gestão no quadro de uma regulação local do sistema educativo;*
 - ☞ *competências mobilizadas pelos membros do conselho executivo e assembleia de escola no exercício das suas funções;*
 - ☞ *situações, práticas e processos de gestão que configuram modalidades de decisão autónoma por parte dos órgãos de governo das escolas;*
 - ☞ *influência das mudanças de gestão nos modos de organização pedagógica e seus resultados;*
 - ☞ *alteração dos modos de regulação local das escolas e o papel da administração.*
- Prosseguir com a realização de estudos sectoriais, mencionados em B.

D – Janeiro de 2002 a Julho de 2002

- Realizar *um segundo inquérito* por questionário, nas mesmas escolas e agrupamentos que integravam a amostra do inquérito aplicado na fase B, tendo em vista recolher e analisar dados comparativos que permitam traçar o sentido da evolução do processo no período de dois anos.
- Redigir um *Relatório de Síntese final* sobre o processo de reforço da autonomia das escolas e suas consequências.
- Organizar um seminário para difusão de resultados.

4. Para elaboração dos estudos previstos no plano de actividades foi criada no *Centro de Estudos da Escola* da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, uma **equipa** constituída pelos seguintes elementos: João Barroso - coordenador do programa, Natércio Afonso e João Pinhal (docentes da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa); Ana Patrícia Almeida e Sofia Viseu (alunas do mestrado de Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional, na mesma Faculdade); Luís Leandro Dinis (mestre em Ciências da Educação e professor na Escola Secundária Alves Redol); Maria Luísa Homem (mestre em Ciências da Educação e professora na Escola Superior de Educação de Lisboa).

5. No âmbito das actividades desenvolvidas durante este período, foi criada uma **página da Internet**, <http://www.fpce.ul.pt/~ceescola/>, do Centro de Estudos da Escola, onde foi divulgado o Protocolo do Programa de Avaliação Externa, o Plano de Actividades, os questionários lançados aos presidentes das câmaras municipais, presidentes dos conselhos executivos, presidentes e membros das assembleias de escola, bem como um “banco de casos” para registo de informações que os diversos intervenientes no processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98 quisessem fazer chegar à equipa do programa de avaliação externa.¹ Foi igualmente divulgada uma lista com mais de 400 referências bibliográficas de publicações de autores portugueses, relacionadas com o tema da administração educacional, elaborada, parcialmente, no âmbito dos trabalhos preparatórios do programa de avaliação externa.

6. O **Relatório Global** que agora se apresenta corresponde às actividades (etapas A e B) previstas no plano de actividades para o período compreendido entre **Julho de 1999 e Dezembro de 2000** e que aqui designamos como **Primeira Fase**.

Este Relatório Global integra como suas componentes essenciais, necessárias a uma correcta apreciação da avaliação efectuada, **8 Relatórios Sectoriais** que correspondem aos diversos estudos realizados nesta fase.

O conjunto de relatórios agora divulgados é o seguinte:

- ❑ *Relatório Global* da primeira fase do Programa de Avaliação Externa (Julho de 1999 - Dezembro de 2000).
- ❑ *Relatório Sectorial 1 – Imagens em confronto.* A opinião de representantes das direcções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos.
- ❑ *Relatório Sectorial 2 – “FORUM/RAAG”: da informação à regulação.* Análise de conteúdo das mensagens do FORUM/RAAG na internet.
- ❑ *Relatório Sectorial 3 – Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direcção executiva.* Diagnóstico sobre o processo de aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, no ano lectivo 1998/99.
- ❑ *Relatório Sectorial 4 – A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário: estudo extensivo.* Inquérito por questionário a uma amostra representativa de presidentes de conselhos executivos de escolas ou agrupamentos do Continente.
- ❑ *Relatório Sectorial 5 – Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias..* Inquérito a uma amostra representativa dos presidentes e membros das Assembleias de escolas e agrupamentos do Continente.
- ❑ *Relatório Sectorial 6 - A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão.* Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente.
- ❑ *Relatório Sectorial 7 – As Assembleias de Escola em discurso directo.* Painéis de opinião de representantes de Assembleias de Escolas de 5 concelhos das zonas centro e sul do país.
- ❑ *Relatório Sectorial 8 – Os regulamentos internos: entre a norma e as regras.* Análise de um corpus documental constituído por 43 regulamentos internos de escolas pertencentes a diferentes Direcções Regionais de Educação.

¹ Contrariamente à nossa expectativa, este “banco de casos” não teve a adesão que esperávamos, pois obtivemos um número reduzido de colaborações o que inviabilizou o estudo que estava previsto fazer com base nessas informações.

7. Para além da presente **Introdução**, destinada a fornecer dados essenciais sobre a origem e desenvolvimento do programa de avaliação externa, o Relatório encontra-se dividido em duas partes:

- Na 1ª PARTE – apresenta-se uma caracterização geral dos estudos realizados e um enunciado global e sintético das principais conclusões e recomendações.
- Na 2ª PARTE – apresenta-se um desenvolvimento e fundamentação do enunciado global, com base no resumo e síntese das conclusões obtidas em cada um dos estudos realizados.
- Em ANEXO – incluem-se um excerto do estudo elaborado pelo autor, para o Ministério da Educação, em 1996, relativo ao reforço da autonomia e gestão escolar; o Protocolo que está na origem do presente estudo; o plano de actividades do programa de avaliação externa.

1ª PARTE

Caracterização dos estudos realizados

Enunciado global

de conclusões e recomendações

1 Caracterização dos estudos realizados

No quadro da planificação efectuada (ver anexo 1) a **Avaliação Externa** do “*Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*” deveria incidir sobre dois grandes domínios:

- O primeiro domínio tinha como objecto de estudo **o próprio processo de aplicação** do decreto-lei nº 115-A/98. Por um lado, pretendia-se descrever o modo como as diferentes estruturas da administração educativa, tinham garantido a execução, regulação e pilotagem das mudanças previstas neste normativo. Por outro lado, pretendia-se conhecer o modo como essas mudanças estavam a ser operadas nas escolas em particular no que se refere à alteração das estruturas e processos de gestão.
- O segundo domínio tinha como objecto de estudo **os efeitos** que estas mudanças de estrutura e de “regime” produziram no funcionamento das escolas e nas práticas dos actores, em particular, no que se refere ao exercício de uma efectiva autonomia, tal qual era prevista nos pressupostos políticos, administrativos e pedagógicos que sustentaram as medidas legisladas.

Como já foi referido na Introdução, a primeira fase do programa de avaliação externa a que se reporta este Relatório e o conjunto dos estudos realizados, está confinada ao primeiro domínio. Isto significa que os resultados agora obtidos são, ainda, parcelares e o seu poder explicativo abrange unicamente a *descrição dos processos de regulação e as mudanças de estrutura de gestão*. Só no final da segunda fase será possível obter um quadro global das mudanças verificadas e avaliar da sua adequação aos objectivos inicialmente previstos, tendo em conta o sistema de referências que foi mobilizado na presente avaliação e cuja descrição pormenorizada se apresentou no plano de actividades (ver anexo 1).

Feito este “aviso prévio”, importa enunciar agora, de maneira breve, como foram organizados os diferentes estudos, no quadro dos objectivos e metodologia adoptados nesta primeira fase. Esta apresentação pretende constituir uma espécie

de “roteiro de leitura” do conjunto de relatórios produzidos, cujas sínteses e principais conclusões avaliativas se apresentam no capítulo 3.

De acordo com os objectivos definidos para esta primeira fase, adoptou-se, como metodologia geral, a realização de estudos sectoriais de natureza extensiva que permitissem extrair informações de um conjunto diversificado e amplo de intervenientes no processo de aplicação do “novo regime de autonomia e gestão escolar”, em particular, na administração e nas escolas. Nestes estudos recorreu-se essencialmente à técnica de inquérito por entrevista e por questionário, tendo sido aplicados os procedimentos adequados para o tratamento e análise dos dados obtidos. Simultaneamente, procedeu-se à recolha de um conjunto de dados de natureza estatística e documental sobre o mesmo processo, que foram sujeitos a uma análise quantitativa e qualitativa tendo em vista a sua caracterização e interpretação.

Os principais eixos de análise que orientaram a recolha da informação foram os seguintes:

- quanto à *origem da informação*: a administração nos seus diferentes níveis (central, regional e local); as escolas, abrangendo a diversidade dos actores presentes nos seus órgãos de gestão (presidentes de conselhos executivos e membros das assembleias de escola – representantes de professores, pessoal não docente, alunos, pais e encarregados de educação e autarquias); representantes de associações de âmbito nacional, representativas de professores, de pais / encarregados de educação e de alunos.
- quanto ao *conteúdo da informação*: a regulação e pilotagem do processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98; a reconfiguração das estruturas de gestão previstas no “regime de autonomia e gestão” que entraram em vigor no período em que decorreram os estudos (anos lectivos 1998/99 e 1999/2000).

Embora os estudos se pudessem reportar, por vezes, a diferentes “origens” e “conteúdos”, eles tiveram sempre um enfoque dominante, tendo em vista permitir, por um lado, concentrar e aprofundar a recolha e análise dos dados e, por outro, potenciar a sua complementaridade, através do cruzamento de dados e de fontes de informação.

O quadro seguinte dá conta da distribuição dos estudos e respectivos relatórios por esses dois eixos de análise.

Quadro 1
Distribuição dos estudos e respectivos relatórios pela origem e conteúdo da informação recolhida

Conteúdo Origem	Regulação e pilotagem do processo	Reconfiguração das estruturas de gestão
Administração central	RS2	
Administração regional	RS1 – RS3	RS1-RS3
Administração local	RS6	RS6
Conselhos executivos	RS4	RS4
Assembleias de escolas		RS5 – RS7
Associações	RS1	RS1

Notas:

- A sigla RS significa “relatório sectorial” e o algarismo referencia o título, de acordo com a listagem que se apresenta a seguir.
- A leitura do quadro deve fazer-se de acordo com o seguinte exemplo: O **RS2** contém predominantemente informação com “origem na administração central” e “o seu conteúdo reporta-se essencialmente à regulação e pilotagem dos processos”.

Para uma melhor compreensão da complementaridade destes estudos e da arquitectura da primeira fase do programa de avaliação apresenta-se de seguida uma breve súmula dos seus conteúdos, remetendo-se para o capítulo 3 a consulta dos respectivos resumos.

Relatório Sectorial 1- Imagens em confronto.

O conteúdo do Relatório reporta-se às actividades descritas nas *fichas A1 e A2*, do “plano de actividades” e dá conta dos resultados obtidos com as análises de conteúdo efectuadas a um conjunto de 9 entrevistas que foram realizadas em Dezembro de 1999 e Janeiro de 2000 aos responsáveis das 5 Direcções Regionais e membros da direcção das seguintes associações: Confederação da Associação de Pais (CONFAP); Federação Nacional dos Sindicatos de Professores (FENPROF); Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Secundário (FNAES); Federação Nacional dos Sindicatos de Educação (FNE).

Relatório Sectorial 2 – “FORUM/RAAG”: da informação à regulação.

O presente relatório incidiu sobre as mensagens colocadas na página “Forum-RAAG”, promovida pela Unidade de Acompanhamento e Apoio à aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas, localizada no Website do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação. A realização do estudo teve por objectivo a identificação das modalidades e conteúdos das funções desenvolvidas por aquele dispositivo de informação no quadro do acompanhamento e apoio à aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98.

Relatório Sectorial 3 – Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direcção executiva.

O estudo incidiu sobre a análise dos tempos e ritmos de realização das etapas previstas no processo de aplicação do Decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, nas diferentes Direcções Regionais de Educação, bem como na análise da composição das Assembleias Constituinte e de Escola.

Relatório Sectorial 4 – A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário: estudo extensivo.

A investigação centrou-se num estudo extensivo com base numa amostra representativa do universo constituído pelos jardins de infância, escolas e agrupamentos da educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário do Ministério da Educação, situados em território continental e teve em vista os seguintes objectivos: (1) caracterizar o processo de mudança da estrutura formal e dos órgãos de gestão das escolas básicas e secundárias, e da constituição de agrupamentos no ensino básico; (2) estabelecer um ponto da situação sobre a aplicação do referido Regime, perto do final do ano lectivo de 1999/2000; e (3) recolher um balanço crítico sobre o processo em curso, na perspectiva dos professores responsáveis pela gestão de topo das escolas ou agrupamentos.

Relatório Sectorial 5 – Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias.

O estudo consiste numa caracterização do olhar dos presidentes das assembleias de escola (ou de agrupamentos) e, subsidiariamente, dos membros docentes desses colectivos, sobre o processo de mudança da estrutura formal e dos órgãos de gestão, e da constituição dos agrupamentos. O estudo teve por base um inquérito por questionário enviado a uma amostra de presidentes e membros das assembleias de escola.

Relatório Sectorial 6 - A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão.

O estudo visou obter informações sobre o modo como os municípios do continente estão a corresponder a estas novas competências e procurou encontrar variedades de actuação, determinadas por características particulares dos diferentes municípios. O estudo foi conduzido por inquérito a todos os municípios do continente, realizado entre Outubro de 2000 e Janeiro de 2001, ao qual respondeu o número significativo de 163 municípios (59% do total).

Relatório Sectorial 7 – As Assembleias de Escola em discurso directo.

O Relatório dá conta dos resultados obtidos com a realização de um conjunto de painéis de opinião reunindo todas as categorias de representantes presentes nas assembleias de escola (excepto dos interesses económicos e culturais). Nestes painéis foram realizadas entrevistas colectivas, utilizando a técnica do “focus group”, a grupos de dimensão reduzida (até 8 elementos) agregando cada um a mesma população alvo (professores, pessoal não docente, alunos, pais e representantes das autarquias), membros das assembleias de escolas ou de agrupamentos de um mesmo concelho. As entrevistas, realizadas com cada um dos grupos, tinham como principal finalidade recolher informações, opiniões e juízos, baseadas quer em reacções individuais, quer no debate em grupo, de tópicos precisos e limitados, relacionados com o funcionamento da assembleia e o desempenho das funções de representante pelos participantes.

2. Enunciado global de conclusões e recomendações

De acordo com os objectivos e metodologia adoptados nos estudos da primeira fase do programa de avaliação externa, seleccionaram-se os seguintes eixos de análise, para enunciar de maneira breve e esquemática as principais conclusões que se podem retirar dos resultados obtidos: *regulação e pilotagem; momentos críticos do processo; participação dos actores.*

Para uma fundamentação e argumentação interpretativa destas conclusões, deverão ser consultados os resumos dos diferentes estudos sectoriais incluídos na 2ª parte deste Relatório, bem como os próprios *Relatórios Sectoriais* onde são apresentados, de maneira desenvolvida, os dados obtidos e as análises realizadas.

No final, enunciam-se algumas breves “recomendações” que têm um sentido essencialmente prospectivo, tendo em vista a continuação do processo de aplicação do regime de autonomia e gestão previsto no decreto-lei 115-A/98.

2.1. Regulação e pilotagem

Durante o período em estudo, o processo de aplicação do regime de autonomia e gestão previsto no decreto-lei 115-A/98 foi dominado pela necessidade de proceder às alterações de estruturas de gestão das escolas previstas no diploma, bem como concretizar o processo de constituição de uma nova tipologia escolar – o “agrupamento de escolas”.

A novidade e complexidade das mudanças em curso, a interdependência das acções a desenvolver (da responsabilidade de diferentes actores), a diversidade de situações existentes nas escolas e regiões, a manifestação de “focos” de resistência nas autarquias e nas escolas, aconselhariam à adopção de dispositivos de regulação, recursos e calendários adequados.

Tal não se verificou:

- A “unidade de acompanhamento”, imaginada como uma instância de orientação dos vários actores envolvidos no processo e uma plataforma de coordenação interdepartamental, falhou os seus objectivos, tendo sido substituída, na prática, por uma estrutura informal - a “task force” – com forte concentração de “poder político e operativo” (pois era constituída por membros dos gabinetes das duas secretarias de estado envolvidas no processo) que fez “ligação directa” às direcções regionais e, por vezes às escolas, “via Internet”.

- As direcções regionais tiveram de assumir uma duplicidade de papéis (“execução e controlo” “acompanhamento e apoio”) sem verem aumentados os seus recursos humanos, sem actualização e reconversão dos seus quadros, sem oportunidade ou possibilidade de criarem estruturas adequadas às tarefas de animação e formação que foram chamadas a desempenhar.
- As câmaras municipais – que deveriam assumir funções importantes de regulação e pilotagem de um processo que se queria territorializado – adoptaram uma atitude cautelosa e, por vezes ambígua, entre, por um lado, a pressão e (nuns casos mais do que outros) o gosto de agir, e por outro lado, a necessidade de defenderem os seus interesses, num “jogo político” com a administração central (transferência de competências) cuja resolução atempada era uma componente essencial do sucesso deste processo.
- Finalmente, a “pressão do calendário” acabou por constituir, durante quase todo este período, o *leitmotiv* essencial para vencer as dificuldades, ultrapassar as oposições e justificar alguns “malabarismos” processuais. Não admira, portanto, que a acção dos agentes da administração mais envolvidos na regulação das mudanças em curso (em particular “task force” e direcções regionais) fosse marcada por um forte *voluntarismo* (certamente extenuante e desgastante) que se revelou eficiente para, mesmo com atrasos, dar por concluída a mudança de estruturas (excepto na constituição dos agrupamentos) previstas no diploma.

O aparente sucesso com que, apesar das dificuldades enunciadas, decorreu a substituição dos órgãos de gestão das escolas secundárias e dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, bem como das escolas do 1º ciclo com mais de 300 alunos e de um número ainda reduzido (e flutuante) de agrupamentos, esconde, contudo, algumas perversões ou ambiguidades e muitas fragilidades, no modo como foi feita a regulação e pilotagem do processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98.

Os estudos cujo principal enfoque incidiu sobre esta questão (especialmente, RS1, RS2, RS3, RS6)² são elucidativos sobre as perversões, ambiguidades, fragilidades que marcaram este processo de regulação. Na impossibilidade de apresentá-las aqui de maneira suficientemente abreviada, e porque as sínteses

² A partir deste momento os estudos sectoriais passam a ser designados pelas iniciais *RS*, indicando o algarismo a que relatório se refere. Este algarismo corresponde, igualmente, à ordem com que são apresentados os respectivos resumos e conclusões, na 2ª parte do Relatório Global.

incluídas na 2ª parte, permitem conhecer o essencial, limitar-me-ei a enunciar três que me parecem mais significativas e que respeitam a cada um dos níveis da administração (central, regional e local).

- *Administração central:* Por um lado, a falência da “unidade de acompanhamento” não se deve unicamente a dificuldades operacionais atribuíveis aos seu gigantismo. Ela reflecte a desarticulação entre os diferentes departamentos, numa mudança tão global, como a que pressupõe o reforço da autonomia das escolas. Isso explica, certamente, que coisas tão importantes para essa autonomia, como sejam a “flexibilização curricular”, as “regras de gestão financeira da escola”, o “planeamento da rede escolar”, “a transferência de competências para as autarquias”, apareçam com um défice claro de articulação entre lógicas, actores, tempos e medidas.

Por outro lado, a utilização do “Forum RAAG” como dispositivo de regulação central e de produção de normativos “virtuais” (em substituição da sua função inicial de fórum de discussão e “consultório” de aconselhamento) veio mostrar o efeito que as novas tecnologias podem ter no reforço das tendências burocráticas e centralizadoras (ao contrário das perspectivas de modernização que normalmente sustentam os defensores da difusão das novas tecnologias). Como se pode ver, à exaustão, no estudo RS2, o “Forum tornou-se” numa central de regulamentação (implícita ou explícita, activa ou passiva, voluntária ou involuntária) que, se fez muito jeito aos mais preocupados em cumprir as normas à risca, tornando-os mais dependentes, não deixou de refrear os ânimos dos que julgavam que autonomia também era sinónimo de criatividade. Acresce ainda que a existência de dois sistemas de regulação e regulamentação, o do “Forum” (informal/formalizado) e o das direcções regionais (formal/legal) causaram alguns problemas iniciais que acabaram por ser dirimidos, pela melhoria dos circuitos de comunicação entre a “task force” e os técnicos das direcções regionais, ou pela consulta da Internet, antes destes técnicos darem alguma resposta às escolas (ver RS1).

- *Administração Regional:* A tradicional dependência, falta de formação e natural medo de errar (e medo das suas consequências), fez com que os responsáveis pela gestão das escolas, nas várias fases do processo, recorressem sistematicamente às direcções regionais de educação e aos

CAE's solicitando auxílio, pondo dúvidas, exigindo esclarecimentos, etc³. Esta situação foi reforçada (voluntária ou involuntariamente) pela carga excessivamente formal e administrativa que foi dada à primeira fase do processo e pela própria natureza dos actos exigidos (processo eleitoral, regulamento, constituição de órgãos, etc. Apesar das posições de princípio dos directores regionais não serem, pelo menos segundo as suas afirmações, favoráveis a esta dependência excessiva das escolas, no processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98, o certo é que os técnicos não souberam ou não puderam resistir-lhe.

A confusão funcional e pessoal entre a *obrigação* do "controlo e execução" e o *desejo / vontade* de "acompanhar e apoiar" foi fonte de múltiplas confusões e ambiguidades (analisadas no relatório RS1) e estiveram na origem de um evidente e inevitável protagonismo (e por vezes, excesso de intervenção) destas estruturas da administração desconcentrada. Esta situação é apontada, em todos os estudos realizados, pelos diversos inquiridos (nas escolas e nas associações), mas os directores regionais, em geral, não a reconheceram como verdadeira.

- *A administração local*: Contrariamente às expectativas mais cépticas que existiam no princípio do processo e que as posições iniciais da associação nacional de municípios faziam recear, o envolvimento formal das autarquias na nomeação de representantes para as assembleias de escola e na constituição dos agrupamentos, acabou por ser bastante amplo, como evidencia o estudo apresentado em RS6. Contudo, como esse relatório aponta e é confirmado pelas entrevistas realizadas no estudo apresentado em RS1, bem como pelos painéis de opinião (RS7) e pelo questionário aos directores executivos (RS4), este envolvimento foi, na maior parte das vezes, muito circunstancial, discreto e formal e raramente alterou práticas anteriores. Este facto amputou o processo de reforço da autonomia das escolas de uma peça fundamental ao seu equilíbrio e correcta aplicação, ou seja, o acréscimo de intervenção das autarquias na definição de um política educativa local em que as escolas teriam que se inserir. Todas as ambiguidades existentes no relacionamento das autarquias com as escolas (pares, parceiros e tutela) se mantiveram. Contudo, a formalização das relações, no quadro dos novos órgãos e o excesso de expectativas que foi criado, quanto à

³ O conteúdo destas dúvidas e pedidos de esclarecimento que as escolas colocavam às direcções regionais é certamente semelhante aos que aparecem no Forum RAAG, de que o relatório RS2 faz uma caracterização precisa e dá alguns exemplos esclarecedores.

intervenção das autarquias, acabou por, muitas vezes, causar problemas no bom relacionamento e ajuda informais que muitas escolas tinham com o poder local e vice-versa.

2.2. Momentos críticos do processo

Foram vários os momentos críticos do processo, cuja análise pode fornecer bons indicadores para detectar os erros e desvios cometidos, e os aperfeiçoamentos futuros a introduzir. Quer se trate do processo eleitoral (RS3), da elaboração e homologação dos regulamentos (RS1 e RS3), da constituição dos agrupamentos (RS1 e RS6), da constituição e funcionamento das assembleias (RS4, RS5, RS7), da elaboração do projecto educativo (RS1, RS4, RS5), a maior parte dos estudos fornece elementos importantes para descrever esses momentos críticos e retirar as devidas conclusões da sua análise.

Muitos destes momentos críticos eram previsíveis, pela dimensão das mudanças formais em curso, nomeadamente nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Muitos deles decorrem de condicionalismos histórico-culturais que são conhecidos e que estão fortemente enraizados nos professores e nas escolas. Contudo, outros houve que foram resultado do modo como o processo foi conduzido e cujas consequências era possível antecipar.

Neste enunciado sintético irei referir-me unicamente, pelo seu carácter exemplar, a dois destes momentos: *a elaboração e homologação dos regulamentos* e *a constituição dos agrupamentos*.

- *Regulamentos:* Como o estudo sobre os “*tempos, ritmos e processos*” (RS3) claramente evidencia, a homologação dos regulamentos não só foi a acção que durou mais tempo, mas também a que mais contribuiu para os atrasos verificados no decurso do processo. No estudo RS4, mostra-se, igualmente, que o processo administrativo de homologação foi complexo e longo, implicando alterações do texto proposto em quase 90% das situações (no dizer dos presidentes dos conselhos executivos que responderam ao questionário) e demorando mais de três meses, em cerca de dois terços dos casos reportados, verificando-se significativas diferenças entre as direcções regionais de educação. Além disso, nas entrevistas realizadas aos directores regionais (RS1) é patente a sofisticação dos dispositivos que por vezes foram montados e o enorme

trabalho e desgaste que os técnicos desses serviços tiveram, para realizar, sem grandes atrasos, as múltiplas tarefas de verificação, controlo, discussão, etc., necessárias à conclusão do processo. Do mesmo modo, nas entrevistas e questionários aos membros das escolas (RS5 e RS7), e nas entrevistas aos dirigentes federações sindicais e confederação das associação de pais (RS1), é patente o desgaste (e desmotivação) que a elaboração do primeiro regulamento interno provocou nos membros das assembleias de escolas e os conflitos (segundo alguns, intromissões) que o processo de homologação provocou por parte das direcções regionais. E neste inventário é importante não esquecer a inversão “contra-natura” que as escolas tiveram de fazer para elaborar um regulamento desta natureza fora do quadro da discussão do seu projecto educativo. Finalmente o estudo sobre uma amostra de regulamentos⁴ mostra a “enormidade” da dimensão de alguns exemplares e a obsessão regulamentadora que por vezes está presente.

Contudo, como no relatório RS1 se mostra, nada disto teria acontecido se não tivesse havido uma interpretação abusiva do disposto na legislação, uma vez que os artigos 5º-3 a) e 6º estipulavam que o primeiro regulamento interno se destinava unicamente a assegurar a instalação dos órgãos de administração e gestão. E para isso, bastavam 2 ou 3 folhas de papel e uma tarde de trabalho...

- *Agrupamentos:* O processo de “negociação” e constituição dos agrupamentos constituiu outro momento crítico, principalmente pelo tempo e energias que despendeu, mas também pela indefinição que conheceu e pelos conflitos que gerou. Trata-se de um processo complexo que envolve o reordenamento da rede escolar, mas não só, e que para ser levado a cabo correctamente, necessita da activa colaboração das escolas, do “engenho e arte” da administração central e regional e do empenhamento das autarquias. Contudo, apesar disto tudo, a iniciativa de constituição dos agrupamentos, foi objecto de uma medida precoce e precipitada (“despacho 27), antes da entrada em vigor do decreto-lei 115-A/98 que veio enviesar o processo desde o início e que pouco contribuiu para que a administração tivesse ideias precisas sobre o que deveria ser feito nesta matéria.

Na verdade, apesar de se tratar de um processo que se sabia complexo e problemático, faltou desde o início uma noção clara dos contornos políticos em que

⁴ Relatório RS8, em processo de conclusão.

a criação dos agrupamentos se inseria, bem como dos critérios e opções que deveriam ser considerados na sua concretização. Daí que as direcções regionais de educação tivessem que conduzir este processo por tentativa e erro, com mais ou menos sensibilidade e bom senso, com um forte empenhamento “político” dos seus responsáveis junto das autarquias e das escolas, fazendo e desfazendo muitas vezes, e em outras ocasiões pondo a “marinar” os problemas, à espera de melhor solução.

Os estudos realizados, em particular os apresentados nos relatórios RS1, RS4 e RS6, fornecem abundantes elementos para ajuizar destes processos e da diversidade de situações existentes. Contudo, nesta brevíssima síntese, basta constatar que o processo continua claramente atrasado em relação ao previsto, que continuam “por fechar” muitos concelhos (como se diz na gíria entretanto criada, apesar do equívoco a que expressão se possa prestar), que continuam a faltar critérios claros de actuação, e que apesar da “boa vontade” demonstrada pelas autarquias, as dúvidas e receios continuam a persistir.

2.3. Participação dos diferentes actores

Uma das maiores apostas das mudanças da gestão em curso era permitir uma maior participação de diferentes actores no governo das escolas e uma melhoria da democraticidade interna. Do ponto de vista formal, isso seria conseguido, principalmente, através das assembleias de escola e sua composição.

Esta foi uma questão amplamente abordada nos diversos estudos realizados e muitos deles (RS4,RS5, RS7 e parcialmente RS3) debruçaram-se especificamente sobre eles. As conclusões destes estudos, apresentadas na 2ª parte, constituem, por isso, um elemento decisivo para se conhecerem os resultados da avaliação externa neste domínio.

No âmbito desta síntese, é importante dizer três coisas:

- É geralmente reconhecida a vantagem da existência da assembleia de escola, embora muitos dos seus membros tenham uma noção pouco clara das suas funções e existam muitas dúvidas quanto à sua eficácia.
- Os actores que mais parecem “ter ganho alguma coisa” e que mostram satisfação por esse facto, são, em primeiro lugar, os pais, mas também o pessoal não docente, em particular, o pessoal auxiliar de acção educativa. Contudo, apesar desta satisfação, estes elementos são bastante críticos quanto ao modo como as assembleias funcionam e

quanto ao excessivo protagonismo dos professores, embora, muitos deles, achem natural que eles sejam o grupo mais representado.

- Os professores, em geral, não se mostram muito entusiasmados com as assembleias, embora declarem não se sentirem ameaçados com a presença de outros elementos. Para isso, muito concorreu, certamente, o esvaziamento das competências e funções da assembleia (transformada muitas vezes numa sucursal do conselho pedagógico) e as estratégias de recomposição do poder que muitos professores desenvolveram, quer na constituição das listas de outros representantes, quer no controlo da agenda e dos trabalhos da assembleia (ver a este propósito R7).
- É nos alunos onde o balanço parece ser mais negativo. De um modo geral, os estudos realizados mostram o elevado défice de participação dos alunos (RS4 e RS7). A situação é quase chocante, pelo que ela significa de défice cívico e democrático na formação desses jovens, cuja responsabilidade deve ser partilhada, naturalmente, pelos próprios, mas também pelos seus educadores, os pais e os professores. Desde as informações mais elementares sobre as funções da assembleia, aos modos de designação dos representantes e à sua participação, o panorama é francamente negativo. Como se diz no estudo RS4, nesta situação, “este exercício de participação estudantil corre o risco de se transformar numa formalidade ritual, irrelevante para a expressão dos interesses e pontos de vista dos alunos, ou seja, uma caricatura da democracia que contraria a aquisição de uma verdadeira cultura democrática”.
- Finalmente, os autarcas estão formalmente representados nas assembleias, mas como já foi dito noutros pontos, não se mostram muito entusiasmados. No inquérito realizado do junto dos conselhos executivos (RS4) verifica-se que em média a sua presença nas reuniões pouco ultrapassa os 50%. Para as questões mais importantes, os autarcas continuam a privilegiar os circuitos anteriores, recorrendo normalmente ao presidente do conselho executivo, e lamentam-se que a sua participação nas assembleias os tenha exposto, ainda mais, ao papel de “apaga fogos” do Ministério.

2.4. Recomendações

O balanço final que se pode tirar do conjunto dos estudos efectuados mostra que, do ponto de vista formal, o processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98, conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava prevista. Embora com atrasos e algumas situações de bloqueio (comissões provisórias, jardins de infância e escolas do 1º ciclo ainda não integrados), o processo realizado, neste domínio (mudança formal da gestão) revela um relativo sucesso, tendo estes resultados sido alcançados, sem conflitos de maior e sem grandes sobressaltos no funcionamento das escolas e do serviço educativo.

Contudo, para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais.

Por isso, as recomendações que é possível fazer agora, não diferem muito das que formulei no estudo prévio realizado para o Ministério da Educação em 1996 e que se podem consubstanciar nos princípios de reforço de autonomia então definidos (ver anexo 3).

No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os "contratos de autonomia" podem ser decisivos. Contudo, não podem ser cometidos os mesmos erros que aconteceram até agora, o que passa por uma clarificação dos objectivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços da administração, a criação de efectivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada.

