

Enquadramento legal da participação dos Pais na Escola

(In, <http://www.casadoprofessor.pt/ver.php?fich=enqLegal> – Dezembro de 2004)

1. O enquadramento legal sobre o envolvimento dos pais na vida da escola, começou a desenhar-se a partir de 1974, embora de uma forma muito ténue. O Decreto-Lei n.º 735-A/74 regula os órgãos de gestão das escolas oficiais dos ensinos preparatório e secundário, consagra «o importante papel das associações de pais e encarregados de educação», embora não defina esse papel, limitando-se a referir que «os conselhos directivos manterão estreitos contactos de cooperação (com as associações de pais), em assuntos de interesse comum». Pela importância, essencialmente simbólica, merece referência o Decreto-Lei n.º 769-A/76, que permite a participação, sem direito a voto, dos encarregados de educação, nos conselhos de ano ou de turma (em assuntos de natureza disciplinar); no entanto, apenas um encarregado de educação poderia participar e teria que ser indicado pela respectiva associação. Deve aqui referir-se que, naquele ano, existiam muito poucas associações de pais em Portugal, o que significa, antes de mais que, considerado o território nacional e, considerando também que aquele reconhecimento de participação só produzia efeitos nas escolas do então ensino preparatório e secundário, o papel das famílias era pouco significativo.

2. Poucos meses mais tarde é promulgada a primeira Lei das Associações de Pais, a Lei n.º 7/77, que lhes atribui, no seu art.º 1.º, o direito de «dar parecer sobre as linhas gerais da política de educação nacional e da juventude e sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino (...)». Se, por um lado, esta lei reconhece um direito importante aos pais, por outro, obriga a que, para que se possam constituir as respectivas associações, seja imprescindível percorrer todo o processo burocrático e oneroso, referente à constituição das associações. Além disso, este normativo fica sujeito a posterior regulamentação por parte do Ministério da Educação, ou seja, é o Estado a definir as condições de actuação dos pais, primeiros e principais responsáveis pela educação, o que revela uma forma de participação orgânica, mas pouco democrática, o que não deixa de ser estranho, numa época em que os movimentos de base assumiam papéis muito significativos na sociedade portuguesa. Provavelmente, terão perdido aqui, os pais, uma boa oportunidade de, também eles, a par de outros que não enjeitaram a ocasião, se assumirem como parceiros indispensáveis do Estado, numa área tão sensível como a Educação, tendo ainda em consideração que esta lei apontava para a participação dos pais na macro política educativa.

3. Dois anos mais tarde, o Despacho Normativo 122/79 mantém a obrigatoriedade do parecer das estruturas das associações de pais sobre futura legislação e regula os termos da relação entre a Associação de Pais e o Conselho Directivo, a periodicidade das reuniões entre os mesmos e atribui o direito a um representante nas reuniões ordinárias do Conselho Pedagógico, sem direito a voto, com exclusão das reuniões em que se tratem assuntos considerados sigilosos e permite a emissão de pareceres sobre o regulamento interno. Este despacho representa um reconhecimento claro das Associações de Pais nas escolas, bem como a definição das regras do seu relacionamento com os Conselhos Directivos. Merece ainda saliência a obrigatoriedade da existência de uma Associação de Pais legalmente constituída, para os pais terem direito a uma representação formal na escola, apesar de continuar a tratar-se de uma participação essencialmente figurativa, como refere Pedro Silva (1994). De facto, toda a educação pré-escolar e o 1.º Ciclo continuam excluídos deste processo.

4. O Decreto-Lei n.º 542/79 consagra o Estatuto dos Jardins-de-infância das redes do Ministério da Educação e dos Assuntos Sociais e, merece uma atenção especial neste trabalho, em consequência do elevado número de referências às relações entre o jardim-de-infância, as famílias e a comunidade, entre as quais salientamos:

- No preâmbulo «o papel relevante atribuído à família como agente interventor fundamental no processo educativo»;
- Na alínea C defende a «criação de condições efectivas de apoio e suporte a uma participação activa das populações no processo de implementação da rede»;
- No art.º 1.º afirma que «a educação pré-escolar é o início de um processo de educação permanente a realizar pela acção conjugada da família, da comunidade e do Estado»;
- No art.º 2.º aponta no sentido de se «assegurar uma participação efectiva e permanente das famílias no processo educativo, mediante as convenientes interacções de esclarecimento e sensibilização»;
- No art.º 26.º aponta-se para que seja criada uma «articulação permanente entre educadores e famílias que possa assegurar a indispensável informação e esclarecimento recíprocos»;
- No art.º 27.º definem-se os papéis para os intervenientes no processo educativo, indicando que «as famílias, organizadas ou individualmente, assegurem aos educadores uma informação correcta que facilite o conhecimento da criança e favoreça o seu acompanhamento» e que os educadores promovam as acções necessárias ao esclarecimento e sensibilização das famílias sobre os objectivos e métodos das diversas etapas e fases das actividades;
- No art.º 34.º, entre as diversas competências do Director, é-lhe atribuída a de «incentivar a participação das famílias nas actividades do jardim-de-infância»;
- O Conselho Pedagógico é, no art.º 38.º convidado a «propor acções concretas visando a participação das famílias nas actividades do jardim-de-infância»;
- no art.º 41.º é atribuída ao Conselho Consultivo a missão de «representar os interesses do país, sugerir medidas que assegurem a participação das famílias e propor acções que reforcem a cooperação entre o jardim-de-infância e a comunidade».
- Além do Director e do Conselho Pedagógico, o Decreto-Lei n.º 542/79 cria o Conselho Consultivo que, embora presidido pelo Director, atribui dois lugares aos pais; é a este órgão que se atribui a representação das famílias, mesmo tratando-se apenas de um órgão consultivo.

Este documento legal reveste-se de particular interesse porque, no quadro da legislação educativa, não se encontra outro que configure tão estreito relacionamento entre a escola e a família:

- Faz diversas referências à necessidade de estabelecer contactos entre o jardim-de-infância, as famílias e a comunidade;
- Especifica o modo de intervenção das famílias, remetendo para uma comunicação interactiva entre as partes, que tenha em vista o superior interesse das crianças;
- Preconiza a participação dos pais nas actividades;
- Sugere que a cooperação entre as famílias e os educadores se operacionalize, «mediante as convenientes interacções de esclarecimento e sensibilização»;
- É o primeiro normativo que não obriga a que a representação formal dos pais se faça através de uma associação de pais.

Pedro Silva (1994) considera que neste documento predomina a «construção retórica da participação da família», no quadro de «uma participação incipiente e meramente decorativa». Ousamos, porém, discordar do autor, considerando que estamos em presença de um Decreto-Lei que preconiza as formas de abordagem cruciais, para uma relação eficaz entre a instituição escolar e as famílias: o diálogo e as interacções, ainda que mais informais do que formais. Aliás, tratando-se de um documento dirigido à educação pré-escolar, mais acuidade adquire o nosso pensamento, o qual é sustentado por Teresa Sarmento (1995, p.9), quando refere «as novas

funções educativas» atribuídas à escola, «em colaboração e continuidade da família». Mais adiante e citando Joyce Epstein, refere aquela autora que se espera «que os professores forneçam aos pais informações sobre o andamento escolar dos filhos» e também que «os pais auxiliem os professores em visitas de estudo, na organização de festas (...)». Julgamos serem estes alguns dos princípios (comunicação e interacção) que o legislador teve em mente, ao longo do articulado do Decreto-Lei em apreço, especialmente os artigos acima citados.

5. Em 1980 é publicado o Decreto-Lei 376/80, o qual apresenta alterações na composição do Conselho Pedagógico: o representante dos pais tem assento naquele órgão apenas se for convocado para tal, pelo respectivo Presidente. Sem dúvida, o legislador retrocedeu.

6. No mesmo ano é publicado o Decreto-Lei 553/80 (Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo), segundo o qual o Estado reconhece «a liberdade de aprender e ensinar, incluindo o direito dos pais à escolha e à orientação do processo educativo dos filhos». Parece-nos importante a referência a este normativo, já que ele pode constituir, como efectivamente tem acontecido, a forma de os pais se associarem, por exemplo, em cooperativas de ensino, como forma de garantirem a orientação educativa que pretendem para os seus filhos.

7. Pelo importante papel que tem desenvolvido na promoção de uma educação de qualidade, é de referir a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1982, pelo Decreto-Lei 125/82, no qual os pais podem ter um representante.

8. A revisão da Constituição da República, realizada em 1982, constitui mais um recuo no que diz respeito à participação dos pais na escola, já que no seu art.º 77.º, referente à participação democrática no ensino, prevê que apenas os professores e os alunos tenham o direito de participar na gestão democrática das escolas.

9. A legislação que prevê a participação dos pais na escola tem, de facto, sofrido diversos avanços e recuos, oscilando entre uma maior ou menor generosidade por parte do legislador. Assim, em 1984, o Decreto-Lei n.º 315/84 torna extensivo a todos os graus e modalidades de ensino, o disposto na Lei das Associações de Pais, aqui já referida. Regista-se um avanço na legislação.

10. Pelo Decreto-Lei n.º 211-B/86, é criado o Conselho Consultivo do Conselho Pedagógico das escolas preparatórias, C+S e secundárias, o qual conta com um representante da Associação de Pais e reúne mensalmente. Ao Director de Turma, ao Conselho de Turma, ao Conselho dos Directores de Turma e ao Conselho Pedagógico, são atribuídas funções de ligação entre a escola, as famílias e a comunidade. É certo que este Conselho Consultivo, à imagem do criado no Estatuto dos Jardins-de-infância, é um órgão sem poder efectivo; no entanto, tem o mérito de formalizar, em definitivo, a presença dos pais na escola.

11. A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86) representa um avanço muito significativo, no que diz respeito à participação dos pais na escola, apesar das diferentes interpretações. Não obstante, ao estabelecer, no seu art.º 45.º que a administração e gestão das escolas se deve orientar por «princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo», não vislumbramos onde possa surgir a dúvida de interpretação, já que por «implicados no processo educativo» apenas podemos entender aqueles que, ou por motivo de ser essa a sua profissão (os professores), ou por serem os sujeitos do acto educativo em si (os alunos) ou porque, segundo Teresa Sarmiento (1995, p. 9) sejam «os principais responsáveis pela educação dos filhos» (os pais). Aquele princípio só não é claro para os que continuam apostados em manter os pais à margem do processo educativo.

12. Em 1988 são criadas as Comissões de Obras e o Fundo de Manutenção e Conservação do Património Escolar, nas escolas preparatórias, C+S e secundárias, contando com um representante da Associação de Pais.

13. Em 1989 é publicado o Decreto-Lei n.º 43/89 (lei da autonomia das escolas), o qual reconhece aos pais o direito de reclamarem do processo de avaliação dos filhos; prevê igualmente que devem ser ouvidos nos casos de infracções disciplinares graves, bem como informados acerca dos serviços de apoio sócio-educativo.

14. Ainda em 1989, o Despacho n.º 8/SERE/89, revoga o Decreto-Lei 211-B/86 e estabelece o novo regulamento para o Conselho Pedagógico, estipulando a integração de um representante da associação de ou um pai eleito em assembleia, no caso de não existir a associação. De igual modo, o Conselho Consultivo passará a integrar um pai, exista ou não uma associação constituída. Este despacho reveste particular importância, na medida em que prescinde da condição da existência de uma associação de pais legalmente constituída, para que os pais tenham assento nos referidos órgãos.

15. A Lei 53/90 é, no quadro da legislação que nos interessa, um avanço significativo, já que tem como finalidades «facilitar o exercício» das associações de pais, «melhorar as condições de funcionamento das mesmas» e «reforçar o estatuto interventor das associações e respectivas federações e confederações». Embora não directamente relacionada à presença regular dos pais na escola, é uma lei muito importante do ponto de vista institucional e político, já que confirma a presença dos representantes dos pais nas instâncias políticas de decisão em matéria educativa.

16. Não deixa de ser significativo que, poucos meses volvidos é publicado o Decreto-Lei 372/90, um novo documento regulador das associações de pais, que altera substancialmente o anterior. Na nossa modesta opinião constitui um dos avanços mais significativos no tecido legislativo que nos interessa principalmente, porque dá passos concretos evidenciadores de uma vontade política em abrir um espaço concreto para a participação activa dos pais na escola:

- Prevê, logo no seu art.º 1.º «o regime de constituição, os direitos e os deveres a que ficam subordinadas as associações de pais». O seu processo de constituição é facilitado, na medida em que passa a ser gratuito, assim como se prescinde do registo notarial, passando o Ministério da Educação a garantir a publicação dos estatutos no Diário da República;

- O art.º 9.º preconiza a participação dos pais na definição da política educativa e na elaboração da respectiva legislação, através dos organismos representativos;

- Os artigos seguintes prevêm a participação nos órgãos pedagógicos, nos órgãos da acção social escolar e nas actividades extracurriculares;

- Após a publicação em Diário da República dos respectivos estatutos, as associações de pais podem candidatar-se à celebração de contratos-programa a fim de garantirem a recepção de subsídios públicos;

- As faltas dadas por funcionários públicos, titulares de órgãos das associações de pais, para a participação em reuniões, são consideradas justificadas, embora impliquem a perda do vencimento correspondente;

- Aos órgãos directivos das escolas é atribuído o dever de viabilizar as reuniões e facultar espaços que viabilizem a comunicação entre as associações e os pais, bem como a distribuição de documentação.

17. Ainda em 1990 surge o Despacho Conjunto 60/SERE/SEAM/90 que, embora em regime de experiência autoriza, para o ano lectivo seguinte a livre escolha de escola, por parte do encarregado de educação, nas localidades não consideradas em regime de saturação ou ruptura escolar. Ainda que o impacto das suas consequências esteja por estudar, não cremos que tenha sido muito significativo; cremos, sim, que o seu valor simbólico é enorme, porque nos aproxima do regime da liberdade de escolha do estabelecimento de ensino.

18. No ano seguinte é publicado um documento importante: o Decreto-Lei n.º 172/91, que estabelece um novo sistema de direcção, administração e gestão das escolas, cuja novidade

principal terá sido a criação da figura do Director Executivo e do Conselho de Escola ou de Área Escolar. Os pais vêem multiplicarem-se os órgãos onde têm representação, com direito a voto, independentemente da existência ou não de uma associação de Pais organizada:

- No Conselho de Escola (Ens. Secundário): 2 representantes;
- No Conselho de Escola ou de Área Escolar do 1.º, 2.º e 3.º Ciclos: 3 representantes;
- Nos Conselhos Pedagógicos: 2 representantes;
- No Conselho de Turma: 2 representantes (excepto nas reuniões de avaliação);

O que nos parece importante salientar neste diploma legal é a vontade expressa do poder político em abrir mais o espaço das escolas aos pais; de lamentar é que este regime jurídico só tenha sido implementado em alguns estabelecimentos de ensino.

19. Em 1992 surge, pelo Despacho Normativo 98-A/92, o novo sistema de avaliação dos alunos do ensino básico, que aponta como uma das finalidades (art.º 8.º) da avaliação, permitir «orientar a intervenção do professor na sua relação com os alunos, com os outros professores e com os encarregados de educação». Mais, no art.º 10.º, define os professores, os alunos e os encarregados de educação como intervenientes no processo de avaliação, remetendo para um trabalho de equipa «em condições a estabelecer no regulamento interno da escola ou área escolar». Defendendo, no art.º 18.º, a avaliação formativa, como «a principal modalidade de avaliação no ensino básico» articulada (art.º 23.º) com «dispositivos de informação do aluno e do seu encarregado de educação», este despacho toca no ponto que temos vindo a insistir, ou seja, no estabelecimento de situações de diálogo e de interacção entre professores e pais, como fundamentais para o sucesso das relações entre a escola e a família.

20. O Despacho 239/ME/93 tem por finalidade a actualização da legislação sobre as associações de pais, nas escolas onde ainda não se encontra em funcionamento o regime de administração e gestão previsto no Decreto-lei n.º 172/91; mais concretamente, nos jardins-de-infância e nas escolas do 1.º ciclo, as associações de pais ou, na sua ausência, os pais eleitos, passam a ter um representante, com direito a voto, no Conselho Pedagógico e no Conselho Escolar. O mesmo despacho prevê ainda que a Direcção do estabelecimento de ensino crie efectivas condições para o funcionamento da associação de pais e facilite, quer o processo de inscrição dos pais na associação, quer a comunicação desta com os encarregados de educação. Com este normativo estende-se ao 1.º ciclo a forma de participação dos pais, já em vigor nos restantes ciclos. A partir daqui os pais estão representados em todo o sistema de ensino, desde o pré-escolar até ao secundário.

21. O Despacho Normativo n.º 27/97 regulamenta a participação dos órgãos de administração e gestão dos jardins-de-infância e das escolas dos ensinos básico e secundário no novo regime de autonomia e gestão dos estabelecimentos de ensino. Interessa-nos referir que, no seu art.º 3.º preconiza que «o Conselho Consultivo será presidido pelo presidente do órgão pedagógico e, na sua composição, deve ser salvaguardado o princípio da paridade entre docentes e não docentes, designadamente representantes dos pais, do pessoal não docente (...), reflectindo a especificidade da comunidade local em que a escola se encontra inserida».

22. O Decreto-Lei n.º 115-A/98 aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. É importante a referência à «responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local (...). A participação dos pais está garantida nos diversos órgãos, excepto no Conselho Executivo.

23. O Decreto-Lei n.º 270/98 faz o enquadramento da convivência e disciplina nas escolas (regime disciplinar). No seu art.º 3.º refere que «a escola deve promover a participação da comunidade escolar no processo de elaboração do regulamento interno, mobilizando para o

efeito alunos, docentes, pessoal não docente e pais e encarregados de educação». Todo o art.º 8.º deste decreto é consagrado à intervenção dos pais, pelo que transcrevemos as partes principais:

- «O direito e o dever de educação dos filhos compreende a capacidade de intervenção dos pais no exercício dos direitos e a responsabilidade no cumprimento dos deveres dos seus educandos na escola e para com a comunidade educativa (...);

- «O poder-dever de educação dos filhos implica o exercício dos seguintes direitos e deveres:

a) Informar-se, ser informado e informar a comunidade educativa sobre todas as matérias relevantes no processo educativo dos seus educandos e comparecer na escola por sua iniciativa e quando para tal for solicitado;

b) Colaborar com os professores no âmbito do processo de ensino-aprendizagem dos seus educandos;

c) Articular a educação na família com o trabalho escolar;

d) Cooperar com todos os elementos da comunidade educativa no desenvolvimento de uma cultura de cidadania, nomeadamente através da promoção de regras de convivência na escola;

e) Responsabilizar-se pelo cumprimento do dever de assiduidade dos seus educandos;

f) Conhecer o regulamento interno da escola».

24. A Lei n.º 24/99 faz a primeira alteração do Decreto-Lei n.º 115-A/98 nomeadamente, altera a forma de eleição dos representantes dos pais, a qual deverá ser realizada em Assembleia Geral de Pais; altera ainda a definição dos períodos em que os encarregados de educação ou os seus representantes participam na vida escolar (deverão ser ouvidos previamente).

25. A um nível diferente, julgamos ser de interesse referir, ainda que sumariamente, o percurso dos representantes, a nível nacional, das associações de pais:

- O primeiro Encontro Nacional ocorreu em Leiria, em 1976. Em 1977 é criado o Secretariado Nacional das Associações de Pais (SNAP), o qual se vai gradualmente afirmando junto do poder político, adquirindo o estatuto informal de parceiro que é consultado em matéria de política educativa. Em 1985, numa reunião em Coimbra, a designação do Secretariado é alterada, passando a chamar-se Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP), a qual, no ano seguinte adere a vários organismos internacionais com idênticos interesses. É crescente o reconhecimento, por parte do poder político, em relação à Confap, que passa a ser subsidiada pelo Estado, com o qual celebra contratos-programa, visando a formação profissional e passa a estar representada em diversos organismos, actuando como grupo de opinião / pressão. Quanto à educação escolar, teve actuações importantes em casos concretos como a educação sexual, os conteúdos dos programas, o acesso ao ensino superior e a participação dos pais nas escolas.