

ENCONTROS DOS JERÓNIMOS
ESTADO GARANTIA: O ESTADO DO SÉC. XXI?

A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação

Joaquim Azevedo¹

13 de Janeiro de 2007

¹ Professor Associado com Agregação da Universidade Católica Portuguesa

Introdução

Pedem-me que intervenha nos “Encontros dos Jerónimos” sobre o “Estado Garantia: o Estado Social do Séc. XXI?”, no debate mais específico sobre “ensino obrigatório” (que rebaptizei de básico e universal), elaborando um breve comentário, tendo como ponto de partida o texto de Francisco Vieira e Sousa e apontando como foco do meu comentário a problemática da autonomia das escolas. Faço-o com todo o gosto.

Concordo globalmente com as premissas aqui esboçadas pelo Professor Fernando Adão da Fonseca em ordem à definição do Estado Garantia ou do Estado Social Subsidiário, no momento de lançamento dos “Encontros dos Jerónimos” (16 de Dezembro de 2006). Esta iniciativa merece o meu maior incentivo, pelos caminhos que pode abrir a uma situação de crise evidente quer do Estado quer do sistema educativo nacional.

Este texto procura fundamentar e defender um quadro de autonomia escolar inscrito num modelo de regulação sócio-comunitária da educação e da formação de todos os portugueses, orientado pelos signos da liberdade e da responsabilidade.

Três princípios, para começar

Quando se trata de pensar um novo racional para a acção do Estado, importa sublinhar três princípios elementares, retomando Mário Pinto (2003):

- o princípio personalista

A pessoa, como centro irredutível de liberdade e de responsabilidade, deve estar no princípio e no fim da ordenação da sociedade e do Estado. O Estado deve servir e potenciar a liberdade e a responsabilidade da pessoa e não deve, sob qualquer pretexto, limitar ou alienar estas duas dimensões da sua eminente dignidade.

- o princípio da solidariedade social

o princípio da organicidade e da solidariedade social é o princípio da sociedade civil. E só sobra para o Estado, na medida da natureza instrumental e subsidiária do papel do

Estado, que deve fomentar o bem-estar de todos os seus membros, na base do valor da solidariedade.

- o princípio da subsidiariedade

O Estado é necessário como instrumento da segurança, da justiça e do bem-estar na sociedade civil, mas apenas na medida em que se conjuga e ajuda a completar a prossecução dos princípios anteriores, de liberdade e responsabilidade da pessoa e da solidariedade social. Estes são princípios fundamentantes do princípio só instrumentalmente fundamental da necessidade do Estado. Numa formulação pela negativa, o princípio da subsidiariedade do Estado manda que ele não faça nada que as pessoas possam fazer por si, individualmente ou associadas. (Pinto, 2003:49).

As liberdades de aprender e de ensinar encontram-se constitucionalmente consagradas como direitos pessoais fundamentais inatos, que precedem o próprio Estado, e, por isso mesmo, se chamam direitos naturais. Constitui fim do Estado precisamente respeitar e fazer respeitar esses direitos, isto é, garanti-los (Pinto, 2003:33).

A regulação socio-comunitária face a um Estado centralizador e prepotente

Tendo como referência os princípios descritos e no actual contexto social e político, em que o conhecimento constitui um dos bens pessoais fundamentais para a participação social livre e responsável, em que a aprendizagem para todos e ao longo de toda a vida é apresentada pela UNESCO como a porta de entrada no séc. XXI (Unesco, 1996) e em que prevaleceu como “invariante estrutural” (Lima, 2007:40), ao longo dos últimos trinta anos, um regime centralizado e estatista de administração da educação, considero útil repensar o modelo de regulação da educação, tomando os professores, os pais, o representantes políticos das comunidades locais e os seus mais relevantes actores sociais como os principais agentes dessa regulação.

Para equacionar esta regulação da educação, num Estado democrático moderno, não basta considerar a regulação nacional, ou seja, a condução estatal das políticas públicas de educação, ou mais latamente, o conjunto das acções e ajustamentos que visam a procura do equilíbrio do sistema educativo, alcançado através de acções de coordenação, controlo, avaliação e correcção, predominantemente burocráticas e administrativas (Barroso, 2006). Devemos considerar, em simultâneo, a regulação local,

tendo em vista dar conta também da complexidade das escolas e das acções, estratégias e jogos de interesses dos actores sociais, que povoam cada comunidade.

Portugal, país de forte tradição centralista e burocrática como matriz da acção do Estado, tende a sobredeterminar, no planeamento da acção política e da mudança social, a intervenção reguladora e hiperregulamentadora do Estado, menosprezando a acção dos actores sociais locais (ou valorizando-a enquanto o lugar do cumprimento das normas da administração central)².

A regulação local, como processo de coordenação da acção dos diferentes actores sociais em cada comunidade local, resultante da interacção, conflito e compromisso dos diferentes interesses, racionalidades e estratégias em presença, pode também ser descrita como regulação sócio-comunitária. Esta regulação, em complemento da acção reguladora do Estado central, torna-se nevrálgica nos processos de mudança social, na medida em que só ela dá conta dos actores, das situações sociais concretas, das dinâmicas de articulação territoriais (perspectiva horizontal), e das medidas e políticas geradas e desencadeadas pela administração (perspectiva vertical) (Azevedo, 2002; Barroso, 2006). Estas dinâmicas sociais locais podem comprometer e até inviabilizar as referidas políticas do Estado central se não forem devidamente consideradas no planeamento estratégico.

Em particular no campo da educação (desde a educação da infância, compreendendo uma autêntica aprendizagem ao longo de toda a vida), se nos detemos na regulação estatal e descuidamos a regulação sócio-comunitária, corremos riscos muito sérios de ineficácia e de ineficiência, pois são em boa medida os actores locais e a sua capacidade de mobilização que dinamizam a procura social e local de educação e que podem acompanhar e controlar o desempenho da oferta educacional. Acompanhando a heterogeneidade dos territórios, os processos locais de regulação sócio-comunitária são muito complexos e, em geral, imprevisíveis, coexistindo uma enorme multiplicidade de conexões entre grupos de interesse e actores individuais. Esta conectividade multiforme e, em geral, flexível e debilmente articulada, é a expressão de pequenas redes cuja acção é fundamental quer no jogo de interesses, quer na entreaajuda,

² Haverá ainda que considerar a regulação transnacional, o que chamamos a acção do “sistema educativo mundial”, que exerce um poderoso papel de homogeneização de políticas educacionais no plano internacional (cfr Azevedo, 2000; Barroso, 2006)

quer na mobilização cidadã em prol do bem comum (pais, famílias, jovens, professores, autarquias, empresas, associações, museus, centros de saúde, bibliotecas, fundações, etc)³. A participação dos actores em presença e a regulação autónoma, local, sócio-comunitária, formal (p. ex. Conselhos Municipais de Educação) e informal (p. ex. redes de cooperação e projectos comuns entre instituições) constituem um dos esteios para a melhoria da qualidade da educação, em coerência com as orientações políticas nacionais e a intervenção reguladora do Estado.

Face a um Estado uniformizante, prepotente, inimigo da liberdade de ensino e de aprendizagem, que se orienta para destruir a autonomia que ele próprio decreta⁴, bem como todas as formas não estatais de educação, como é o Estado que temos em Portugal, a regulação sócio-comunitária da educação poderá constituir um caminho de reforço da participação cívica e de melhoria da qualidade da educação, desde que sustentada em vários postulados:

- a) no princípio constitucional de que compete ao Estado “cooperar com os pais na educação dos filhos”, não lhe sendo conferido qualquer direito para “programar a educação segundo certas directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas e religiosas”;
- b) na educabilidade de cada um, na visão positiva sobre o outro, carregada de esperança, que dê conta da inalienável capacidade humana em ordem à perfectibilidade, qualquer que seja a situação humana em que cada um se encontre;
- c) no lugar central que a educação escolar e a sua “cultura escolar” exercem no campo da educação, em cada comunidade;
- D) na interacção e cooperação entre as instituições, os actores e as iniciativas que existem em cada comunidade local, em ordem à aprendizagem ao longo de toda a vida para todos os cidadãos;
- e) na congregação de inúmeros esforços e de múltiplos recursos educativos, escolares e não escolares, em ordem à satisfação das necessidades de educação e de formação de cada pessoa.

³ O projecto TCA-Trofa Comunidade de Aprendentes está repleto de exemplos acerca destas características da regulação socio-comunitária (cfr www.trofatca.pt).

⁴ João Barroso diz que a autonomia das escolas é uma “ficção política” (Barroso, 2007).

Não me mobiliza qualquer ideia de comunidade subordinada às perspectivas da fragmentação social e do reforço das “comunidades de mesmidade” (Bauman, 2003), que apenas acentuam as desigualdades e os conflitos sociais. Mas pretendo sublinhar que a melhoria da educação, em Portugal, a igualdade de oportunidades e a lenta construção de uma sociedade mais justa, deve passar pela consagração da liberdade de ensinar e aprender, pelo do direito dos pais escolherem a educação dos seus filhos e pelo dever de a orientarem e acompanharem e ainda pela construção e execução, no espaço público e comunitário local, de compromissos sociais concretos entre instituições (e estes compromissos devem estar no centro dos esforços em ordem à promoção do bem educacional), em prol deste mesmo objectivo⁵.

Também não me motiva a perspectiva de reordenamento da administração da educação que passe por adoptar políticas de descentralização da educação que pura e simplesmente se orientem pelas regras do mercado, numa perspectiva meramente empresarial (Green et al. 2001).

Perante a evolução da educação em Portugal, nos últimos cem anos, podemos e devemos perguntar se bastará continuar a propugnar para que seja assegurada pelo Estado a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso à escola, fazendo de conta que a promoção do bem público educacional fica assim garantida. Hoje, é cada vez mais claro que não basta consagrar o direito à educação, mas que é preciso garantir o direito de cada um (do nascimento à velhice) a uma educação de qualidade e que isso passa por todas as instituições sociais e não apenas pelas escolas.

Ao fecharmos as escolas estatais e privadas sobre o Estado (num ordenamento vertical e asfixiante) e sobre si mesmas, ou seja, sobre uma imensidade de problemas sociais que se cruzam com o objectivo e a necessidade escolares de alcançar elevados níveis de sucesso para cada aluno, estamos a iludir o problema principal, tentando transfigurar problemas sociais em problemas educacionais e impedindo que o desempenho das escolas melhore, ainda que tudo possa estar a ser mudado, desde as disciplinas e os programas até aos órgãos de gestão. As escolas continuam demasiado

⁵ Só deste modo se pode evitar de forma consequente a tendência contínua para transformar problemas sociais em problemas escolares e para deixar as escolas sós, a cargo com missões sociais que nunca poderá vir a realizar.

sós e isoladas, com os olhos demasiado forçados a olhar para o centro do sistema (verticalmente, para a administração central), mesmo quando se esforçam por olhar sobretudo para aqueles que localmente as rodeiam.

A “inclusão social” das escolas (desde logo junto das famílias, de todas as famílias) e o fomento de compromissos sociais e comunitários concretos face à melhoria da educação constituem uma condição sine qua non para se poderem gerar dinâmicas de superação das gritantes desigualdades sociais e culturais que persistem e para se conseguir promover a educação e a formação de todos os cidadãos ao longo de toda a sua vida, um desígnio nacional irrecusável.

Autonomia, Subsidiariedade e Reordenamento da Administração

Somos herdeiros, em Portugal, de uma tradição quer de sobreposição e centralismo do Estado, quer de uma “autonomia decretada”. Aparentemente contraditórios, estes termos são apenas duas faces de uma mesma moeda, ou seja, o Estado procura actualizar a sua retórica e relegitimar-se em permanência, mantendo o seu perfil uniformizante e centralista⁶.

A autonomia das escolas tem enchido a retórica política sobre a administração da educação, mas o conceito dominante de autonomia tem estado “desprovido de sentido político substantivo”, significando apenas “algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações produzidas por outrem”, ou seja, tem sido dominado por uma concepção “marcadamente operacional e procedimental”. O que se tem assegurado, na verdade, tem sido a autonomia do centro, remetendo as escolas “para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada” (Lima, 2007: 7).

Predomina, entre nós, um “sistema de irresponsabilidade” na administração da educação, desde plano local ao nível central⁷. Este sistema funciona em circuito fechado, havendo em todos os níveis argumentos para responsabilizar os outros e se desresponsabilizar a si mesmos. Por exemplo: um Director Executivo

⁶ Basta referir a publicação e a aplicação do Decreto-Lei 115 – A/98, considerado um modelo falido de autonomia escolar pela equipa que avaliou a sua execução (Barroso, 2001)

⁷ No artigo “Educação: enfrentar o sistema de irresponsabilidade” desenvolvi este argumento com mais pormenor (Publico, Agosto de 2005).

desresponsabiliza-se porque tem de cumprir as normas centrais, rígidas e uniformes, continuamente em produção e sistematicamente em alteração, apesar de muitas vezes isso entrar em colisão com a realidade que o cerca e com as propostas e as soluções construídas na sua escola, em torno da dedicação e da inteligência dos profissionais que consigo trabalham e dos actores sociais que consigo cooperam, confrontado com a falta de autonomia e de liberdade; ou um dirigente da administração central que, diante dos débeis resultados escolares dos alunos, responsabiliza as escolas, agora que estas já são legalmente autónomas, porque não são capazes de ensinar e fazer aprender de forma adequada. O paradigma do centralismo, da uniformização, do domínio da norma e da “autonomia decretada” surge como o principal responsável pelo sistema de irresponsabilidade que nos asfixia, neutralizando tantos esforços de tantos profissionais da educação e da direcção das escolas.

O modelo alternativo da “autonomia construída” localmente não tem sido a força motriz do Estado e da sua administração educacional. Não concebo a autonomia como uma folha em branco onde cada escola vai começar a “escrever”, quando celebrar o seu “contrato de autonomia”. Antes a considero um complexo e multifacetado cruzamento de compromissos sociais entre interesses e actores: o poder político, a administração educacional, os professores e formadores, os pais, os alunos e formandos, outros agentes sócio-económicos e culturais locais.

A autonomia não deve ser considerada uma concessão e uma benesse do Estado, mas antes uma construção social, local e política, que toma diferentes caminhos, conforme as diferentes escolas/comunidades. Para que estes interesses e actores conflituem, negoceiem e construam a melhor educação escolar possível (como já acontece em muitas circunstâncias), é preciso reconhecer e respeitar a sua liberdade de acção, entendendo a autonomia como uma característica inerente e central na acção de cada escola/comunidade, para que esta leve por diante os seus projectos (educativos) próprios, que são também projectos sociais de promoção do bem comum pela educação e formação de cada um e de todos os seus cidadãos. A autonomia das instituições educativas é um pressuposto da promoção com qualidade do bem comum educacional. A interacção com as redes sociais locais e os seus actores constitui o “caldo” onde esta autonomia vivifica e assume os seus contornos concretos.

A debilidade da sociedade civil como uma falácia

Contra esta perspectiva alguns argumentam que Portugal tem um tecido social local muito débil e que a autonomia não é desejada nem pelas escolas nem pelos outros actores sociais das comunidades locais. Não é isso que penso, nem é isso que a minha experiência me diz.

Passo a apresentar uma breve contra-argumentação. Primeiro, nós só saberemos realmente se a sociedade civil é débil quando ela, desafiada por dinâmicas de participação social e de autonomia real, desafiada pela possibilidade de controlo sócio-comunitário da educação escolar, se colocar em acção. Casos muito concretos como o lançamento das escolas profissionais (desde 1989), o incremento da rede da educação pré-escolar (na segunda metade dos anos noventa) e a participação social e local no desenvolvimento de programas de inclusão social de crianças e jovens oriundos de áreas residenciais “problemáticas” (Programa “Escolhas”) atestam exactamente o contrário: desconhecidas capacidades de iniciativa autónoma, de associação de interesses e de organização são mobilizadas de tal modo que deixam a administração perplexa e (apenas episodicamente) entusiasmada. A este argumento podemos aduzir a enorme capacidade autónoma de milhares de instituições privadas que se dedicam à promoção do bem comum, nas áreas da educação, da saúde e da assistência social (por exemplo, as misericórdias, o associativismo católico, as IPSS), da animação sócio-cultural e desportiva (por exemplo, as associações culturais e desportivas, os conservatórios e as bandas de música, as fundações). Podemos ainda acrescentar as parcerias público-privado (PPP) que têm produzido resultados eficazes e eficientes em áreas como a saúde, os transportes, a justiça.

Segundo, é evidente que diante de um Estado secularmente abafador da livre iniciativa e fortemente clientelar, só uma sociedade civil muito resiliente, forte e perspicaz é capaz de subsistir e, ainda mais, de se afirmar como alternativa face ao Estado. Precisaremos, além disso, que o Estado opte realmente por consagrar a liberdade e a autonomia das instituições escolares, por favorecer a concorrência sã entre iniciativas e por incentivar o “empowerment” das instituições da sociedade civil para podermos verificar se Portugal pode contar ou não com uma regulação sócio-comunitária da educação escolar. As autarquias municipais constituem um exemplo claro, apesar das suas muitas limitações, dos saltos qualitativos que é possível dar, em todas as comunidades locais, quando o poder é efectivamente transferido do centro para

