

IIIEE / BUENOS AIRES

REFORMA EDUCATIVA E GOVERNABILIDADE DA EDUCAÇÃO

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE "GOVERNABILIDADE DOS SISTEMAS EDUCATIVOS
NA AMÉRICA LATINA"
(24 E 25 DE NOVEMBRO DE 2003)

JOAQUIM AZEVEDO

Frente às perspectivas de que a governabilidade de que os sistemas de ensino se referem
especificamente ao campo da educação, ou seja, de que os sistemas de ensino de caráter
de política e de liberdade de ensino que se desenvolvem para serem democráticos e de
uma participação social, tendo em vista assegurar que o sistema educacional se organize e

REFORMA EDUCATIVA E GOVERNABILIDADE DA EDUCAÇÃO

JOAQUIM AZEVEDO¹

INTRODUÇÃO

Esta comunicação inscreve-se no Seminário Internacional promovido pelo IIPE- Unesco, sede regional de Buenos Aires, sobre “Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina”. Neste seminário duas grandes áreas foram definidas: a dimensão política da governabilidade (politics) e a dimensão da organização de todo o sistema educativo tendo em vista garantir uma governabilidade democrática, capaz de garantir uma educação de qualidade, com eficácia e eficiência (policy).

No âmbito desta segunda dimensão foi-me solicitada uma intervenção no painel sobre “a dimensão institucional da governabilidade”, painel este intitulado “Reforma e fortalecimento das capacidades de governo e de gestão do Estado nos seus diferentes níveis territoriais”.

Além disto, foi-me solicitada uma reflexão que pudesse conter uma visão oriunda não só da reflexão académica sobre esta realidade, mas que tivesse em conta também a minha experiência política e governativa (em Portugal, como membro da Comissão que orientou a Reforma do Sistema Educativo, em 1986 e 1987, como responsável nacional pelo ensino pós-obrigatório, de nível secundário, entre 1987 e 1992, como membro do Governo, em 1992 e 1993, como membro de uma Assembleia de Escola, em representação dos pais, entre 2000 e 2002, e como membro da Comissão Coordenadora do Conselho Nacional de Educação, entre 1996 e 2003).

A minha comunicação surge assim claramente contextualizada. Nela vou procurar reflectir sobre os processos de reforma educativa em geral e particularmente sobre os processos de descentralização e de autonomia das escolas, na União Europeia (UE) e em Portugal. Procuo fazê-lo numa perspectiva reflexiva e crítica, decorridos os anos oitenta e noventa e acumulada que foi uma experiência própria, partilhada com muitos outros actores.

Parto da perspectiva de que a governabilidade de que estamos a falar se refere especificamente ao campo da educação, ou seja, de que falamos do conjunto de medidas de política e de dinâmicas sociais que se desencadeiam, num quadro democrático e de ampla participação social, tendo em vista assegurar que o sistema educativo se organize e

¹ Professor Associado da Universidade Católica Portuguesa, Membro do Conselho Nacional de Educação e Presidente da Fundação Manuel Leão.

funcione de modo eficaz e eficiente face aos objectivos e metas politicamente estabelecidas. Reconheço, além disso, que o surgimento da problemática da governabilidade da educação escolar na agenda política se deve quer a mudanças sociais que colocam desafios novos ao velho modelo moderno de educação escolar, quer à constatação frequente do seu funcionamento ineficaz e da persistência de uma situação de crise prolongada, quer ainda à necessidade de conciliar contínuos esforços de reforço orçamental e de “reforma educativa” promovidos pelo Estado com uma melhoria do desempenho do sistema educativo. De facto, a educação é hoje uma área crucial das políticas públicas e sociais, pois no seu campo está uma boa parte da possibilidade do acesso de todos e de cada um dos cidadãos ao conhecimento, bem como o presente e o futuro da coesão social das sociedades em que vivemos.

Numa primeira parte, abordarei em grandes pinceladas o fenómeno da descentralização na educação, na União Europeia e, mais detalhadamente, em Portugal. Numa segunda parte, proponho uma discussão em torno de uma visão crítica destes processos de descentralização administrativa e de autonomia das escolas. Termino com um primeiro ensaio de uma espécie de balanço acerca do que já sabemos que sabemos sobre a governabilidade em educação e sobre aquilo que já sabemos que não sabemos em torno da mesma governabilidade.

Reformas de tendência descentralizadora na União Europeia

O conceito de descentralização é muito ambivalente, englobando um conjunto muito diverso de medidas que relevam de diferentes políticas de educação e de administração pública. Importa, por isso, começar por descobrir as várias políticas que se escondem sob a designação de políticas de descentralização. Podemos, com Andy Green (2001) destacar seis estratégias diferenciadas dentro do campo da “descentralização”, quando olhamos o desenrolar das políticas de educação, nos anos oitenta e noventa do século passado: (i) dispersão dos poderes dos actores sociais, (ii) coesão do poder a nível regional, (iii) desconcentração regional, (iv) localização, (v) autonomia institucional (vi) e criação de um mercado educacional.

Vejamos rapidamente cada uma destas estratégias, procurando discernir não só o lugar onde se passam a tomar decisões e que decisões se tomam nesse lugar, como também a forma como se tomam essas decisões.

Tem havido uma primeira tendência para a **dispersão ou repartição de poderes e responsabilidades educativas** por uma variedade de grupos de interesse. Entre estes estão os pais, os empresários, as autarquias e os sindicatos. O objectivo enunciado é o de aumentar a participação social e implicar novos “actores sociais” na educação, para além dos professores.

A maior parte dos países da UE conta agora com corpos consultivos e até órgãos deliberativos (aprovação dos planos de actividade e orçamentos), a nível de escola, onde participam professores, pais, alunos, autoridades locais, grande parte dos quais criados

nas duas últimas décadas (Consejo Escolar de Centro, em Espanha, Conseil de Participation, na Bélgica-F, Assembleia de Escola, em Portugal).

A nível nacional, existem vários modelos de Conselhos Nacionais de Educação, que aconselham os Governos e os Parlamentos sobre as políticas educativas a seguir. Foram criados também conselhos técnicos mais especializados, seja um Conselho Nacional de Pais (na Irlanda) seja uma Comissão de Coordenação do Ensino Técnico (no Luxemburgo).

No que se refere à **regionalização**, esta tem sido a estratégia mais comum na EU, no mesmo período. Aliás, já os Estados Federados, como na Alemanha ou na Suíça, haviam concentrado uma boa parte dos poderes e responsabilidades no âmbito educativo. Outros países há que, sem adoptar o modelo federal, delegaram poderes nos seus governos regionais, habitualmente sob a justificação da necessidade de aplicar o princípio da “subsidiaridade”, segundo o qual as decisões devem ser tomadas no nível efectivo mais baixo do exercício da autoridade (foi o caso mais recente da Itália).

A “**desconcentração**” **regional** é muitas vezes confundida com os processos de descentralização, mas trata-se habitualmente de aproximar a administração central dos administrados, transferindo autoridade a agentes geograficamente dispersos, fortalecendo assim em pessoal regional o funcionalismo estatal.

Seguiram ou reforçaram esta estratégia recentemente países como a Itália e Portugal (Direcções Regionais de Educação). A França promoveu, no início dos anos 80, um profundo processo de “desconcentração” para as “académies” e para os “rectorat”.

Outra estratégia, **aqui designada por “localização”**, consiste na transferência de poderes e responsabilidades para o nível local ou municipal. Esta característica da administração educacional de Inglaterra, Gales e Escócia foi-se alargando aos países nórdicos, como a Finlândia, a Dinamarca e a Suécia. Neste último país, em 1989, o “Rikdag” tornou os municípios responsáveis pela nomeação e pelo pagamento de todas as categorias de pessoal, bem como pela atribuição de fundos às escolas.

A estratégia da **autonomia das escolas** foi a que mais ânimos e mais controvérsias concitou nos últimos vinte anos. De um lado, podemos considerar a tradição histórica administrativa do Reino Unido ou da Holanda. Mas, do outro lado, há que considerar os efeitos políticos dos novos movimentos a favor das “escolas efectivas” e da “melhoria gradual das escolas” movimentos estes que devem ser lidos no contexto quer de uma progressiva recomposição do papel do Estado quer de uma maior participação dos interesses locais e de uma maior adequação das políticas educativas às necessidades de cada escola e de cada comunidade local.

Este movimento traduziu-se, na maioria dos casos no incentivo da administração central à elaboração autónoma de “projectos educativos” ou de “projectos de escola” e numa maior autonomia no controlo do orçamento. O caso português previa ainda a celebração de “contratos de autonomia”, entre as escolas e a administração educacional, o que na prática

nunca se aplicou (como veremos). De facto, neste como noutros casos, a autonomia das escolas continua a ser escassa e o controlo nacional e central mantém-se activo.

Uma última face da descentralização refere-se à introdução **de relações de competição e de mercado entre as escolas**. Os defensores desta estratégia de descentralização pugnam por uma real autonomia das escolas, que devem ser colocadas em competição entre si pelos clientes e pelos recursos, como o caminho mais adequado para a melhoria da educação. O modelo do “quase mercado”, como é designado por vários autores, consiste em manter as escolas como propriedade pública, mas com a obrigação de responder diante das pressões do mercado. Os pais são livres de escolher as escolas para os seus filhos e as escolas são obrigadas a publicitar os resultados e as avaliações alcançadas, para que os pais possam decidir com base em informação adequada. Para proporcionar esta livre escolha há correntes reformadoras que sustentam ainda que os governos deveriam entregar aos pais cheques-educação, com os quais “comprariam” os serviços de educação que entendessem ser os mais adequados para os seus filhos.

Até hoje, nenhum país da UE adoptou esta política mais radical e de sentido mais liberal. O Reino Unido e a Holanda continuam a ser os países que mais toleram e incentivam as “escolas livres” e vários países estimularam o desenvolvimento das escolas privadas. No entanto, há países onde as novas e mais amplas “classes médias”, que cresceram e se desenvolveram por força do próprio sistema educativo, continuam a exercer fortes pressões no sentido de poderem eleger o tipo de escola para os seus filhos.

Em síntese, o que se processou foi um movimento generalizado de deslocação do eixo do poder e do controlo sobre a educação, que descreve um lento movimento do centro em direcção à periferia ou a níveis “inferiores” na ordem administrativa tradicional. Apesar deste modo similar de deslocação da autoridade administrativa, persiste na UE uma grande variedade de modelos de administração, historicamente sedimentados.

Actualmente, podemos identificar quatro modelos principais de regulação e de governação educativas. Green, Leney e Wolf (2001) sugerem uma categorização, comparando simultaneamente a evolução de cada país ao longo de vinte anos (1975-1995).

Quadro nº 1
Modelos de regulação e de governo na educação

MODELOS	1975	1995
Sistemas Centralizados	Luxemburgo Portugal Grécia França Itália Áustria Espanha Suécia Finlândia Bélgica	Luxemburgo Portugal Grécia França Itália Áustria
Sistemas de Coesão Regional	Suíça* Alemanha	Suíça* Alemanha Bélgica Espanha
Sistemas de Controlo local	Dinamarca Reino Unido	Dinamarca Finlândia Suécia
(eclesiástico)	Irlanda	Irlanda
Sistemas de autonomia institucional ou “quase mercado”	Holanda	Holanda Reino Unido

(*) Não pertence à UE.

Fonte: Green, Andy et al. (2001)

Portugal, como se vê, surge ao lado da França, do Luxemburgo, da Grécia, da Itália e da Áustria, como parte do conjunto dos países onde permanecem os sistemas mais centralizados. O grande argumento para a prevalência do modelo centralizado tem sido o da garantia da “coesão” e da “homogeneidade” no plano nacional.

Os “sistemas de coesão regional” são aqueles em que uma parte importante das responsabilidades e dos poderes repousa num nível intermédio de autoridade política, entre o nível nacional - central e o nível municipal - local. A coesão regional edifica-se em torno das comunidades linguísticas e das regiões ou Estados regionais, como os bens conhecidos casos da Alemanha e da Bélgica, a que se juntou a Espanha democrática e as suas autonomias regionais.

O terceiro modelo de regulação educativa consiste no predomínio do controlo no nível da autoridade local, democraticamente eleita, ainda no seio de uma estrutura de regulação central e com uma certa autonomia escolar.

Na Finlândia e na Suécia, por exemplo, países onde era exercido um forte papel de planificação e de administração por partes dos ministérios centrais e nacionais, existem agora “agências” nacionais para a educação, que visam apoiar as escolas, mais autónomas, e levá-las ao cumprimento de objectivos standardes (directão por objectivos).

O modelo de “quase mercado” só se pode aplicar aos casos do Reino Unido e da Holanda. Mas, mesmo nestes países, a forte descentralização existente coexiste, como assinalam vários autores, com a persistência de standardes nacionais e com alguns movimentos de centralização na orientação curricular. Além disso, a revisão dos modelos de financiamento às escolas e a redução dos montantes financeiros afectos à educação, vieram trazer novos problemas, nomeadamente na “selecção dos alunos”, registando-se uma progressiva dificuldade das escolas com piores resultados saírem da situação de plano inclinado em que se encontram.

Em termos globais, pode dizer-se que a generalidade dos países da União evita tanto a persistência dos sistemas centralizados como os modelos de “quase mercado”, avaliados os efeitos menos positivos das políticas adstritas a estes modelos.

A retórica da autonomia no caso português

Mais especificamente, o caso português, sendo um caso único no contexto europeu, não deixa de poder ser lido dentro deste movimento mais geral acabado de descrever.

No processo que se seguiu à “revolução dos cravos (1974) e à reconquista da democracia, as escolas passaram por um período de efervescência, mais ou menos de tendência auto-gestionária, a que se seguiu uma normalização democrática, após 1976. A partir desta data consagrou-se aquilo que se vivia a chamar o modelo de “gestão democrática”, em que os conselhos directivos das escolas são constituídos por professores, eleitos directamente pelos seus colegas de escola. Este processo significou, segundo Formosinho e Machado (2000), um retorno da “centralização concentrada” por parte do Estado.

Nos anos 80, ao mesmo tempo que o sistema educativo se democratiza e expande, aumentam os espaços de participação de alunos e de pais e as suas associações passam a ter um estatuto legal e uma acção contínua em muitas escolas, após a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), surgem as primeiras iniciativas de desconcentração dos serviços centrais, através da criação das Direcções Regionais de Educação (cinco).

Na transição dos anos 80-90 surgiram as primeiras tentativas de consagração, por via normativa, da “autonomia das escolas”. Estas tentativas não passaram da sua fase experimental, quer devido à inconsequência do quadro legislativo e à descontinuidade da orientação política, quer devido à sua rejeição por parte da maioria das escolas, defensoras do anterior modelo da “gestão democrática” e pouco disponíveis seja para abrir a administração das escolas a outros parceiros (pais, alunos, autarquias, interesses

culturais e económicos) seja para carregarem “sozinhas”/”autónomas” o imenso peso das dificuldades de fazer face a uma nova escola aberta a todos os cidadãos².

Consolidou-se, entretanto, a participação permanente dos pais nos órgãos de gestão pedagógica das escolas. A administração educacional nunca deixou, no entanto, de vivificar a sua tradição excessivamente regulamentadora, herdeira que é de uma tradição napoleónico de administração da “res publica”, continuando a tomar todas as medidas de política como se nada se tivesse passado.

Finalmente, no final dos anos 90 (1998³), é consagrado legalmente um modelo “revisto” de autonomia das escolas, que se baseia num paradigma de “territorialização das políticas de educação” e de contratualização da nova autonomia das escolas.

Este novo enquadramento organizacional veio a ser implementado em todas as escolas, de modo compulsivo, em 1999 e 2000, provocando processos eleitorais em cadeia, entre professores, pais, alunos (no ensino secundário) e pessoal não docente e ainda processos de nomeação de representantes de autarquias e de interesses sociais da comunidade local. Deste modo se constituíram as “Assembleias de Escola”, os órgãos máximos de administração das escolas, responsáveis pela aprovação do plano e do relatório de actividades, pela aprovação do modo de aplicação do orçamento atribuído pela administração e das receitas próprias da escola. Nesta Assembleia, que pode ter vinte membros, os professores continuam a estar, regra geral, em maioria. Um Conselho (ou Director) Executivo, eleito pelos professores, assegura a gestão da escola, em articulação com a Assembleia de Escola.

Esta alteração do modo de administração e gestão das escolas básicas e secundárias já teve consequências positivas na reorganização de rede escolar, na elaboração de “projectos educativos de escola”, e num efectivo “aumento da democraticidade no governo das escolas”, área em que ganha relevo a participação dos pais e das autarquias locais no novo órgão de administração de cada escola ou agrupamento de escolas (a Assembleia de Escola). O Relatório de Avaliação Externa (Barroso, 2001) refere, no entanto, como principais problemas de implementação os seguintes:

- globalmente “os resultados são frustrantes” para quem esperava algo mais do que “uma remodelação formal da gestão escolar”;
- o novo regime de autonomia e gestão foi mais concentrado na gestão (e nos aspectos formais das mudanças) do que na autonomia;
- os docentes participaram no processo com “reserva, precaução e desconfiança em relação à tutela”, sem expectativas positivas face à mudança do “status quo” para melhor;
- é considerada pouco relevante a dimensão local da política educativa, tendo os inquiridos salientado a “irrelevância do processo (de reorganização) em relação à qualidade,

² Um presidente do Conselho Directivo de uma escola perguntava: “mas quem é que pediu a autonomia das escolas? Nós não fomos!”.

³ O Decreto –Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, consagra o novo regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas do ensino pré-escolar, básico e secundário. Os dados de avaliação aqui referidos foram recolhidos no “Relatório Global da Primeira Fase de Programa de Avaliação externa”, coordenado por João Barroso, da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, da Universidade de Lisboa, de Março de 2001.

equidade e eficiência na prestação do serviço, (áreas) onde não detectaram mudanças significativas”;

-as Assembleias de Escola “pouco debatem as questões centrais da política de educação”, os professores dominam estes órgãos (assistiu-se a uma “maximização da representação docente”) e chegam a retirar das suas agendas “os assuntos mais polémicos” da escola;
-aponta-se para défices de informação sobre esta reforma, défices de participação, com destaque para os alunos, e défices de utilidade.

Além disso e provavelmente mais importante ainda, nenhum “contrato de autonomia” foi celebrado, ou seja, o Estado não abdicou de nenhum dos seus poderes significativos de intervenção no campo da educação, não tendo passado para a administração das escolas, por contrato, nenhum poder realmente autónómico.

Formosinho e Machado (2000) sintetizam estes períodos, desde os anos setenta, do seguinte modo:

Quadro nº2
A administração das Escolas no Portugal Democrático
(1974-1998)

ANOS	IDEIAS EM DEBATE	PARADIGMA	PAPEL DO ESTADO
70	Democracia e Participação	Normalização Democrática — Retorno da centralização concentrada	Desenvolvimento e democratização
80	Democracia Representativa e Democracia Participada — Direcção (democrática) e Gestão (profissional)	Descentralização — Retórica descentralizadora e Práticas de Centralização desconcentrada	Reforma Global
90	Autonomia e Contratualização	Territorialização das Políticas educativas — Estratégias locais para as “causas” educativas (locais e nacionais)	Regulação e Estruturação

Decorridos quase trinta anos de administração e gestão das escolas sob um regime democrático, o impasse mantém-se: o modelo burocrático de decisão por parte da administração central-desconcentrada persiste e a tão propagada descentralização traduziu-se sobretudo numa desconcentração dos serviços da administração central e numa maior responsabilização política das escolas pela qualidade da educação escolar e dos seus resultados. Autonomia das escolas não há, a repartição de poderes entre os níveis central, regional e local/escolar da administração educacional continua por fazer. Tais circunstâncias são profundamente perturbadoras do exercício rigoroso das responsabilidades por parte dos vários níveis da administração educacional.

Entretanto, por iniciativa do Governo central, tem aumentado nos últimos anos a retórica da avaliação-autonomia-responsabilização, com destaque para novos modelos de avaliação das escolas, interna e externa.⁴ Não existe no entanto, qualquer prática sistemática de avaliação externa das escolas por parte da administração educacional, assim como não há nenhuma directiva nem mecanismo de incentivo à auto-avaliação das escolas, estando apenas em curso pequenas experiências de avaliação externa de escolas a cargo de entidades privadas junto de escolas que para tal se voluntariam.⁵ Este novo discurso do Governo, centrado agora sobre a avaliação, é visto por muitos dirigentes escolares como um mecanismo quer de crescente responsabilização das escolas pelos seus próprios resultados, quer de simultânea desresponsabilização do Estado pelo desempenho das escolas.

3. Discussão

3.1. A ambiguidade da descentralização

A descentralização educacional é, de facto, um conceito ambíguo e procura traduzir *uma política* que verdadeiramente não existe como tal; existem, isso sim, *políticas* muito diversificadas de descentralização. De tal modo diversificadas que algumas das políticas que se auto-proclamam políticas de descentralização não o são efectivamente.

Como vimos acima, para o caso da União Europeia, é grande o leque de medidas de política que geralmente se submetem ao conceito de descentralização, que se alongam desde a mera desconcentração até ao “quase mercado” educacional.

Muitos autores têm uma visão acrítica das políticas de descentralização educacional (Tournier, 2003). Trata-se, segundo esta óptica, de processos positivos que visam libertar novas energias e dar novos impulsos à inovação e à criatividade. A descentralização, nesta perspectiva, surge como mais uma fase de verdadeira transferência de competências para as colectividades territoriais, reforçando sempre a autonomia e a liberdade de cada instituição escolar. Os professores e a sua inteligência profissional, em cooperação com os pais e outros actores sociais, saberão mudar o rumo das escolas, alterando o seu funcionamento pedagógico, a sua organização interna e o modo de se articularem com outras instituições locais.

No entanto, uma visão crítica dos processos de descentralização, comuns à generalidade dos países, faz rapidamente ver que esta perspectiva de “reforço da democracia e da liberdade, em prol da qualidade de educação” nem sempre se traduziu, apesar das suas intenções, em mais democracia e liberdade, nem permitiu alcançar sempre mais qualidade.

⁴ Pela Lei 31/2002 foi estabelecido um sistema nacional de avaliação do sistema educativo português.

⁵ São os casos da Fundação Manuel Leão e da Associação das Escolas do Ensino Particular-AEEP, ambas instituições privadas sem fins lucrativos.

Porquê? As razões são variadas e podemos agrupá-las em categorias. O elenco que se segue foi construído com base na minha experiência de actor e participante numa Assembleia de Escola, em Portugal, e ainda com base em Decibe (2003) e Barroso (2001).

Quadro nº3
Alguns efeitos “não esperados” das políticas de descentralização educacional

PLANOS	EFEITOS
Da escola	<ul style="list-style-type: none"> - as escolas e os professores afinal têm poucos hábitos e pouco tempo para a reflexão sobre as suas práticas educativas, para o trabalho cooperativo, para a aprendizagem conjunta de novos hábitos, ... - o poder de decisão sobre os recursos afectos e a afectar continua muito escasso, - há enormes desigualdades entre escolas e as escolas que já tinham dificuldades podem potenciar estas dificuldades; - não há verbas capazes de suportar projectos inovadores de escola ⁽¹⁾. - mudam com muito mais facilidade os órgãos e a organização do que as práticas docentes e a qualidade do ensino e das aprendizagens.
Da participação da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> -é muito restrito o núcleo de pais activo nas escolas (professores, profissionais liberais, ...) -a participação desenvolve mais o capital social do que a qualidade pedagógica (Reimers, 2003).
Da administração educacional	<ul style="list-style-type: none"> - a administração educacional central/desconcentrada tem muita dificuldade em se reorganizar, de modo coerente com as medidas de descentralização e autonomia que toma. - o controlo central é idêntico, mas exerce-se de outro modo.
Da avaliação de escolas	<ul style="list-style-type: none"> - promovem-se mecanismos de avaliação externa, baseados em resultados de exames, que são descontextualizados e não revelam a verdadeira face de cada escola, bem mais complexa.
Da Direcção da Escola	<ul style="list-style-type: none"> - não se alteram os sistemas inadequados de formação, selecção, avaliação e apoio relativos aos directores das escolas.

(1) Ver o caso do Estado de Oregon, relatado por Paul Goldman (2000), onde se desenvolveu o “Projecto 2020 – Melhoria da Escola”, pois uma outra atitude da administração pública permitiu incentivar e apoiar a inovação e os projectos de melhoria de cada escola.

De facto, os processos de descentralização e de autonomia não geram por si sós, como muitos pensam e apregoam, uma melhoria na qualidade da educação. A ambiguidade é imensa. É possível mesmo afirmar, com Antonio Bolívar (2000), que não existe qualquer relação de causa-efeito entre a autonomia e a própria “gestão centrada na escola”, por um lado, e a melhoria de resultados dos alunos, ou até mais eficácia e eficiência, por outro. Precisamos de nos perguntar se a simples criação dos mecanismos através dos quais se passam a poder tomar certas decisões é suficiente para que essas decisões se tomem e sejam as mais acertadas, em ordem a construir mais qualidade e equidade, melhores escolas, alunos e professores mais felizes, melhores resultados de ensino e aprendizagem.

As políticas de descentralização, ao serem tão manifestamente inconsequentes, podem mostrar que o Estado tem querido manter tanto quanto possível o controlo do sistema educativo (que, aliás, pouco funciona como sistema⁶) e, ao mesmo tempo, surgir o mais possível comprometido com a descentralização, com a autonomia e a participação social, obtendo com esta actuação ambígua vantagens de legitimação. Tal perspectiva pode revelar-se ainda mais pertinente se atentarmos na presença tão prolongada e tão inquestionável (e até providencial) do Estado na educação.

3.2. O Estado e as escolas em recomposição

Neste contexto de crise do Estado-providência e de relegitimação da sua presença (omnipresente) no sistema educativo e diante de panoramas repetidos de ineficácia dos sistemas educativos ou de pouca qualidade na prestação do serviço público de educação, as políticas educativas balançam entre dois cenários limite. (i) a manutenção da mesma ordem burocrática e do mesmo controlo do sistema, a nível central e (ii) a retirada contínua e crescente do Estado da sua tradicional intervenção no campo das políticas públicas de educação, deixando o terreno à disputa de um novo mercado educacional.

Esta é a parte mais previsível.

Outra há que pode começar por se equacionar em torno de algumas perguntas: como pode o Estado contribuir hoje, em sociedade democráticas e fortemente escolarizadas, para promover mais eficácia, mais qualidade, mais equidade e mais liberdade na educação? Que papel irão ter outros parceiros sociais para concorrer para o mesmo fim, mormente os pais, os empresários, os professores, as autarquias? Como se poderá regular melhor o sistema educativo, redistribuindo as responsabilidades e as funções na administração da educação?

Mas as perguntas não podem ficar por aqui, pois a promoção de mais qualidade, eficácia, equidade e liberdade não é apenas uma questão do Estado e dos actores, é também uma questão da instituição escolar. Ou seja, que tipo de práticas educativas escolares são as

⁶ O sistema educativo funciona pouco como sistema, apesar de viver sob o peso do sistema. Ou seja, um sistema faz referência a uma totalidade na qual existem partes que se completam entre si, interagem, interpenetram e interligam. As escolas dos nossos sistemas educativos funcionam desarticuladas (ex entre ciclos), mesmo se situadas nos mesmos territórios.

que, em cada contexto escolar, mais e melhor contribuem para atingir esses mesmos objectivos? Como se organizam as escolas para tal e, como é que o Estado as incentiva e apoia nos seus processos de melhoria? Ou seja, será viável continuarmos a equacionar estas características do serviço público de educação separando o plano do Estado e da governabilidade da educação do plano da escola e da sala de aulas, onde a qualidade de educação se constrói (ou não)?

Como afirma Cecília Braslavsky (1999), o desafio talvez seja o de reinventarmos ao mesmo tempo e articuladamente a escola e a administração da educação, a escola e o sistema escolar, através de políticas públicas que envolvam as duas componentes em simultâneo.

Coloquemos sobre a mesa um exemplo concreto: na escola A reina a diversidade de pessoas, temperada ainda pela diversidade de culturas, de modos de vida, de estatutos sociais. A estratégia educativa desta escola, face a esta diversidade, passa por diagnosticar o problema, envolvendo os pais, os alunos e as autarquias, articular projectos e definir algumas soluções e o modo de avaliar os resultados da sua acção. Na escola B existe uma outra enorme diversidade de pessoas, temperada também por outra diversidade de culturas, modos de vida, estatutos sociais. A estratégia desta outra escola, face a esta diversidade passa por manter o “status quo”, não abrir a escola à participação de outros actores sociais e prosseguir com estabilidade, recorrendo sobretudo às rotinas já instaladas. E poderíamos continuar.

Ora, pergunta-se, não deveria a acção do Estado centrar-se no incentivo a esta actuação de cada escola, fortalecendo as suas capacidades para gerir autonomamente muitos dos seus problemas, prestando o apoio externo requerido e valorizando a liberdade de acção local? A nossa resposta é afirmativa. Mas o Estado, como um garante da existência de um serviço público de educação escolar de qualidade, em busca da eficácia e de equidade, deverá ainda avaliar permanentemente o desempenho das instituições escolares, corrigir as desigualdades existentes entre níveis de qualidade alcançada e favorecer a participação dos pais nas instituições escolares, a par de outros actores sociais.

Todavia, estou convicto de que só outro tipo de administração pública poderá desempenhar estas missões. Antes de “autonomizar” compulsivamente e legalmente as escolas ou de as obrigar a práticas de avaliação externa e interna, para sobre elas atirar as responsabilidades pelo “estado de crise a que chegamos⁷”, o Estado deveria rever profundamente o seu modelo de administração, tornando-o forte na regulação, no acompanhamento e na avaliação, na correcção de assimetrias, na difusão de informação sobre as escolas e os seus resultados, devidamente contextualizados, recolhendo e divulgando as boas práticas.

E este processo de reforma, assegurando bons níveis de eficácia, é que tem sido de muito difícil concretização. É sempre mais fácil promover mais uma “reforma educativa” do que

⁷ Conta-se que um capitão de Abril, Salgueiro Maia, ao comunicar às suas tropas a necessidade de uma intervenção armada para derrubar a ditadura, disse (em 1974): “existe o Estado capitalista, o Estado socialista e o estado a que chegamos, no nosso país”.

reestruturar (toda⁸) a administração pública. É nesta reestruturação que se jogam três questões centrais da educação: a redistribuição de responsabilidades e de recursos, desde o nível da escola até ao nível central; a negociação entre interesses em conflito no terreno da educação escolar, redefinindo diferentes níveis e modos de participação dos diferentes actores sociais; a avaliação permanente do serviço público de educação, seja ele prestado por entidades públicas ou privadas, em função de objectivos e níveis de qualidade, eficácia e equidade. E estas questões não são do foro técnico, como muito se faz crer, são questões políticas de primeira importância, para as quais haveria que mobilizar toda a sociedade, gerando novas dinâmicas de concertação e de compromisso.

4. O que já aprendemos e o que ainda precisamos de saber

Notas para um nova agenda para a governabilidade da educação

Já sabemos, ao fim destes anos de processos políticos de promoção da descentralização e de autonomia, que (claro se trata de uma imagem genérica, pois cada um de nós aprendeu coisas diferentes e não tem o mesmo nível nem tipo de percepção acerca do que sabe, do que sabe que não sabe e do que não sabe que não sabe):

- Não é possível legislar a mudança de crenças, valores e hábitos.
Uma lei pode ser um apelo, um facilitador, mas ...
- É fácil introduzir inovações, via administração educacional, fora do núcleo duro da educação escolar, das práticas de ensino e de aprendizagem, da sala de aula;
- A descentralização e a autonomia compulsivas podem ser as medidas muito conservadoras, desresponsabilizantes e ineficazes;
- Precisamos de reordenar com coerência a cadeia administrativa centro-região/local-escola-sala de aula;
- Mudar os órgãos e a estrutura organizacional de uma escola pode deixar intactas as salas de aula, ou seja, as práticas educativas quotidianas, os métodos de ensino, de estudo, de aprendizagem, o modelo de avaliação, ...
- As práticas docentes são fortemente determinadas por convicções, modos e rotinas de trabalho, subjectividades envoltas em culturas profissionais, ...
- Uma boa articulação entre a organização escolar, as práticas educativas e as aprendizagens dos alunos ocorre quando os professores estabelecem entre si pontos de vista e propósitos comuns e trabalham em conformidade;
- Uma estratégia de revisão curricular baseada na escola (Bolívar, 2003) requer muito tempo, muita persistência, desde a análise dos problemas até aos planos de melhoria, passando pela determinação do que é que, em cada caso, se pode ir fazendo melhor, em cada ano;
- Só a nível de cada escola existe a informação necessária (desde o tipo de alunos e de pais, aos recursos disponíveis e a disponibilizar, desde a experiência acumulada até às disponibilidades dos professores,...) para se decidir quais as acções educativas mais adequadas, mas é também ao nível de cada escola que falta a

⁸ É difícil prever uma mudança profunda na administração pública na área da educação, num quadro em que o resto da administração pública permanece imóvel (justiça, saúde, segurança social, etc).

liberdade de acção, além de faltarem por vezes os recursos para empreender essas acções;

- O Estado não se pode retirar, mesmo quando a autonomia das escolas cresce, pois é preciso continuar a manter viva uma vontade nacional de conseguir objectivos e metas para todos e cada um dos cidadãos, numa sociedade que valoriza crescentemente o conhecimento, estimulando e apoiando os projectos educativos e de inovação das escolas, apoiando em particular aquelas que acolhem populações mais desfavorecidas.

Ainda não sabemos:

- Como melhorar a qualidade da educação sem ser por via normativa e compulsiva;
- Como fazer cooperar, persistentemente e com confiança, professores e pais na educação (e não apenas na instrução) das crianças e dos jovens;
- Como promover a liberdade de ensino e de aprendizagem e não entrar em pânico;
- Como reformar a administração pública e criar novos serviços e novas dinâmicas de prestação do serviço público, ao serviço de políticas de educação com mais qualidade, mais descentralizadas e melhor avaliadas;
- Como atribuir o poder da melhoria da qualidade da educação aos profissionais da educação, em cada escola, em íntima cooperação com os pais, reestruturando ao mesmo tempo a administração educacional para estar ao serviço desta melhoria local, com eficácia e equidade;
- Concentrar a prioridade das políticas educativas na melhoria das práticas de ensino e de aprendizagem, em cada escola e sala de aula, sem promover antecipadamente (e por defesa!) todas as alterações organizacionais que o viabilizem, em ordem e segurança!
- Confiar na inteligência e no bom senso de professores e pais, em cada escola, para diagnosticarem, resolverem e avaliarem os seus problemas de educação.

Muito daquilo que já sabemos é o que temos de desaprender e desconstruir. É muito aquilo que não sabemos e que temos de aprender de novo, colocados diante de uma crise estrutural e irremediável do poderoso “modelo moderno de educação escolar” (Azevedo, 2000). Os tempos são de incerteza. Mas saber que não sabemos é um importante passo para começarmos a construir outros caminhos, com uma outra agenda política, subordinada a uma outra escala de valores sociais, com outra e mais ousada intervenção dos políticos e da política na educação, com outra acção por parte das famílias e com novas formas de articulação local, regional e nacional entre os principais interessados na educação.

Temos usado o nosso tempo e as nossas políticas mais para pegar na casa e mudá-la de posição ou para andar com ela às voltas, do que para entrar dentro dela e mudar a qualidade do que lá se passa, deixando estar a casa onde está, enraizando-a na comunidade e ligando-a à cultura universal.

Ou seja, em síntese, em termos de reforma educativa e de governabilidade democrática da educação, ainda temos muito para aprender, durante muitos anos, com coragem e

persistência, pois é do nosso presente e futuro comuns, com paz e justiça social, com liberdade e capacidade permanente de criação, que estamos a falar.

Buenos Aires, 24 de Novembro de 2003.

Bibliografia

- Azevedo, Joaquim. *O ensino secundário na Europa*. Porto, Asa, 2000.
- Azevedo, Joaquim. *Cartas a directores escolares*. Porto, Edições Asa, 2003.
- Barroso, João. *Relatório de avaliação da primeira fase de programa de avaliação externa*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 2001 (www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/).
- Formosinho, João e Machado, Joaquim. A administração das escolas no Portugal democrático. In Formosinho, João et al. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto, Edições Asa, 2000 (31-64).
- Tournier, Vincent. *La décentralisation de l'Education nationale*. *Futuribles*, 2003 (291) 25-50.
- Bolívar, António. O lugar da escola na política curricular actual. Para além da reestruturação e da descentralização. In Sarmento, Manuel (org). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Porto, Edições Asa, 2000.
- Goldman, Paul et al. Poder facilitador e soluções não estandardizadas para a reestruturação da escola. In Sarmento, Manuel (org). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Porto, Edições Asa, 2000.
- Green, Andy; Leney, Tom; Wolf, Alison. *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Barcelona: Ediciones Pomares, 2001.
- Braslavsky, Cecília. *Re-haciendo escuelas*. Buenos Aires, Santillana, 1999.
- Decibe, Susana. Educación básica: las reformas pendientes. *Revista Ibero-Americana de Educación*. (31) 2003.
- Demaille, Frank e Amans, Loic . 1982-2002: les enseignements de vingt ans de décentralisation. *La Gazette de la société et des techniques*. (18) 2003.
- Reimers, Fernando. La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina. *Revista Ibero-Americana de Educación*. (31) 2003.