
UMA ESTRATÉGIA PARA O ENSINO EM PORTUGAL

**O ESTADO GARANTIA
E O SERVIÇO PÚBLICO
DE EDUCAÇÃO**

Fernando Adão da Fonseca



FLE

FÓRUM PARA A LIBERDADE
DE EDUCAÇÃO

UMA ESTRATÉGIA PARA O ENSINO EM PORTUGAL: O ESTADO GARANTIA E O SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO¹

FERNANDO ADÃO DA FONSECA

1. O PERMANENTE DESCONTENTAMENTO

O sistema de ensino português é motivo de permanente descontentamento, mal grado o esforço e a boa vontade da maioria dos que nele trabalham. As escolas, de um modo geral, não sabem como posicionar-se no meio das disputas. A insatisfação das famílias e dos professores acentua-se. A euforia que acompanhou a massificação e a democratização do ensino foi substituída por uma difusa sensação de incapacidade, que traduz a descrença generalizada de quantos convivem com o dia-a-dia do nosso sistema de ensino, sejam eles alunos, pais ou professores. Só assim se compreende a complacência com que a sociedade reage, ou não reage, aos números assustadores do insucesso escolar e aos medíocres índices de qualidade do nosso ensino, nos estudos e estatísticas da OCDE.

Qual é o futuro de Portugal quando cerca de 40% dos jovens entre 18 e 24 anos de idade não vai além do ensino básico, ou seja, quase metade de uma geração abandona o sistema de ensino sem qualquer formação específica que a ajude a garantir o seu sustento e o pleno aproveitamento das suas potencialidades. Não surpreendentemente, tratam-se sobretudo de jovens oriundos das classes social e culturalmente mais desfavorecidas, tornando Portugal no país da União Europeia onde a correlação entre o nível cultural dos pais e o acesso dos filhos ao ensino superior é maior.² Ou seja, o sistema de ensino português nem sequer cumpre o papel de catalisador de mobilidade social e de igualdade de oportunidades. É inaceitável!

2. BREVE OLHAR SOBRE OUTROS SISTEMA DE ENSINO

A desadequação do sistema de ensino às exigências e às mudanças culturais que marcaram as sociedades na segunda metade do século XX não se fizeram ou fazem sentir apenas em Portugal. Mas a atitude perante a necessidade e a urgência da mudança é bem diferente.

Com efeito, logo a partir dos anos 80 do último século começaram a surgir vários relatórios e livros brancos em diferentes países que denunciavam, com maior ou menor ênfase, a falência da organização dos

¹ Baseado no capítulo com o mesmo título do livro “EDUCAÇÃO, ESTADO E SOCIEDADE – QUE ESTRATÉGIA DE ENSINO EM PORTUGAL?”, da COLEÇÃO FLE, editado pela Fundação Manuel Leão, 2010.

² Cf. HRABINSKY, MARIA, **Monitoring Progress in the Field of Equity in Education in European Union**, apresentação no âmbito do Seminário Internacional *Evidence Based Education Policy. Steps to Equity in Education*, promovido pela EUNEC-CNE, Lisboa, 8 e 9 de Outubro de 2007.

sistemas de ensino tradicionais. O mais emblemático destes trabalhos foi o relatório apresentado ao Congresso dos Estados Unidos em 1983 pela Comissão Nacional de Excelência da Educação, com o inquietante título “*A Nation at Risk*”.

De um modo geral, estes relatórios apontavam o dedo à incapacidade da escola de modelo único, que havia servido os propósitos da Revolução Industrial, em responder aos desafios colocados pela revolução tecnológica, pela globalização, pela emergência da era digital, pelas mudanças na estrutura familiar e até pelas transformações políticas ao nível dos grandes espaços regionais (de que a União Europeia é o melhor exemplo) ou pelas grandes vagas de emigração.

Em resposta, ao contrário de Portugal, estes países procederam a importantes reformas na organização dos seus sistemas de ensino, preparando-os para enfrentarem com sucesso os desafios do século XXI.³

Na Finlândia, o principal acento tónico das alterações implementadas foi a flexibilidade, autonomia e responsabilização das escolas, seus dirigentes e corpo docente, a par do reforço dos sistemas de apoio à escola.⁴

Na Nova Zelândia, procedeu-se a um conjunto radical de alterações que transformaram um sistema de ensino rígido de zonamento igual ao que conhecemos em Portugal – sistema em que os alunos são obrigados a frequentar a escola da sua área de residência⁵ – num sistema de ensino dinâmico assente na concorrência entre as escolas.⁶

Nos EUA, dois Estados lançaram programas de escolha parental e várias dezenas promulgaram legislação prevendo a criação de *Charter Schools* – escolas públicas com gestão privada que revelaram ter grande acolhimento por parte das famílias e dos alunos e que ameaçam transformar por dentro a organização do ensino americano, apesar das oposições dos grupos de interesse que sempre se opõem a qualquer tipo de concorrência.⁷

A Suécia, cujo sistema de ensino serviu de modelo às reformas que vieram a ser implementadas em Portugal após o 25 de Abril, alterou profundamente, entretanto, os fundamentos do seu sistema de ensino, passando de uma organização rígida e centralizada para um sistema flexível e descentralizado nos municípios e que não distingue entre escolas do Estado (escolas municipais) e privadas (ditas “escolas independentes”), desde que sejam totalmente gratuitas, recebendo para tal o apoio financeiro do Estado em condições semelhantes às escolas municipais. Isto é, estruturou o seu sistema de ensino no respeito pelo princípio da igual liberdade de educação para todos. Na Suécia, o papão da “liberdade de educação” foi facilmente desmascarado.

Mais recentemente, no Reino Unido, o livro branco sobre educação, “*Higher standards, better schools for all – More choice for parents and pupils*”, de Outubro de 2005, veio chamar a atenção para a necessidade de colocar os pais no centro da mudança do sistema de ensino. Este texto deu origem ao *Education and Inspections Bill*, de Fevereiro de 2006, que possibilita, entre outros, a transformação das escolas estatais em fundações com total autonomia de gestão.

São reformas corajosas, promovidas por Governos com diferentes orientações políticas e que têm produzido excelentes resultados. Em comum sobressai a opção por um sistema descentralizado, heterogéneo

³ Cf. por todos GLENN, CHARLES & DE GROOF, JAN, *Finding the Right Balance – Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, LEMMA, Utreque, 2002. Mais informação sobre reformas educativas e links de referência em www.liberdade-educacao.org.

⁴ Schleicher, Andreas, op. cit., p. 11.

⁵ Ou do local de trabalho, no caso português.

⁶ **Tomorrow’s Schools**, <http://www.nzcer.org.nz>.

⁷ Entre outros, Walberg, HERBERT J., **School Choice: the findings**, Cato Institute, Washington, D. C., 2007, e PETERSON, PAUL E. & CAMPBELL, DAVID E. (EDS), **Charters, Vouchers and Public Education**, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2001.

e flexível, onde possam livremente nascer e florescer diferentes projectos educativos, como consequência da autonomia das escolas na concepção desses projectos, apoiando-as na sua execução e, obviamente, responsabilizando-as pelos resultados.

A sã concorrência entre projectos educativos deixou de ser um tabu. Os pais e os professores descobriram que a concorrência devidamente regulada é uma vantagem para eles e a possibilidade de escolha da escola é cada vez mais uma realidade. As próprias estruturas dos Governos, inicialmente zelosas do seu poder político e burocrático, têm vindo a reconhecer os benefícios da alteração das suas anteriores funções administrativas e operacionais para funções de maior valor acrescentado, de apoio, assessoria e inspecção, i.e. de garante da qualidade do ensino para todos.

3. A AVERSÃO À MUDANÇA

Em Portugal sucedem-se as reformas educativas, as novas leis, estatutos, portarias, regulamentos, grupos de trabalho, enfim, um corripio extenuante, que traz as nossas escolas em permanente convulsão. No entanto, ainda ninguém ousou avançar com uma mudança de paradigma: ano após ano, Ministro após Ministro, Governo após Governo, insiste-se na mesma lógica de gestão e controlo, monopolista e centralizadora, que vem norteando a política educativa portuguesa de há 200 anos a esta parte.

A última legislatura confirma bem esta triste sina. Mas não é nosso objectivo avaliar o mérito ou demérito das várias decisões políticas que foram tomadas; não é esse o âmbito do contributo que desejamos dar. O que pretendemos sublinhar é que, independentemente de contribuírem, ou não, para a melhoria do ensino em Portugal, o novo Estatuto do Aluno, o Estatuto da Carreira Docente, ou mesmo a recém aprovada escolaridade obrigatória até ao 12º ano – para citar três das medidas mais emblemáticas – em nada alteram o paradigma vigente de monopólio estatal e controlo burocrático e centralizado das escolas, designadamente através das Direcções Regionais de Educação.⁸

As Actividades de Enriquecimento Curricular [AEC] são talvez o melhor exemplo que podemos dar. De facto, sem estar em causa o interesse ou alcance da medida, que justificação há para, tratando-se de uma actividade extra-curricular, a decorrer fora do horário lectivo, a regulamentação central ter sido de tal forma condicionante que, na prática, a avassaladora maioria das escolas acabou por disponibilizar aos seus alunos exactamente as mesmas actividades e com a mesma carga horária, independentemente da sua dimensão e localização geográfica, das características das instalações físicas, das competências e saberes dos professores ou da orientação pedagógica, como se a realidade e as necessidades educativas e comunitárias de uma pequena escola de uma zona agrária fossem as mesmas de uma escola da periferia de Lisboa ou Porto, ou mesmo de ruas diferentes, com crianças e jovens diferentes, famílias diferentes e professores diferentes? Porque não dar inteira liberdade às escolas para desenharem as AEC de acordo com a sua realidade?

Portugal tem um decreto-lei sobre autonomia e gestão da escola aprovado em 1998. Governos com diferentes orientações políticas dirigiram o Ministério da Educação desde então. No entanto, até 2005 apenas um contrato de associação entre a administração central e uma escola tinha sido assinado. Após um moroso período de avaliação e selecção, o Ministério da Educação assinou em Setembro de 2007 vinte contratos de associação com igual número de escolas e agrupamentos de escolas. Deveria ser um primeiro passo, mesmo que timorato dado o reduzido âmbito dos contratos, mas mesmo este passo não teve continuidade. Donde se conclui que é mais fácil enfrentar 100 mil professores na rua por causa da avaliação dos docentes, do que enfrentar a máquina do Ministério de Educação, dar autonomia às escolas e colocar a administração educativa ao seu serviço.

⁸ Para agravar a situação, a persistência entre os partidos do arco constitucional de uma política de terra queimada na Educação, fruto de uma crescente “ideologização” do debate sobre a política educativa, afasta qualquer tentativa de alcançar os consensos tão necessários à estabilidade do sistema de ensino. Sem dó nem piedade, à alternância governativa segue-se, inevitavelmente, a revogação de tudo, ou quase tudo, o que a anterior equipa ministerial aprovou.

4. UM NOVO PARADIGMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO? ⁹

As políticas educativas do passado, idealizadas como instrumentos ao serviço da unidade e da coesão nacional e da emancipação dos cidadãos, e assentes na crença na capacidade do Estado como principal ou mesmo único fornecedor do serviço “ensino”, através de uma rede de escolas suas e por ele comandadas, vêm-se hoje sentadas no lugar do réu, quer pela desigualdade que na prática geram entre os cidadãos quer pela trágica desvantagem competitiva a que condenam qualquer país.

De resto, a educação não é caso isolado. A dificuldade de várias políticas públicas em se adaptarem às mudanças sociais e geoestratégicas das duas últimas décadas é evidente e de tal forma grave, que se multiplicam as críticas ao modelo social europeu, em qualquer das suas múltiplas variações nacionais.

Na verdade, essas críticas não devem ser dirigidas propriamente ao Estado Social, mas sim à forma como ele é monopolizado e instrumentalizado por quem o controla, esquecendo o cidadão que diz servir. É deste desvirtuamento que resulta a insustentável situação em que se encontra actualmente o Estado Social, justamente acusado de se ter transformado num “sorvedor de recursos, ineficiente, burocrático e centralizador, que paralelamente mata a inovação e o progresso”.¹⁰ Os “amigos” do Estado Social demonstraram ser, afinal, os seus piores inimigos.

Aqui chegados, o desafio que importa abraçar é o de repensar o Estado Social para que este não seja totalmente destruído, assim emergindo o conceito de “Estado Garantia” como o (novo) Estado Social para o século XXI.

O Estado Garantia assume como princípio fundamental da organização do Estado a maximização do bem de todos os cidadãos sem excepção. O seu aperfeiçoamento face ao “antigo” Estado Social resulta de uma nova perspectiva sobre os princípios a respeitar ao perseguir o “bem de todos os cidadãos sem excepção”. Em ordem a este fim, colocam-se duas questões prévias: (1) como se maximiza o bem de uma pessoa na escolha entre acções alternativas e (2) como se ponderam os diferentes indivíduos quando há conflitos entre os seus bens individuais, i.e. como se passa da vontade individual para a vontade colectiva.¹¹

A resposta à primeira pergunta – como se maximiza o bem de uma pessoa na escolha entre acções alternativas? – socorre-se do princípio de que cada pessoa é o melhor juiz, mesmo que frequentemente falível, do seu próprio bem, designado por *axioma não-paternalista*. Não há outra alternativa! De facto, “negar ao homem a capacidade e, portanto, o direito, e, portanto, o dever de ser responsável pelas suas decisões e actos, reconhecendo ao mesmo tempo a mesma capacidade, o mesmo direito e o mesmo dever a todo e qualquer outro homem, é negar o bem a todos os homens”.¹² Donde, na sua actuação, o Estado deverá procurar dar o máximo de liberdade de escolha a cada pessoa, para que cada um, sendo o seu próprio juiz, mesmo que falível, maximize o seu próprio bem através das suas opções.

A resposta à segunda questão – como se ponderam os diferentes indivíduos quando há conflitos entre os seus bens individuais, i.e. como se passa da vontade individual para a vontade colectiva? – é dada pelo *axioma personalista*, ou seja, o princípio segundo o qual o bem comum de uma sociedade é função do bem de todas e de cada uma das pessoas que compõem essa sociedade sem excepção. Rejeita-se assim qualquer

⁹ A justificação do Estado Garantia foi discutida e aprofundada no Ciclo de Encontros dos Jerónimos subordinado ao tema “*Estado Garantia: O Estado Social do Século XXI?*”, organizado pela revista NOVA CIDADANIA em 2007/2008. Neste capítulo socorremo-nos dos principais textos destes Encontros, publicados na NOVA CIDADANIA n.ºs 31, 32 e 33.

¹⁰ ADÃO DA FONSECA, FERNANDO, *Estado Garantia: O Estado social do Século XXI?*, em NOVA CIDADANIA, n.º 31, Ano VIII, Lisboa, 2007, pp. 27 e 28.

¹¹ São duas questões essenciais, normalmente tratadas no âmbito do ramo da Ciência Económica, designado por “Economia Normativa”, e da Filosofia Política. Mas é a falta de atenção que se lhes dá que explica que muitos raciocínios aparentemente lógicos sobre o “bem colectivo” estejam errados porque partem de premissas erradas.

¹² ADÃO DA FONSECA, FERNANDO, *Estado Garantia: O Estado social do Século XXI?*, em NOVA CIDADANIA, n.º 31, Ano VIII, Lisboa, 2007, p. 26.

tentação de ditadura de qualquer vanguarda iluminada ou grupo dominador, mesmo que assente numa maioria mais ou menos significativa. Por outras palavras, uma vez aceite o axioma não-paternalista, que associa o bem individual à escolha individual, o axioma personalista vem dizer-nos que a escolha colectiva é função única e exclusivamente das escolhas (preferências) de todas e de cada uma das pessoas que compõem essa sociedade sem excepção. Ou seja, numa leitura adaptada à arena política, as decisões colectivas só são possíveis quando as divergências entre os indivíduos não são excessivas, permitindo a formação de consensos relativamente à decisão em causa ou em relação à regra de decisão colectiva a adoptar.¹³

Em síntese “o Estado existe para garantir o máximo exercício da liberdade de escolha por todos os cidadãos sem excepção, ponderando e eventualmente limitando as diferentes liberdades individuais quando há conflitos entre elas, sujeito à existência de uma vontade colectiva para tal”.¹⁴

O corolário da aplicação do axioma não-paternalista em ligação com o axioma personalista na acção do Estado é o *princípio da subsidiariedade*. Com efeito, maximizar a liberdade de escolha e a possibilidade de consensos alargados na coisa pública implica necessariamente que só se justifiquem níveis de decisão mais centralizados quando não existam níveis de decisão menos centralizados e tal seja claramente a vontade colectiva dos cidadãos.

Finalmente, importa notar que o mandato de maximização da liberdade de escolha de todos e cada um dos cidadãos implica a total e definitiva rejeição de concepções extremistas que atribuam ao Estado um papel dirigista face às escolhas das pessoas. Também, em contraponto, devem ser rejeitadas as concepções do papel do Estado que o afastam totalmente de qualquer intervenção no livre arbítrio dos cidadãos, ao estilo de “*laissez faire, laissez passer*”. Neste aspecto, o Estado Garantia é “um Estado que, sempre que esteja em causa o exercício pelos cidadãos de uma liberdade protegida por um direito humano inquestionável e tal exigir a utilização de recursos económicos – caso típico dos direitos sociais – se obriga a garantir a liberdade de escolha através da garantia de que os necessários recursos económicos para esse fim são disponibilizados a quem os não tenha”.¹⁵

Donde, uma vez consensualmente aceite o Estado Garantia, será apenas e só apenas na maior ou menor igualdade entre os cidadãos quanto ao grau de liberdade de escolha que se desejar garantir, que radicarão as diferentes propostas político-partidárias. Fora disto estarão as propostas político-partidárias que são inimigas da liberdade.

5. O ESTADO GARANTIA E A EDUCAÇÃO: O SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO

Na aplicação das noções do Estado Garantia à política educativa devemos reconhecer *a priori* duas particularidades da Educação. Por um lado, na sua essência, a educação envolve uma proposta de um quadro original de valores a partir do qual a criança, à medida que se torna jovem e depois adulta, faz a comparação com outros valores e exerce a sua liberdade de escolha. Ora, sob pena de termos uma vontade ditatorial a comandar as consciências de todos, a escolha do quadro original de valores compete aos pais ou a quem legitimamente os substitua. Isso implica também a escolha de quem com eles colabora na educação, designadamente e acima de tudo a escola.

Por outro lado, a educação, para além de um bem em si mesmo, é também um bem necessário ao exercício de outros bens. Dito de outra forma, a educação é condição *sine qua non* do pleno usufruto da cidadania, definida pela capacidade de exercer a liberdade e a responsabilidade pessoal em sociedade. Decorre desta segunda especificidade da Educação, que eleva a liberdade de educação à categoria de meta-

¹³ Como é o caso das decisões por maioria relativamente às questões em que a regra da maioria tenha sido consensualmente (unanimemente) aceite, a nível constitucional.

¹⁴ Idem, pág. 26.

¹⁵ Idem, pág. 27.

liberdade – liberdade essencial ao exercício de outras liberdades – a imposição da escolaridade obrigatória. Compreende-se, assim, que a defesa intransigente da liberdade de educação implique defender também alguma restrição ao seu próprio exercício pelos pais, em ordem à maximização da liberdade de escolha futura dos filhos no exercício da sua cidadania.

Uma vez aberta a porta à intervenção do Estado no ensino pelo reconhecimento da escolaridade obrigatória, é evidente que essa intervenção tem de ser feita no respeito pelas liberdades que ela pretende garantir, maximizando a liberdade de escolha dos cidadãos e recorrendo sempre ao consenso em caso de necessidade de restrição de liberdades, isto é respeitando o princípio da subsidiariedade. A proposta de Serviço Público de Educação que se apresenta em seguida pretende responder a este desiderato.

Para começar, é condição necessária da liberdade de escolha na educação que o Serviço Público de Educação seja ministrado através de uma rede constituída por todas as escolas que, estando abertas a todos, respeitem os requisitos de qualidade que a sociedade considere dever ser obrigatórios, designadamente no que respeita à elaboração do projecto educativo e à garantia de acesso a todos, em igualdade de oportunidades.

Ou seja, ao contrário do que acontece actualmente, em que o acento tónico está colocado do lado da oferta – reduzida às escolas do Estado – de modo que os alunos são colocados em determinada escola em função da sua área de residência ou da área de trabalho dos encarregados de educação, na rede do Serviço Público de Educação que propomos, o aluno está no centro e ao Estado incumbe garantir-lhe a gratuitidade no acesso à escola da sua preferência, incluindo o pagamento do transporte escolar quando tal se impuser, dentro de limites geográficos que forem estabelecidos. E, quando, em igualdade de condições quando aos critérios de seriação de entrada, houver excesso de procura, a selecção deverá ser feita por sorteio.

Nesta perspectiva, ao Estado não compete ser o dono de escolas e dirigi-las, mas antes apoiar os alunos e seus pais na escolha da escola, nomeadamente através da disponibilização de informação relevante e colocar-se ao serviço das escolas, apoiando-as no desenvolvimento do seu projecto educativo.

A mudança de paradigma é completa. De um sistema centralizado e burocrático, devemos passar para um Serviço Público de Educação descentralizado e dinâmico por natureza, a operar em escolas que se diferenciam umas das outras, devidamente inseridas na respectiva Comunidade.

Em particular, o currículo nacional deve restringir-se a um núcleo obrigatório de conhecimentos e competências, capaz de integrar todas as mundividências e que permita o máximo de flexibilidade em função das características e das necessidades concretas de cada criança ou jovem, reflectidas no projecto educativo de cada escola. Educar implica optar de forma a construir um projecto educativo coerente, adaptado à realidade social e cultural da comunidade escolar, sem esquecer as necessidades e expectativas particulares de cada aluno.

Ao contrário da visão mecanicista da era industrial, uma escola não são quatro paredes; é um projecto educativo que ganha vida na exacta medida em que for partilhado pelos professores e responder às necessidades concretas dos seus alunos. Na Sociedade Educativa do século XXI, uma escola é a educação que produz nos seus alunos, donde a escolha da escola que mais convém a cada aluno depende do projecto educativo proposto e do corpo docente que o corporiza.

Urge pois caminhar para um modelo em que as escolas tenham completa autonomia para elaborar o seu projecto educativo, inclusive adaptando currículos e pedagogias às necessidades específicas dos seus alunos, e também na gestão dos seus recursos humanos, incluindo a selecção, contratação e dispensa de professores.

Liberto da gestão corrente do sistema de ensino, fruto da nova leitura das suas competências proposta à luz do conceito de Estado Garantia, ao Ministério da Educação cumpre financiar equitativamente a Rede de Serviço Público de Educação, garantindo a respectiva gratuitidade, e zelar pela qualidade e avaliação do serviço prestado.

Financiar equitativamente a Rede de Serviço Público de Educação passa por financiar as escolas em função do número de alunos que nelas estão matriculados, do tipo e graus de ensino que oferecem, e de

outros parâmetros que a sociedade considere relevantes. Neste particular, importa que o Estado saiba discriminar positivamente as escolas que servem alunos que exibam uma situação de desvantagem, quer por razões de interioridade ou isolamento, quer por razões sociais, étnicas ou culturais, quer por razões económicas. O importante é que a fórmula de financiamento seja transparente, conhecida por todos e aplicada de igual forma a todas as escolas da Rede de Serviço Público de Educação, promovendo uma concorrência saudável entre estas.

No que concerne à qualidade do ensino ministrado, é fundamental que existam dados disponíveis, que permitam avaliar o valor acrescentado do ensino prestado a cada aluno. Entre estes dados figuram as notas ao longo do percurso académico de cada aluno, o que obriga à realização de provas nacionais com critérios claramente definidos e estáveis, cobrindo todos os conhecimentos e competências essenciais.

Os resultados dos exames de cada aluno, suficientemente detalhados por tipos de conhecimentos e competências, juntamente com outros dados, estudos e levantamentos estatísticos suportados pelo erário público devem ser disponibilizados às diferentes instituições envolvidas no ensino, desde logo as escolas, mas também os Institutos, as Universidades, as Fundações ou as Associações de Pais, para que cada qual possa proceder à sua avaliação.

Por último, também o Estado deve fazer reflectir os dados da avaliação na sua relação com cada escola, (1) apoiando as escolas que apresentem maiores dificuldades, (2) cessando o financiamento às escolas que, demonstrem reiteradamente não ter capacidade para prestar um serviço de qualidade e (3) premiando as melhores escolas, quer em resultados absolutos quer em ganhos educativos.

6. PRECONCEITOS FACE AO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO

Como qualquer outra proposta de sistematização da intervenção do Estado na Educação, o Serviço Público de Educação apresentado está sujeito à crítica e aperfeiçoamento.

Para que esse seja um debate enriquecedor e esclarecedor, importa posicionar desde já o Serviço Público de Educação face a algumas das críticas que surgem invariavelmente, sempre que são propostas alterações ao *status quo*, independentemente do seu sentido ou alcance. Alicerçadas em preconceitos, essas críticas não são mais do que “fantasmas” que se agitam e deixam a pairar no ar, numa tentativa desesperada de impedir a discussão séria e aprofundada de modelos alternativos, seus fundamentos e consequências.

(i) O “fantasma” da privatização do ensino

Um dos principais entraves à mudança de paradigma na Educação, de um sistema alicerçado sobre um fornecimento monopolista do Estado para um sistema assente na garantia de acesso ao Serviço Público de Educação é o “fantasma” da privatização do ensino.

Ora do ponto de vista do Estado Garantia, a personalidade jurídica da escola é uma falsa questão: como referimos, o que importa é a liberdade que a escola tem, independentemente se ser estatal ou privada, para criar e desenvolver um projecto educativo próprio, e a liberdade dos pais em escolher para os seus filhos a escola da sua preferência.

Historicamente, a identificação da escola pública com a escola do Estado funda-se na premissa de um ensino idêntico para todos os cidadãos. Nos dias de hoje, nem os maiores defensores da estatização do ensino ousam defender a escola modelo único. A necessidade de escolas diferenciadas que possam servir as diferentes necessidades de diferentes públicos é um dado adquirido. Assim sendo, aceite o princípio de “ensinos” variados e escolas variadas, não há qualquer razão para justificar uma redução dessa variabilidade com base na titularidade da escola: se me é dada a liberdade de escolher entre escolas que se diferenciam

naquela que é a sua razão de existir – o ensino que ministram – porque razão me é vedado o acesso a escolas que apenas se diferenciam pela personalidade jurídica do seu proprietário, ou seja uma característica que não entra na definição de qualidade do ensino ministrado?

De facto, o interesse público não se defende através da titularidade das escolas. Existem escolas estatais boas e más, tal como escolas privadas boas e más. O dever do Estado, a defesa do interesse público, do direito de cada cidadão, concretiza-se pela garantia de acesso a uma escola da sua preferência em igualdade de circunstâncias com os seus concidadãos. O que se consegue com duas simples regras: (1) possibilidade de escolha de qualquer escola da rede de Serviço Público de Educação; (2) em caso de sobrelotação, garantia de acesso a uma escola da área de residência.

(ii) O “fantasma” da segregação

Outro entrave levantado é o da segregação que a escolha da escola pelos pais pode originar. Neste particular importa distinguir dois aspectos: (1) se a segregação é, em si mesmo, um problema; (2) quais as causas da segregação.

No que concerne ao primeiro aspecto, parece óbvio que a segregação que se condena, não é a segregação que resulta da escolha de diferentes projectos educativos pelos encarregados de educação, fruto das suas diferentes preferências. Numa sociedade plural, marcada por diferentes culturas, que sentido faz promover a existência de projectos educativos diferenciados, se pais e alunos não puderem escolher a escola da sua preferência? Em qualquer caso, temos de aceitar que, em certa medida, diria mesmo, em grande medida, a segregação que resulta da escolha de diferentes projectos educativos possa estar associada a perspectivas religiosas sobre a vida, étnicas ou culturais. É lógico que, existindo no seio de determinada povoação uma escola católica, esta seja predominantemente frequentada por quem acredite que a proposta cristã sobre a vida é a verdadeira resposta ao desejo de felicidade de toda a pessoa; a mesma relação existirá, por exemplo, entre uma escola bilingue luso-russa e a comunidade russa dessa povoação; no limite, o mesmo acontecerá com uma escola especializada no ensino a alunos com deficiente acompanhamento familiar e as famílias desestruturadas dessa hipotética comunidade. Por muito que custe aos arautos da “engenharia social”, não promover a livre escolha individual acaba por conduzir à perda da liberdade de todos, como nos ensina a história.

A segregação que tem de ser evitada, sobretudo por se tratar de um Serviço Público de Educação, é a segregação assente na diferente capacidade económica, uma vez que ela representa a subversão do princípio da igual liberdade de escolha. Daí que, o Serviço Público de Educação proposto se mantenha a gratuitidade do ensino e as escolas estejam proibidas de cobrar qualquer outro valor pelo ensino ministrado a cada aluno para além do que recebem do Estado.

No que respeita às causas da segregação, um olhar sobre o actual sistema de ensino é suficiente para se concluir que a segregação nasce sobretudo fora das escolas, e resulta primordialmente do mercado habitacional. A política de zonamento acaba por cristalizar essa realidade e transporta-a para as escolas. Contrariamente, dados de programas de escolha parental desenvolvidos nos Estados Unidos apontam para uma diminuição da segregação, na medida em que alunos de bairros pobres passaram a frequentar escolas situadas em bairros de classe alta ou média-alta.¹⁶

Finalmente, um estudo recente veio demonstrar que a segregação surge sobretudo quando as escolas têm possibilidade, legal ou de facto, para seleccionarem os alunos, e não quando é reconhecida aos pais e encarregados de educação o direito de escolherem a escola para os seus educandos. Especialmente significativo é o facto de o mesmo estudo concluir que a possibilidade de escolha da escola aumenta de forma inequívoca o desempenho das escolas. Pelo contrário, a escolha dos alunos pelas escolas induz um efeito de estratificação, com os alunos menos aptos ou com maiores dificuldades a serem atirados para as escolas menos desejáveis e produtivas.¹⁷

¹⁶ HERBERT WALBERG, *School Choice – The Findings*, Cato Institute, Washington, 2007.

¹⁷ MACLEOD E URQUIOLA, *Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality*, Working Paper 15112,

(iii) O “fantasma” da menoridade dos pais

Outra crítica recorrente é a de que apenas algumas famílias exerceriam o direito à escolha, ou seja, que em geral, as famílias portuguesas não estariam preparadas para escolher entre escolas do Serviço Público de Educação. O argumento é redutor e paradigmático quanto à mudança de perspectiva que urge realizar. Redutor porque o que a realidade mostra é que os cidadãos reagem positivamente perante a possibilidade de escolha, redireccionando os seus interesses e opções. Paradigmático porque perpetua a noção de que a desigualdade dos cidadãos, no caso, a desigualdade na capacidade de escolha ou na importância dada à escolha se resolve eliminando pura e simplesmente a possibilidade de escolha e uniformizando o ensino.

Pelo contrário, o Estado Garantia assume que deve agir sobre a desigualdade em si mesma, ou seja, disponibilizando a quem delas necessita, as ferramentas necessárias ao exercício da escolha. Em Inglaterra, por exemplo, este apoio materializou-se na criação da figura do conselheiro local/municipal.¹⁸ No Estado da Florida, os encarregados de educação recebem um DVD que apresenta as escolas disponíveis, incluindo dados acerca dos resultados académicos dos alunos – no seu conjunto e desagregados por raça e quartil inferior – instalações, recursos educativos e actividades extra-curriculares, entre outros.

Haverá sempre famílias e encarregados de educação mais preocupados ou atentos à educação, disponíveis para fazer mais sacrifícios, mais comprometidos com o sucesso educativo seus filhos. São sentimentos nobres que devem ser alimentados e não silenciados apenas por não serem generalizáveis a toda a população. Estes pais representam uma parte importante do sistema de ensino e são fermento para a melhoria da qualidade do ensino.

(iv) O “fantasma” da concorrência

Outro preconceito que surge frequentemente associado à escolha é o problema da concorrência. A concorrência não é, em si mesma, um mal, e constitui mesmo um estímulo essencial à melhoria contínua da qualidade, incentivando o aparecimento de novas soluções e projectos educativos inovadores a nível pedagógico, metodológico ou simplesmente organizativo. Sem algum grau de concorrência o dinamismo da Rede de Serviço Público de Educação estaria condenado a prazo. A este respeito, convém prestar atenção ao trabalho que tem vindo a ser desenvolvido por Caroline Hoxby, uma reconhecida professora de Harvard, que demonstrou que a criação de *Charter Schools* induz melhorias nos resultados académicos dos alunos que permanecem nas escolas estatais.¹⁹

O essencial é assegurar uma forte presença reguladora, que compete obviamente ao Estado. O modelo de regulação vigente procura garantir a qualidade por via da imposição de um sem fim de regulamentos e obrigações cada vez que surge um novo prestador de serviço, no caso, uma nova escola. Assim se alimenta a burocracia e se cerceia o dinamismo do sistema de ensino: antes mesmo de uma escola abrir já foram vistas e revistas, assinadas e aprovadas, resmas de documentos que enchem os dossiers de várias repartições, quer da administração local quer da administração central. No entanto, a sensação que se tem é de que, uma vez conseguido o mirífico alvará, tudo é permitido. Existe uma inspecção, naturalmente, mas dada a cultura vigente, ela mais afoita a imiscuir-se em questões pedagógicas, que deveriam ser do foro interno das escolas, do que em inspecionar as eventuais razões de falta de qualidade da escola, sobre os quais deveria agir impiedosamente.

Pelo contrário, o Estado Garantia é, como vimos, um Estado regulador que, pela sua essência, dedica particular atenção ao exercício das liberdades, em particular da liberdade de escolha, em todo o momento. Dito de outra forma, numa cultura de Estado Garantia haveria menos controle (burocrático) na fase de criação de uma nova escola e bem menos regulamentos para cumprir no seu funcionamento – desde logo

NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge, June 2009.

¹⁸ Cf. livro branco sobre educação: *Higher standards better schools for all – More choice for parents and pupils*, www.dfes.gov.uk/publications/schoolswhitepaper/pdfs/DfES-Schools%20White%20Paper.pdf.

¹⁹ Caroline Hoxby, *How School Choice Affects the Achievement of Public School Students*, in Paul T. Hill (Ed), **Choice with Equity**, Hoover Institution Press, Stanford, California, 2002, pp. 141-178.

fruto da maior autonomia das escolas – mas [mesmo por isso] a vigilância sobre o cumprimento das poucas regras que existissem, designadamente no que se refere ao não cumprimento das exigências de qualidade do ensino ministrado, seria rigorosíssima.

Quando pensamos nos alunos com pais e encarregados de educação menos conscientes da importância do ensino, o melhor modelo será sempre aquele onde todas as escolas, mesmo as piores – que as haverá sempre – forem o melhor possível. E isso só se consegue com uma sã concorrência.

(v) O “fantasma” da selecção

Um último preconceito apontado é o da selecção dos alunos. Também aqui prevalece o erro de perspectiva: mostram os estudos, comprova-o a nossa triste realidade, que a ausência de uma cultura de liberdade e responsabilidade, desde logo dos pais e encarregados de educação na escolha da escola para os seus filhos, é o maior aliado da selecção de alunos por parte das escolas. As famílias com maiores recursos financeiros terão sempre a capacidade financeira para usufruir de serviços – educativos ou outros – de qualidade, senão no âmbito do serviço público, através da aquisição desses serviços a expensas próprias. Não é aí que reside a injustiça ou nasce desigualdade. Ambas crescem e florescem bem melhor à sombra de um sistema que menoriza o papel dos pais e sob o manto da suposta igualdade entre as escolas [estatais], permite que várias dentre elas seleccionem os seus alunos recorrendo a este ou aquele subterfúgio.

Desenganam-se os que consideram que apenas as escolas privadas aspiram aos melhores alunos, aos bem comportados, aos assíduos e cumpridores. Se lhe for dada a possibilidade, ou se essa hipótese não for devidamente acautelada, qualquer escola, estatal ou privada, procurará escolher os seus alunos. O que se impõe é uma atitude pró-activa dos poderes públicos, de forma a garantir que as escolas que integram o Serviço Público de Educação cumprem a obrigatoriedade de assegurar solidariamente com as outras escolas da rede a universalidade do ensino, ou seja, garantem entre elas que não há alunos sem escola, alunos de segunda, que ninguém quer.

Como? Cada escola da rede seria obrigada a dar prioridade no acesso aos alunos e seus irmãos que, residindo na sua vizinhança, nela se quisessem matricular. Se necessário, sempre que em determinada escola a procura fosse superior à oferta, a escolha dos alunos deveria efectuar-se por sorteio. Acima de tudo, o que é verdadeiramente essencial é que as escolas do Serviço Público de Educação estejam impedidas de cobrar propinas aos seus alunos, uma limitação considerável da liberdade de ensinar, mas única forma de garantir a todos os cidadãos, independentemente da sua capacidade económica, o acesso a todas as escolas da rede.

7. AS ESCOLAS INDEPENDENTES

Uma última nota, importante para a compreensão do novo paradigma de Serviço Público que se propõe, vai para a noção de Escola Independente. Estas são as escolas que, embora cumprindo todos os requisitos necessários à prestação de um serviço de qualidade, não desejam aderir ao Serviço Público de Educação. Por exemplo, escolas que optam por seleccionar os seus alunos através de testes de aptidão, ou escolas que consideram ser inviável a realização do projecto educativo em que acreditam apenas com recurso ao financiamento garantido pelo Estado, optando por recorrer à cobrança de propinas. Um exemplo de Escola Independente é o dos Colégios Internacionais; outros exemplos são o Colégio Militar e o Instituto de Odivelas, que sendo instituições estatais, não são escolas públicas.

As Escolas Independentes não prestam, portanto, um serviço público na medida em que não estão abertas a todos em situação de igualdade e não se obrigam a dar prioridade aos alunos da vizinhança em que se encontram. Donde, apesar de merecerem o reconhecimento e o apoio estatal, não devem receber o mesmo grau de financiamento do Estado que as escolas que prestam o Serviço Público de Educação.

8. CONCLUSÃO

O sistema de ensino português está, como referido inicialmente, à beira da ruptura. Ao contrário dos sistemas de ensino de muitos outros países, que têm vindo a promover mudanças que respondem aos desafios do século XXI, o paradigma de intervenção estatal no ensino em Portugal continua centrado na produção do serviço, tendencialmente em regime de monopólio, com uma gestão centralizada e burocrática.

Para lá de quaisquer paliativos e remendos, a resposta passa por uma mudança de filosofia na intervenção do Estado, uma evolução do “antigo” Estado Social para o “novo” Estado Social – o Estado Garantia, que tem por objectivo garantir a máxima liberdade de escolha a todos os cidadãos sem excepção.

Na Educação, a resposta do Estado Garantia é o Serviço Público de Educação prestado através de uma rede que integra todas as escolas que colaboram com o Estado na garantia a cada cidadão da possibilidade de escolha do projecto educativo com que mais se identifique. Um Serviço Público de Educação que garanta igualdade no acesso à escola, qualidade no ensino ministrado, inovação no serviço prestado e responsabilidade na prestação de contas.

