Autonomia das escolas e a hipocrisia organizada; pela definição de um modelo coerente de administração educacional.

Em primeiro lugar, agradeço à Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura da Assembleia da República o convite que me fez para apresentar esta comunicação e louvo o esforço que faz em apelar a uma maior participação política de todos na definição e no acompanhamento das políticas públicas de educação.

Em segundo lugar, pretendo clarificar, muito brevemente, o objecto da comunicação e alguns contornos do conceito de autonomia em torno dos quais vou orientar a minha intervenção. Quanto ao objecto: esta intervenção pretende clarificar o quanto o debate sobre a autonomia das escolas está prisioneiro de uma mistificação, desocultando-a, na medida do possível, e apontar para a necessidade de enfrentarmos política, séria e responsavelmente a construção de um novo modelo de administração educacional.

O conceito de autonomia que vou usar roda sobre alguns eixos:

1. a autonomia das escolas é um elemento instrumental e não uma finalidade das políticas públicas de educação; ela serve (ou não) quer uma estratégia de responsabilização de todos os atores sociais pela educação de todas as pessoas, em cada território, quer uma organização eficiente e eficaz da administração da educação, ao serviço da sua equidade e qualidade;
2. a autonomia das escolas constitui uma temática que tem povoado a retórica política de múltiplos acores sociais, sem que se perceba bem qual (quais) o (s) projeto (s) político (s) subjacente (s), seja em termos de modelo de administração pública seja em termos de prioridades de política de educação;
3. a autonomia das escolas, sendo sobretudo uma questão política, compreende as escolhas curriculares (aqui em debate hoje) e a organização do ensino e das aprendizagens e a inserção das escolas nas suas comunidades;
4. aquela instrumentalidade e esta retórica política alertam-me para a necessidade de "rever em baixa" o destaque que se tem dado à problemática da autonomia das escolas e para a urgência em refocar o problema.

A autonomia como hipocrisia organizada

A autonomia das escolas tem sido, em Portugal, predominantemente um discurso. E um discurso dominante, nos últimos vinte anos (1989-2008). E um discurso que envolve todos os acores da cena política, desde as escolas aos partidos políticos e aos governos. Ninguém lhe é indiferente, logo a todos serve. E é uma retórica que serve também, como aqui disse António Nóvoa, a pobreza de práticas de autonomia que, em Portugal, ocorre.

Na verdade, este discurso, pelo facto de estar tão presente e tão veementemente na boca de todos, tem de servir inequívocos interesses. Vejamos alguns:
a)o interesse de um Estado que se tem de legitimar em permanência, mormente em tempos de acelerada mudança, ainda que apenas pela via das belas palavras. A autonomia das escolas, sendo uma realidade política muito equívoca, mas um conceito muito rico em proteínas políticas, acaba por preencher vários vazios, nomeadamente o da ausência de sólidos projetos políticos de desenvolvimento da educação, a prazo;
b)o interesse das escolas, que precisam de manifestar publicamente as suas dificuldades e até a sua impotência, ancorando-a numa autonomia que desejariam mas que, na prática, não lhes é concedida;
c) o interesse dos pais, que reconhecendo a sua parca capacidade de intervenção na educação escolar, apelam para mais autonomia de cada projeto educativo e, muito legitimamente, para mais capacidade de livre escolha da escola dos seus filhos;
d) o interesse dos Governos, que assim, agitando o tema recorrentemente, se escondem por detrás de uma cortina temática que, interessando a todos, agita fantasmas suficientes na opinião pública para criar cortinas de fumo denso.
Deste modo ficamos a olhar para o fumo. É aí mesmo que permanecemos há vários anos!

O discurso político sobre a autonomia das escolas constitui talvez o mais fino, curioso e dramático exemplo da "hipocrisia organizada" de que nos fala Brunsson (2006). O discurso vai num sentido, a decisão vai noutro e a ação segue um terceiro. A autonomia é proclamada como desejo de todos, as normas que a reconhecem sucedem-se, há mais de vinte anos, modelo atrás de modelo, mas, na realidade, não consagram a autonomia das escolas e, finalmente, os acores centrais agem sob o signo da desconfiança e da prepotência e os atores locais agem sob o signo da dependência. Todos lucram com este cenário de hipocrisia. Esta torna-se assim, mais do que uma aparente epidemia, um modelo consistente de sobrevivência num sistema em que predominam organizações e ações "debilmente articuladas" e particularmente inconsistentes. Desde os tempos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988) que não se estudam profunda e consistentemente os problemas da educação escolar em Portugal, tendo em vista a oferta de uma educação de mais qualidade a todos os portugueses. Ao contrário, o recurso à hipocrisia organizada representa hoje um fabuloso esteio de que o nosso sistema público de educação se serve a toda a hora; diferentemente de outros, este recurso tem a vantagem de ser inesgotável. Podemos, pois, continuar assim, usar e abusar.

O domínio deste discurso, nos últimos vinte anos, apresenta ainda uma outra vantagem que se pode destacar: constitui um permanente reavivar de uma ficção (Barroso, 2003; Lima, 2007) ou de uma "ilusão útil", o que, nos tempos que correm, de tristeza diante de um cada vez mais difícil quotidiano, acaba por representar uma boa escapatória para todos.

Entretanto, há um caminho feito

Neste deambular, importa reconhecê-lo, há um caminho feito, apesar de tudo. Nada se perde neste mundo, tudo se transforma. De facto, este repetido discurso sobre a autonomia das escolas tem permitido tomar medidas e realizar um caminho. Entre 1989 e 2012, foi-se desenhando um percurso que aponta em várias direções e para alguns pequenos avanços. Por exemplo:
a)a criação de órgãos escolares consultivos e deliberativos, que tem conduzido a uma maior participação local, constitui um processo social que vai produzindo experiência de participação política na vida da sua comunidade, por parte de vários atores locais, mormente através da direção das escolas e dos conselhos municipais de educação;
b)é cada vez maior a representação de pais, autarcas e associações culturais e outros interesses locais na gestão concreta da vida de uma escola/agrupamento, face à representação dos professores, que inicialmente era dominante (falamos de representação, com todas as fragilidades inerentes aos níveis de exercício do poder);
c)as escolas (e não apenas os diretores) aprendem a conceber e a realizar um projeto educativo próprio, cada vez mais por si sós, com uma autonomia mais conquistada do que decretada;
d)além disso, celebraram-se já 22 "contratos de autonomia", e desse modo vamos aprendendo a lidar com esse importante instrumento da contratualização, ainda que muito embrionariamente.

Mas, diante das ainda grandes fragilidades do projeto político nacional de proporcionarmos uma educação escolar de qualidade a todos os portugueses, chegará estar a caminho numa qualquer estrada? Sendo a autonomia um instrumento, apesar de feita e refeita uma finalidade pelos sucessivos Governos, uma primeira questão consiste em saber em que é que este instrumento é relevante para o alcance de uma finalidade maior e qual essa finalidade maior?
Mais, com que outros instrumentos se deve este combinar para alcançarmos essa finalidade e como é que esta cooperação deve ser concretizada (ex. atores, modalidades, recursos, calendário, fases).

Estamos a caminho, isso é bom. Mas não sabemos para onde vamos e como vamos (com que parceiros, em quanto tempo, com que meios, com que instrumentos, em que fases,...), o que já não é assim tão bom. Todo este denso fumo lançado em torno de um instrumento de política como se fosse ele a principal finalidade política é a melhor prova da ausência de verdadeiras finalidades orientadoras e, ao mesmo tempo, um modo sublime e inspirado de preenchermos politicamente essa falha.

Além disso, parece não haver uma real vontade política para prosseguir na senda da autonomia das escolas, como parte de uma nova política de profunda reestruturação do modelo centralista, castrador e prepotente de administração escolar, e isso acontece por várias razões:
a)não existe convicção política acerca dos ganhos em promover maior autonomia nas escolas, existe mesmo a suspeição de que maior autonomia

escolar pode tornar o sistema de ensino (dito "monstruoso") ainda mais ingerível;
b)não estão recolhidos os dados técnicos nem construídos cenários que permitam perceber o que é que isso de real autonomia das escolas quer dizer e pode ser (há muita preguiça institucional nesta matéria...), o que faz aumentar o clima de medo em torno do futuro;
c)o controlo pelo centro é muito mais eficiente na distribuição partidária de lugares do que uma autonomia que deixe espartilhada pelos variados locais essa decisão;
d)não está nada clarificado o modelo de regulação sociopolítica que se pretende para o sistema de ensino português, mormente qual o significado da liberdade de ensino e qual o lugar e o papel a atribuir ao Estado e à sua Administração Central;
e)existe um medo mais ou menos confessado, seja nos partidos, seja na Administração Central e nas escolas acerca de uma possível partidarização dos órgãos de direção das escolas, por força de uma aproximação inevitável que a descentralização da administração educacional trará ao poder autárquico;
f)argumenta-se, finalmente, que não há solidez técnica nas direções das escolas, que a sociedade civil é muito débil, que há muitos diretores que "não estão à altura", como me repetem a mim vários dirigentes, etc.
É muito interessante, se não fosse dramático, analisar este argumentário e verificar as suas intenções explícitas e implícitas. Entre outras conclusões, uma parece clara: a administração central do Estado na área educacional não está disponível para abdicar do seu poder centralizador e autofágico, tanto mais que hoje, argumentam os seus executores, com aplicações informáticas potentes, qualquer escola está do outro lado da linha com um simples clic. E depois, dizem, somos um país tão pequenino!...para quê descentralizar poder?

Muitas questões estão, na verdade, por esclarecer e sobre essas é que será importante avançar no debate, para não cairmos no engodo de continuar a falar da autonomia das escolas como se esse fosse o principal propósito político da melhoria da educação, em Portugal. Enuncio apenas duas áreas de reflexão, com brevidade.

1. Que modelo político de administração educacional pretendemos desenvolver no nosso país, desde o nível central até ao local? Esta questão tem de ser enfrentada com coragem, pois de outro modo continuaremos a substituir modelos de "autonomia de escolas" uns pelos outros, sem nunca mexermos no modelo de administração educacional, o que, como está bom de ver, se traduz na execução de uma tarefa impossível. Mas é nesta tarefa impossível que todos temos participado, mais ou menos alegremente. Este modelo faz apelo a uma definição prévia e a um compromisso acerca do que queremos em termo da regulação em educação, desde a regulação de controlo, à regulação conjunta, até à regulação autónoma (na linha de Maroy, Reynauld e Terssac) ou sociocomunitária como lhe gosto de chamar, juntamente com João Barroso. A questão, é realmente, eminentemente política. Esta Casa não lhe deveria ser tão alheia, nem à questão nem à celebração de um possível compromisso.

2. Qual o lugar do local, do território, na procura de mais e melhor educação para todos? Qual a possibilidade das escolas construírem as soluções mais adequadas à realização de percursos escolares de qualidade para cada um e para todos? Queremos aumentar a representação local ou a participação local e para quê? E a participação de quem: pais? Autarcas? Associações culturais? Empresas? E com que papéis? Como distinguimos a participação em órgãos de direção de escolas e em órgãos de consulta, por um lado, e participação ou construção social da educação local, por outro?
Trata-se de um controlo local de recursos físicos ou algo mais? Se não se gerem localmente os "recursos humanos", os profissionais melhor preparados e mais adequados, como se consegue melhorar o ensino e concretizar as metas dos projetos educativos?
Trata-se apenas de aproximar a administração central dos administrados?
Trata-se de envolver maior representação ou participação dos atores a intervir na educação escolar para baralhar os dados e facilitar a legitimação da crise política do Estado, dividindo agora a responsabilidade pela "crise da educação" por vários parceiros sociais, em vez de a atribuir só a um?
Como é que os pais, as autarquias e outros parceiros da educação podem envolver-se na elaboração e execução de um projeto educativo local (a armadura política de onde decorrem as opções curriculares), se não existe controlo social territorial pelo serviço público de educação? E a existir controlo local, qual o papel que reservamos às autarquias municipais?
Como é que a educação escolar passa a ser por esta via política, a de um novo modelo de administração educacional, um crescente compromisso social de toda a população?
As questões importantes são de facto muitas...e sem resposta ponderada e concertada, não haverá qualquer resposta.

Mega-agrupamentos ou como transformar problemas em megaproblemas

Entretanto, para demonstrar o quanto de tudo isto ainda não sabemos, aí temos a dinâmica avassaladora de agrupamento de escolas. Os mega-agrupamentos constituem, desde há vários anos e ainda hoje, a evidência mais nítida do desnorte que subjaz a esta incapacidade em definirmos um novo modelo de administração educacional para Portugal, em que o lugar das escolas/agrupamentos seja clarificado, juntamente com o da administração central e local. Corta-se o território em novas parcelas (e cada ministério tem de ter a sua!) e juntam-se as escolas como se fossem embalagens de fiambre fatiado. Claro que cabe sempre mais uma e, se apertarmos um pouco mais, até cabem mais cinco ou dez. Esse tem sido o critério que se tem destacado no reordenamento de uma rede e de uma carta escolar (que deveria ser educacional) em constante alteração, há mais de dez anos.
No meu livro sobre a política pública de educação (2011), enuncio uma análise crítica deste processo de constituição de mega-agrupamentos, onde predominou uma prepotência agravada do Estado central e uma imensa "lassidão dos acores", ao longo de todo o país, processo que caracterizei como mega-retrocesso nas práticas de responsabilização social e local pela educação.

Qual é o discurso? Fala-se, é claro, em qualidade da educação e não em racionalização de recursos, em economias de escala e em profissionalização da gestão e não em inadiáveis poupanças. No instalado regime de hipocrisia organizada não seria de esperar outra coisa que não fosse este linguajar que diz uma coisa, quando se está a referir a uma outra e quando quer atingir uma terceira e essa todos estão a ver com clareza qual seja, mas acerca dela habitualmente não se fala. Afinal já todos perceberam, não é?! Há falta de dinheiro, é certo, mas também e sobretudo há falta de projetos políticos claros para reestruturar a nossa administração educacional, desde o centro até cada escola/agrupamento.

Aquilo que de pior tem o processo de escolarização de massas, que consiste na massificação das respostas e propostas educativas disponíveis, vai acentuar-se por esta via que está a ser seguida nos últimos anos (por governos tanto do PS como do PSD).

Porque é que a exploração de sinergias entre escolas se tem de traduzir neste amalgamar de projetos educativos, quando temos andado, há mais de vinte anos, a incentivar que estes projetos cresçam e se desenvolvam autonomamente? Que respeito existe para com diretores/projetos educativos que concorreram às direções das escolas/agrupamentos e foram eleitos e agora, de uma penada administrativa, passam do canteiro do jardim diretamente para o esconso lugar dos arrumos? Porque é que entre o nível regional e o nível micro de cada escola só pode haver o mega e o giga-agrupamento? E porque é que o mega ou giga-agrupamento tem de ser a mesma solução para as áreas administrativas e para as áreas pedagógicas das escolas? Em que é que ser diretor de um mega ou giga-agrupamento escolar tem a ver com o ser diretor de uma escola ou agrupamento escolar, executando um projeto educativo concreto?

Não havia necessidade nenhuma de irmos por aqui. É triste tanta precipitação, tanta falta de estudos e cenários, tanto autoritarismo e tão pouca capacidade de resistência por parte das escolas/agrupamentos, quando estão em causa questões tão nevrálgicas da política pública de educação, como precioso bem comum. “A persistência neste modelo de formulação das políticas educacionais tem sido fatal para a qualidade da educação” (Azevedo, 2011).

Responsabilidade e co-configuração

Em vez de prosseguirmos este caminho de reforço da autonomia do centro do sistema e de liquidação da autonomia que o próprio centro decreta para a periferia executar, tenho defendido que se deve caminhar para um modelo policêntrico, sociocomunitário e solidário de regulação da educação, em Portugal e que nesse modelo se valorize:

a)a competência dos professores para a construção de soluções escolares (curriculares, etc.) adequadas a cada aluno/a, em cada escola, em diálogo com os pais e os interesses locais;

b)a cooperação e a compossibilidade (Gauchet), a arte da possibilidade (Zander) de realizarmos em conjunto, com destaque para professores e pais, mais e melhor educação para todos;

c)que se valorizem as nossas capacidades, não meramente a satisfação das nossas imaginadas necessidades (Ostrom);

d)que se dê prioridade ao empowerment das pessoas e das instituições, num quadro territorial de co-configuração das melhores soluções para os problemas concretos;
e)que se coloquem as escolas/agrupamentos em rotas de melhoria gradual e não de ruptura permanente, valorizando o caminho já feito e o desenvolvimento de Planos de Melhoria Gradual;
f)que se distingam as vertentes administrativa e pedagógica do processo de agrupamento das escolas, em função das dimensões de cada caso e que se crie um novo tipo de agrupamento administrativo intermédio de escolas;
g)que se contratualize a autonomia de cada escola, segundo modalidades diversificadas, num período de tempo consensualizado, em função destes outros e mais importantes critérios.

Um novo serviço público de educação, direcionado para melhorar cada dia e cada ano o desempenho real das nossas escolas, ao serviço da promoção do ensino e da qualificação de todos os portugueses, requer outra coluna vertebral da política de educação, seguramente muito mais confiança e não mais conversa sobre a autonomia das escolas. Nesta Casa da Palavra da República, por excelência casa da *palavra*, é particularmente grave o dever seja de nos distanciarmos da hipocrisia organizada e do engodo da "autonomia das escolas" seja de tomarmos decisões conjuntas e coerentes e estabelecermos compromissos bem mais fundamentados e assentes em opções políticas clarificadas . Para que as palavras ainda valham a pena e não semeiem apenas ficções, ainda que socialmente úteis.

Joaquim Azevedo
Porto, 13 de Maio de 2012.

Referências Bibliográficas:

Azevedo, J. (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação. Ensaio sobre um novo compromisso pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão

Barroso, J. (2003). *A escola pública. Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa.

Brusson, N. (2006). *A organização da Hipocrisia – os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: ASA

Gauchet, M. (1998) *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*. Paris :Gallimard

Lima, L. C. (2007). *Administração da educação e autonomia das escolas.* In VVAA, A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação (pp. 15-77). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France

Ostrom, E. (2009). *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems*. (Nobel lecture, December 8, 2009). Indiana, EUA: Indiana University

Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Collin.

Terssac, G. (Ed.) (2003). La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Paris: La Découverte.

Zander, R., Zander, B. (2008). *The art of possibility*. Boston: Harvard Business School Press.