

**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA**

Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (2008.02.12)

Licínio C. Lima *

O projecto de decreto-lei apresentado pelo XVII Governo Constitucional, com o objectivo de estabelecer um novo “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão” das escolas públicas, encontra-se justificado, de acordo com a argumentação produzida no preâmbulo, por duas ideias centrais, consideradas prioritárias. Em primeiro lugar, a abertura das escolas às comunidades locais, reforçando a participação das famílias e dos representantes comunitários no Conselho Geral, definido como “um órgão de direcção estratégica”. Em segundo lugar, o reforço da liderança das escolas, criando condições para a emergência de “boas lideranças e lideranças fortes”, ou seja, dotando cada escola de “um rosto”, de “um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa”. Para esse efeito impõe-se, a partir de agora, através de um processo híbrido e complexo de designação, a criação do cargo de Director: “um órgão unipessoal e não um órgão colegial”.

Independentemente da concordância ou da discordância face às soluções encontradas, o mínimo que se pode afirmar é que aquelas matérias, não sendo indiferentes, são contudo insuficientes para justificar um novo diploma, tal como, de resto, se apresenta consideravelmente frágil a argumentação expendida em seu torno. Não há mesmo memória de exemplo semelhante, considerando a relevância dos motivos ou das razões apresentadas pelo decreto-lei nº 221/74, de 27 de Maio (em período revolucionário), passando pela normalização precoce tentada através do decreto-lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, pelo decreto-lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro (que iniciou a fase de institucionalização da gestão democrática das escolas em termos formais e que garantiu o retorno do poder aos serviços centrais do ministério), pelo decreto-lei nº 172/91, de 10 de Maio (em regime de experimentação), até ao decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, que consagrou a figura dos contratos de autonomia, em duas fases.

Quanto à abertura da escola às famílias e à comunidade, sabe-se, de há muito, como é diversa a situação no país e pouco dependente, aliás, do maior ou menor número de representantes comunitários nos órgãos escolares. Em qualquer dos casos, a solução para ultrapassar aquele problema residirá numa mudança radical do sistema de fechamento da escola ao entorno comunitário: a mudança da centralização política e administrativa da educação escolar, que garante o exclusivo do governo das escolas aos serviços centrais e pericentrais (desconcentrados) do ministério, consagrando uma direcção de cada escola que, de facto, e independentemente da retórica da autonomia, se situa acima e para além de cada escola concreta. Esta direcção central, a que tenho chamado atópica, representa o principal obstáculo a uma maior participação na decisão

* Professor catedrático do Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

por parte das famílias e do meio. Neste capítulo, pouco ou nada mudará, segundo o projecto de diploma.

É ainda duvidoso outro dos objectivos enunciados: o de reforçar a autonomia das escolas – objectivo incessantemente repetido, por estas exactas palavras, desde o programa do XI Governo Constitucional -, tanto mais quanto se insiste em mudanças morfológicas (já uma tradição entre nós), como se um modelo de gestão escolar coincidissem, no essencial, com o respectivo decreto-lei, mantendo inalterada a orgânica do ministério, bem como um extenso corpo de legislação sobre as mais diversas áreas (currículo, avaliação, etc.).

A justificação apresentada para a criação da figura do Director inscreve-se no quadro de uma ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, ficando por demonstrar por que razão uma liderança individual é superior a uma liderança colegial, desprezando a experiência e os dados da investigação. E por que razão haveria uma “liderança forte” de coincidir com uma “boa liderança”, especialmente num quadro histórico-cultural profundamente marcado pela herança de um regime autoritário? Poderá, em qualquer caso, garantir-se uma “boa liderança” sobretudo por via jurídico-formal?

Ao invés, uma escola mais autónoma exigiria a reforma do governo central e heterónimo que, quotidianamente, esmaga as escolas e os seus actores; exigiria mais democracia e participação nas decisões, de forma a garantir uma autonomia enquanto capacidade crescente e responsável de auto-governo e direcção própria.

Pelo contrário, as mudanças propostas insistem em encontrar a pessoa certa para o lugar certo, em manter os verdadeiros órgãos de direcção das escolas fora destas, em associar democracia e colegialidade, mesmo quando profundamente sobredeterminadas, a uma gestão irracional e ineficaz. Associações realmente ideológicas, em sentido inverso às conclusões da investigação realizada em Portugal nas últimas duas décadas**.

Todo um programa de despolitização da administração escolar para manter ou reforçar o domínio político do centro sobre as periferias. As “medidas de política educativa” não são, afinal, exclusivo do centro, cabendo às periferias a sua execução diligente e eficiente, consoante se deduz do projecto?

É no plano político, e não apenas, ou sobretudo, no plano das soluções morfológicas e de estrutura organizacional, que o projecto governamental se inscreve em termos do que tem sido designado na investigação por “invariantes estruturais” da administração e da organização das escolas em Portugal. A mais expressiva constante, indiferente aos exercícios retóricos dos últimos vinte anos, é a centralização política e administrativa que se abate sobre as escolas. Deste ponto de vista, impende sobre o poder político um défice de credibilidade em face do recurso excessivo e sem consequências empíricas à categoria “autonomia da escola”, transformando-a numa espécie de “Terra Prometida”, embora eternamente adiada.

Temos, com efeito, uma escola pública fortemente governamentalizada, altamente administrada por um aparelho central, concentrado e desconcentrado, de feição frequentemente autoritária. Para além da acção do aparelho administrativo, verifica-se,

** Sendo impossível remeter aqui para o extenso *corpus* de bibliografia disponível, refiro apenas, de entre os balanços da investigação ou tentativas de “estado da arte”, as contribuições de Lima, 1996 e Barroso, 2002. Para sínteses dos resultados da investigação, organizadas de acordo com os eixos temáticos da administração e da autonomia das escolas, sirvo-me sobretudo de dois trabalhos que publiquei a solicitação do Ministério da Educação (Lima, 1998) e do Conselho Nacional de Educação (Lima, 2007).

mais recentemente, uma acção mais directa da equipa governativa do ministério da educação, interferindo já, sem outras mediações, no interior das escolas. Estas encontram-se em quase permanente processo de reorganização desde 1998, constituindo novos órgãos, agrupando-se e reagrupando-se à vontade de preferências políticas e administrativas exógenas, estruturando-se para a avaliação e progressão dos docentes, reestruturando-se, de novo e em breve, segundo a proposta governamental, desde logo a partir da constituição de um Conselho Geral transitório. Os docentes encontram-se exangues perante a actividade pretensamente demiúrgica dos sucessivos ministros, acreditando que a realidade sócio-educativa pode mudar a golpes legislativos mais ou menos brilhantes.

A investigação portuguesa tem revelado, invariavelmente, as regularidades mais do que as mudanças, as resistências a este tipo de mudança-decreto, as “infidelidades normativas” ou as “autonomias clandestinas”, evidenciando que quanto mais centralizada se afirma a política e a administração mais incapaz se revela de reconhecer e de corrigir de forma célere e inteligente os seus próprios erros, e mais parece engendrar comportamentos de resistência e de fuga deliberada ao normativismo. Daqui resulta frequentemente, segundo vários estudos, um conjunto de mudanças superficiais, em muitos casos de tipo nominalista, revelando os actores escolares uma enorme criatividade de adaptação instrumental, mas mais raramente substantiva, e de resistência passiva à introdução de mudanças que representam como negativas ou ilegítimas. Isto sucede porque no plano da acção organizacional nenhuma das partes consideradas, actores políticos e administrativos centrais e actores escolares considerados periféricos, consegue exercer o controlo total sobre a acção educativa concreta. É também por esta razão que, em Portugal, a investigação tem concluído pela existência de uma considerável distância entre o plano das orientações para a acção, especialmente em termos jurídicos e de injunções administrativas, e o plano da acção organizacional efectiva.

O problema central reside, pois, num excesso de mudanças morfológicas, a ritmo inoportável, para um défice de mudanças políticas substantivas em termos de descentralização e autonomia das escolas, certamente legitimadas em termos democráticos, passíveis de pública prestação de contas e, em qualquer caso, em direcção a uma governação das escolas em regime de co-autoria entre o governo e as comunidades sócio-educativas. Ao insistir em invocar em vão o potencial efeito legitimador do conceito de “autonomia”, o poder político deslegitima-se e desvitaliza simbolicamente o capital de mobilização que uma autonomia menos retórica e mais substantiva possa, no futuro, vir a garantir. Isto mesmo concluíram muitas investigações e também trabalhos de avaliação e estudos encomendados pelos governos ao longo das duas últimas décadas. Recorde-se que o Relatório Final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do então decreto-lei nº 172/91, em cuja redacção participei, já concluía que o “insuficiente grau de autonomia concedido à escola” terá originado “uma frequente desmotivação dos conselhos de escola/área escolar pela impossibilidade de assumir a perspectiva política da função direcção face ao centralismo da administração educativa” (CAA, 1997, p. 18). Para se ter uma ideia aproximada do estatuto de dependência e controlo em que as escolas portuguesas se encontram é esclarecedor ler o artigo 57º do projecto governamental: as competências a transferir para as escolas, na sequência do cumprimento de todos os requisitos impostos para a assinatura de contratos de autonomia, não deveriam ser a regra para todas as escolas, em vez de representarem uma excepção e uma distinção? É possível governar e administrar escolas públicas, altamente complexas e diversas, à margem de um quadro

de referência mínimo onde tais competências se encontrem inscritas e sejam efectivamente respeitadas pela administração central?

Pelas razões invocadas, suportadas por uma concepção de democracia e de autonomia escolares que, crê-se, interpretam substantivamente a Constituição da República e a Lei de Bases do Sistema Educativo, bem ainda tendo por base o “estado da arte” do conhecimento académico internacional e da investigação portuguesa em Administração Educacional, entende-se que o projecto governamental representará mais uma oportunidade perdida no sentido de dotar as escolas portuguesas de um sistema de governo mais democrático, participado e autónomo. Objectivos que, paradoxalmente, o projecto de diploma afirma perseguir, mas que se revela incapaz de garantir, traindo-se em variados momentos e sempre que estabelece soluções universais para além do razoável, que generaliza ou impõe modelos que caberiam a escolas dotadas de alguma autonomia expressiva decidir. Não se trata, portanto, de um “enquadramento legal mínimo” e muito menos da “matriz de modelos” de gestão escolar que é reclamada há mais de vinte anos, ou da “lei-quadro” sugerida mais tarde em alguns estudos e relatórios de avaliação publicados com a chancela do ministério. Trata-se de uma variação operacional ou procedimental do conceito de “autonomia”, sujeito a um processo de ressemantização na linha das perspectivas da “nova gestão pública”. Esta visão insular dispensa-se de operar mudanças na orgânica do ministério e do respectivo sistema de administração escolar que seriam indispensáveis à consagração de uma maior autonomia das escolas. Ao deixar incólume o poder central, o projecto amputa-se das condições mínimas para realizar o princípio da autonomia das escolas, entendendo-o de forma muito limitada e circunscrito a agendas técnico-rationais e de tipo efficientista, isto é, compatibilizando-o com uma situação generalizada de heteronomia.

Neste quadro, a “autonomia” de que se fala é sobretudo um elogio à diversidade da execução periférica, eficiente e, se possível, criativa, das decisões centralmente produzidas. De acordo com o conhecimento disponível, é plausível que a aprovação do diploma em análise venha a engendrar a publicação de um elevado número de normativos regulamentadores, de correcções, aditamentos e esclarecimentos da administração, bem como a emergência de um elevado *corpus* de documentos produzidos nas escolas, seguramente alvos de correcções indicadas pelas direcções-regionais, em função das suas próprias interpretações, consideradas legítimas. Foi exactamente o que sucedeu com os anteriores “modelos de gestão”, de acordo com os estudos e as avaliações disponíveis. Em poucos meses se esbaterá qualquer dúvida, que ainda reste, acerca de quem governa ou dirige em exclusivo as escolas portuguesas.

Referências

- BARROSO, João (2002). A investigação sobre a escola: contributos da administração educacional. *Investigar em Educação*, 1 (1), 277-325.
- CAA (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei nº 172/91)* Lisboa: Ministério da Educação.
- LIMA, Licínio C. (1996). Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In João Barroso (Org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 15-39.
- LIMA, Licínio C. (1998). A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996). In Ministério da Educação. *A evolução do sistema educativo e o PRODEP*. Lisboa: Ministério da Educação, 15-96.
- LIMA, Licínio C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. *A educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 15-77.