

AUTONOMIA CURRICULAR: A FACE OCULTA DA (RE)CENTRALIZAÇÃO?

PALMIRA ALVES

Universidade do Minho

Começo por cumprimentar os meus colegas da mesa e os colegas participantes neste Colóquio e, simultâneamente, manifestar a minha satisfação e reconhecimento pelo convite para participar nesta mesa redonda, no âmbito do V Colóquio sobre Questões Curriculares/I Colóquio Luso-Brasileiro, subordinado ao tema Currículo e Produção de Identidades.

Problematizar as relações entre Currículo e Conhecimento (tema da mesa) implica, desde já, apresentar a nossa conceptualização de currículo: trata-se de um *território* com diversas texturas e interações entre o pensamento dos professores e dos alunos (as suas teorias, crenças e conhecimento) e a cultura (os conteúdos, as tarefas, as tradições académicas...). Neste contexto, discutir as relações e vínculos entre a cultura e a racionalidade subjectiva dos professores, numa lógica de identidade profissional passa, no actual enquadramento normativo das escolas, por uma reflexão sobre a autonomia da escola.

O conceito de autonomia, a par de outros como participação, territorialização, projecto educativo, entraram no discurso, quer da Administração Central, quer das escolas, sobretudo a partir de 1986, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo. Estes conceitos encerram alterações substantivas no plano de desenvolvimento organizacional, de competências nos domínios da organização interna da escola, da regulamentação do seu funcionamento e da gestão dos seus recursos humanos, pois caminham no sentido de transferirem os poderes e as decisões tomadas a nível nacional para o nível local, de forma a que se

reconheça a escola como fulcro das decisões e a comunidade escolar como parceira fundamental na tomada de decisões.

Em 1998, com a publicação do decreto lei nº115, atribui-se às escolas uma mais forte autonomia no quadro de uma gestão descentralizada. Espera-se delas, a partir de agora, que se tornem «pessoas morais», no dizer de Perrenoud (2001), sujeitos de direito, por vezes actores colectivos, capazes de desenvolver um projecto adaptado às características particulares do meio local e do público escolar, exprimindo uma visão específica dos fins, dos conteúdos e das modalidades de ensino.

Pode, assim, falar-se de uma autonomia concedida, logo reversível e relativa, pois nenhuma escola se pode autonomizar de forma total e unilateral. A autonomia, assim *decretada*, é apenas uma forma de nomear uma certa *descentralização* das decisões tomadas ao nível da Administração Central.

Esta descentralização pressupõe uma responsabilidade acrescida às escolas, que terão de rever práticas oficiais e estandardizadas — que tinham levado anos e anos a construir e a aperfeiçoar —, para construir uma escola que pertença, como afirma Figari (2001), a uma realidade simultaneamente concreta e abstracta. Como objecto concreto, a escola definir-se-á pela descrição das suas particularidades, da sua identidade, pelo peso da sua história, pela complexidade do seu funcionamento e das suas inter-relações; como objecto abstracto será identificada pelas suas funções, a sua filosofia, a sua eficácia, a sua conformidade às normas institucionais ou sociais.

Consideramos, contudo, que a descentralização e consequente autonomia relativa das escolas podem significar uma grande evolução, na medida em que passaram a ter o direito de tomar decisões relativas às finalidades, à flexibilização curricular, às modalidades de ensino. Apesar de não poderem fazer o que elas querem, pois continuam «sob tutela» pertencentes a uma organização mais ampla da qual extraem os meios e servem as finalidades, permanecendo mesmo como «sucursais» e não existindo a não ser como «antenas locais» da organização cimeira à qual pertencem — o Ministério da Educação, poderão apropriar-se de um certo espaço de liberdade que lhes permita a sua identificação, o reconhecimento junto de toda a comunidade educativa, o rompimento com práticas rotineiras e a construção de alguma inovação.

Se chamarmos autonomia a esta capacidade de decisão, importa observar que ela é limitada e concedida, por isso não constitui um direito adquirido, o que não impede, porém, de produzir efeitos reais. É certo que nenhuma evolução resultará num progresso para toda a gente, na medida em que qualquer evolução pressupõe a modificação de situações adquiridas e de relações de força. Nesta linha, os actores dos sistemas educativos (sobretudo

os professores) procurarão, no quadro desta autonomia, discutir as relações entre a cultura por ela veiculada e a sua própria racionalidade, na lógica da identidade profissional de que falámos acima, ou seja, procurarão situar-se e compreender onde estão os seus verdadeiros interesses e se eles são salvaguardados.

Impõe-se, assim, construir uma autonomia colectiva que, embora dependendo do poder da tutela, gere dinâmicas de uma cultura de colaboração e de participação, de desenvolvimento de formas de liderança, de aumento do conhecimento, dos modos de funcionamento e da estruturação em função dos objectivos da escola, seleccionados em função do seu contexto específico. Se, pelo contrário, as políticas educativas não traduzirem uma efectiva partilha de poderes, fecharem o espaço para que a escola estabeleça os seus próprios mecanismos de actuação, não orientarem no sentido do favorecimento da autonomia individual, os principais actores descobrirão que ela contém armadilhas e adoptarão estratégias defensivas, podendo mesmo esvaziá-la de sentido.

As mudanças provocam, por isso, muita incerteza e insegurança. Todavia, se se produzirem representarão um momento importante na história dos sistemas educativos centralizados, um certo desmoronar, como afirma Perrenoud (2001), de uma tendência pesada.

Concordamos que a autonomia relativa concedida às escolas, quer a nível dos meios, quer a nível das finalidades, não pode isentar o Ministério de toda a responsabilidade político-administrativa, pois é ele que permanece responsável da qualidade global da educação aos olhos dos pais, da classe política, da opinião pública, do mercado. Ora, a qualidade global não é independente da qualidade local... Porém, a qualidade local não se mede: constrói-se, negocia-se, pratica-se e vê-se. Esta visibilidade materializa-se sobretudo na qualidade das aprendizagens e, logo, nos resultados dos alunos.

Entramos, desta forma, na dupla autonomia/avaliação que faz todo o sentido quando se trata de estabelecimentos em que autonomia é concedida, relativa e reversível no quadro de uma mais ampla organização. É esta que pede contas, como uma multinacional às suas filiais, é esta que tem de conhecer constantemente o resultado das acções produzidas e orientar o que se segue. Para assumir esta responsabilidade sem esvaziar a autonomia das escolas de conteúdo, os sistemas educativos necessitam de desenvolver dispositivos complexos de avaliação e de controle dos conteúdos e das práticas. A avaliação surge, então, como uma espécie de “preço” da autonomia, como sustenta Crahay (1994), na medida em que a Administração Central pede à escola que preste contas da sua autonomia que, por sua vez, será também o espelho dos referenciais de avaliação construídos a partir dos diferentes projectos.

A gestão por projecto, como prevê a actual estrutura do nosso e de outros sistemas educativos, poderá ser *a fórmula* encontrada para atenuar muitos constrangimentos inerentes à construção e implementação de dispositivos complexos de avaliação. Mas, não poderá surgir, também, esta gestão por projecto (assumida como forma de atribuir às escolas um poder de decisão, uma abertura de espaço para a organização e o estabelecimento dos seus próprios mecanismos de actuação), como uma forma de descentralizar as contradições e os impasses do sistema educativo e, assim, vir a surgir como um presente envenenado?

Podemos, entretanto, reconhecer a necessidade de prestar contas sem, para tal, colocar esta prática numa lógica de avaliação. Poder-se-á colocar numa lógica discursiva ou argumentativa em que os órgãos de gestão dirão ter feito o melhor dentro dos recursos que têm, das possibilidades que lhes foram dadas. Ninguém lhes perdoará contudo, se não tiver sido eficaz e eficiente a estratégia seguida para definir e desenvolver uma identidade que privilegie os saberes como dimensão indissociável do desenvolvimento dos alunos e do sucesso educativo destes.

Importa partilhar estas questões mostrando que a generalização de um funcionamento mais autónomo, por mais sedutivo que pareça, se debate com fortes ambiguidades e obstáculos consideráveis.

A lógica do projecto convida a escola a definir parcialmente as finalidades e as modalidades de acção educativa, a tomar iniciativas, a criar uma «política». Este desafio muda a perspectiva de concepção da escola: até há bem pouco tempo, a escola era um meio de se opor à lógica dominante do sistema, de construir «ilhas» de resistência e de autonomia, bastiões de luta onde existiam militantes; hoje, o que era desviante torna-se a norma e muda, por isso, de natureza. Os professores e os presidentes das escolas que não escolheram todos a profissão nesta perspectiva são, agora, incitados — e mesmo obrigados —, a elaborar e a desenvolver projectos, levando a que se ponham em marcha funcionamentos descentralizados complexos e ambíguos, que se prestam a leituras contraditórias: para alguns a autonomia poderá não passar de uma «liberdade vigiada», o projecto qualquer coisa que se tem de fazer obrigatoriamente, a avaliação uma forma mascarada de controle. Não partilho desta visão pessimista, mas seria bom contribuir para não subestimar a complexidade do que se avizinha no horizonte.

Não se trata de dizer que a evolução em direcção à autonomia das escolas é ilusória ou impossível. Contudo, nos países com uma tradição muito centralista é importante, não só não descuidar a amplitude deste desafio, como também argumentar sobre as condições de uma evolução que exige novas competências, novas identidades e que passará, inevitavelmente, por momentos de conflito e de desorganização.

Os sistemas não escapam à tentação da reconquista burocrática, por vezes com a cumplicidade dos actores do terreno, enfraquecidos pelo seu envolvimento em metodologias de projecto e pelos jogos de poder à volta do uso da sua autonomia, mesmo que relativa. Esta perspectiva exige que se tenham alguns cuidados quer na elaboração, quer no desenvolvimento dos projectos.

Reconhecemos, por outro lado, com Perrenoud (1998), que uma autonomia, mesmo que relativa, se for partilhada entre os diversos actores da escola pode ser entendida como um direito, uma fonte de identidade e de prazer profissionais. Obrigar os sistemas educativos, contra todas as tradições burocráticas, a negociar, a gerir ou a arbitrar conflitos, a viver com uma parte acrescida da «desordem» que certamente se instaurará ao nível da escola.

Digamos que estamos perante uma contradição: as escolas têm de ter, necessariamente, um projecto sem o qual não continuarão a existir. O funcionamento por projecto não significa, contudo, que o seu projecto seja coerente ou ambicioso ou até mesmo inovador. Não significa que uma organização que tem um projecto ponha toda a sua inteligência e energia a realizá-lo e a desenvolvê-lo. Um trabalho sobre o projecto terá um sentido ontológico (ajudar os actores a tomar consciência do seu projecto) e metodológico (ajudá-los a formular mais claramente os objectivos, o calendário, as estratégias e meios de desenvolvimento e de regulação das acções).

Uma vez que ter um projecto se transforma em obrigação nas escolas, o projecto passa a ser um signo de modernidade, de espírito inovador, de emancipação e, então, ninguém arriscará a não o ter. Porém, também neste sentido se poderão produzir efeitos contraditórios: por um lado, o projecto poderá ser o meio de transformar a escola numa forma social de conhecimento e de reconhecimento, particularmente codificada e ilustrada por narrativas, por outro lado poderá gerar, simultaneamente, pressão e desleixo. Assim, o projecto transformado numa obrigação administrativa, terá efeitos perversos inevitáveis. Para que tal não aconteça é urgente que os sistemas educativos contemporâneos, ao instituírem a autonomia relativa e a gestão por projecto, dotem os actores de meios de alcançar o êxito, isto é, de caminharem no sentido da sua identidade.

Parece urgente, como sublinha Perrenoud (1994), formar os órgãos de gestão das escolas e os professores para o desenvolvimento de competências de liderança cooperativa e de coordenação, ou seja, investir numa formação favorecedora dos mecanismos de trabalho em equipa e em projecto, ou seja, em cooperação.

Referências Bibliográficas

- CRAHAY, M. (1994) (dir). *Évaluation et analyse des établissements de formation. Problématique et méthodologie*. Bruxelles: De Boeck
- FIGARI, G. (2001). L'évaluation de l'établissement: pour une construction collective de sens. In Pelletier, G. (dir.). *Autonomie et décentralisation en éducation: entre projet et évaluation*. Université de Montréal: Éditions de l'AFIDES.
- PERRENOUD, P. (1994). *L'évaluation des établissements scolaires, un nouvel avatar de l'illusion scientifique?* Paris: ESF
- PERRENOUD, P. (1998). Participer à la gestion de l'école. Voyage autour des compétences 6, *Éducateur*, n°1, 23 janvier, pp 6-12.
- PERRENOUD, Ph. (2001). L'établissement scolaire entre mandat et projet: vers une autonomie relative. In Pelletier, G. (dir.). *Autonomie et décentralisation en éducation: entre projet et évaluation*. Université de Montréal: Éditions de l'AFIDES.

Referências legislativas

- Lei de Bases do Sistema Educativo — Lei n° 46/86 de 14 de Outubro — estabelece o quadro geral do sistema educativo.
- Decreto-Lei n° 115-A/98 de 4 de Maio — estabelece o regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado, bem como aos seus agrupamentos.