

Autonomia das escolas e papel da comunidade: notas a um decreto-lei em *português suave*

Florentino Silva, Luís Violante, Porto, 2003

Quais os significados da autonomia e da comunidade no Decreto-Lei 115/A-98. Quais as restrições que os termos encerram. Que perspectiva de escola o diploma insinua

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 surge impregnado do espírito conciliatório evocado pelo XIII Governo Constitucional na orientação do seu programa para a educação, que postulava um "pacto educativo que permita substituir a confrontação pelo diálogo construtivo" (Programa do XIII Governo).

Neste cenário, o governo socialista da paixão pela educação* reiterava a imprescindibilidade da adequação do sistema educativo à concepção de respostas "às necessidades resultantes da realidade social", e defendia um quadro organizativo implicado na "tradição universalista europeia" enunciada na Lei de Bases do Sistema Educativo, justificando, assim, as opções estratégicas formuladas no programa governamental, que almejavam atingir os "indicadores europeus" de educação e formação.

Enfatizando a "democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação" como metas ambicionáveis que não dispensam a "constituição de parcerias sócio-educativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil", o diploma em análise - que regulamenta o "Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, Bem Como dos Respective Agrupamentos" -, empurra as escolas para um processo em que a autonomia é construída "a partir da comunidade em que se insere".

Ora esta lógica de funcionamento não faz senão depender as condições de chegada (igualdade e qualidade do serviço público de educação) das condições de partida (desigualdades sociais que se reflectem nos níveis de participação dos actores), camufladas sob a designação de "realidade social concreta" (art. 4.º, 2.a) que abre caminho à legitimação de "opções organizativas diferenciadas em função do grau de desenvolvimento das realidades

escolares" (art. 4.º, c) que garantam a "sustentabilidade dos processos de desenvolvimento da autonomia da escola"(art. 4.º, f).

Sem nunca enunciar claramente os conceitos a que alude – qualidade, eficácia, responsabilização – nem demonstrar porque evidência os objectivos são atingíveis pela autonomização das escolas, o texto devolve um eco exortatório que transporta argumentos "dotados sobretudo do poder de convicção embora não excluam as verdades absolutas [em que o] escopo básico deriva do senso comum e de pontos de vista reconhecíveis cujas referências substituem a necessidade de demonstração"(Gomes, 1997: 416). Esta mensagem é também contaminada de algum ruído legal que suscita "ambiguidades", abrindo espaço à reposição "do seu sentido verdadeiro" pela administração, quando a nebulosa semântica que encobre o diploma puder ser utilizada para legitimar intervenções exteriores à comunidade educativa, destinadas a dar forma ao serviço público de qualidade que o diploma escassamente aclara e contextualiza.

Neste texto, especulamos sobre a duplicidade presente nas ideias mestras que estruturam o sentido do documento, baseando-nos essencialmente em duas premissas, a saber:

- a) que o conceito de autonomia veiculado pelo diploma é de sentido restrito e legitimador da intervenção da administração educacional, isto é, do Estado;
- b) que o lugar reservado à comunidade educativa nessa autonomia é um lugar retórico, que constrange mais do que permite;

Começaremos por expor o significado da autonomia proposta, e passaremos aos espaços abertos às interferências da comunidade educativa, trabalhando as intenções anunciadas por confrontação com as possibilidades de participação, no sentido de desocultar a escola que se perspectiva.

1. Autonomia: que significado?

A autonomia que o texto advoga é o "poder reconhecido à escola ou ao agrupamento de escolas pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados". É, portanto, uma autonomia por consignação, i.e., uma autonomia a crédito. Sendo o credor a administração educacional, cabe a esta rever os termos em que a autonomia é concedida e a forma como é gerida. Ou seja, esta autonomia não é delineada como tendente para um sistema "funcionalmente autónomo [em que] (...) as suas consequências sociais significativas, interna e externamente, não estão ajustadas à reprodução de outro sistema"(Sarmiento, 1993: 12), mas antes como uma

estratégia oportunista que mantém como "tópico incontornável (...) a questão do poder" (*ibid.*:5). Poder bem expresso na forma como o diploma reserva à Administração Educativa a propriedade da regulação, do apoio, da responsabilização e da compensação nos processos de autonomia contratualizada, e que, progressivamente, confere competências e responsabilidades às escolas de acordo com as capacidades por estas demonstradas.

Ao contrário de uma autonomia "fim em si mesmo" que o diploma desvaloriza, emergente da "necessidade de substituição da estrutura de poder e dominação heterónoma por uma forma de auto-regulação" (*ibid.*: 12) e reivindicada pelas estruturas sujeitas a regulação superior, esta forma de autonomia mais não é que uma imposição da administração do Estado apostada meramente na "desconcentração" (Canário, s/d: 34). De facto, ao reservar para o Estado a centralidade da negociação – que é, nestes termos, um paradoxo -, o diploma não autonomiza as "decisões políticas e estratégicas de grande alcance" mas serve apenas as "decisões locais ou periféricas (...) consideradas instrumentais relativamente às primeiras e delas hierarquicamente dependentes" (Lima, 1999: 59).

Ou seja, a escola presente no diploma é uma escola serviço-local-do Estado dirigida por uma administração centralizada", nascida "da oportunidade que está à mão de cada escola de, institucionalmente, (de)marcar o seu espaço social, pensar-se como serviço público de educação e (re)organizar-se para melhor servir a comunidade em que se integra e serve (Formosinho & Machado, 2000: 117), afirmando a construção da autonomia a partir de uma comunidade de iniciativa e participação - o que estaria mais de acordo com uma concepção de "escola-comunidade-educativa, dirigida pela comunidade que serve" (Sarmiento,1993: 9, citando Formosinho), se todo o diploma não constituísse, afinal, um desmentido sussurrado das intenções escritas.

2. Que comunidade, que participação?

Efectivamente, a centralidade da comunidade educativa é uma cortina de fumo que se desvanece à medida que nos adentramos da espessura do texto, em que se contrapõem as asserções da participação aos espaços que lhe são outorgados. Ancorados numa visão crítica, acabamos por constatar que o discurso da paixão é um "discurso simultaneamente modernizante e mercadorizado", mas impregnado de "uma retórica mais social, emotiva e remoralizante", apelando ao incremento da "parceria e contratualização com a sociedade civil e o poder local" (Estevão, 2001: 156), o que serve à dissimulação das "ambiguidades e tensões que impendem sobre as políticas educativas designadamente sobre o seu timbre regulatório ou emancipatório" (*ibid.*: 159), numa espécie de "hibridismo axiológico" (*ibid.*: 162) denunciado por uma linguagem que coopta termos antagónicos. É nesse sentido que Matos refere uma filosofia que "privilegia a escola enquanto comunidade local", para logo a seguir recusar essa

ideia de comunidade, defendendo que ela “não existe como realidade; o que existe é o reconhecimento social e político da sua necessidade” (s/d: s/p), pelo que considera que “a autonomia vem carregada de enormes ambiguidades”(*ibid.*).

O modelo de administração preconizado no diploma oscila entre uma visão unitária que “coloca o acento tónico na realização de objectivos comuns” - aos cidadãos portugueses legitimadores do mandato político e aos cidadãos europeus, enquanto membros de uma comunidade de referentes -, alcançáveis pelo trabalho de “uma equipa coordenada e integrada” sob uma “liderança”, e uma visão pluralista atenta à “diversidade de interesses individuais e dos grupos”, mas em que os inevitáveis “conflitos de interesses são resolvidos” através de acções de poder (Alves *et al*, 1996: 21), exercidas nos contratos de autonomia, que, emparelhados com o projecto educativo, são “claramente formas de poder diferido”(Matos, s/d: s/p). É nestes instrumentos que se acaba por negar a participação apregoada. Se o contrato de autonomia é um “acordo celebrado entre a escola ou o agrupamento de escolas, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados”, (Lemos & Silveira, 1998: 202) - o *italico* é nosso -, falta a indispensabilidade da comunidade para que a letra bata com a careta. Simultaneamente, o projecto educativo é elaborado pela Direcção Executiva da escola ou agrupamento – ainda que sujeito à aprovação da assembleia, constituída também ela segundo a representatividade que a escola entender adequada e dirigida sempre por docentes. Ainda no mesmo registo, verificamos que o plano de actividades, que poderia expressar a vontade inequívoca de contextualização do projecto educativo com a comunidade, é, no entanto, mais um instrumento de livre arbítrio dos mandatados do poder centralizado, que o institui como um processo de regulação e controlo das propostas que a comunidade poderia expressar, desvalorizando desta forma a intervenção ao nível micro, enformando assim outro paradoxo. Registamos, então, uma inquietação: a quem satisfaz este documento?

Esta circularidade interior à escola fecha caminhos à intromissão da comunidade entendida como “o conjunto de pessoas que vivem em comum e cujos recursos não são propriedade individual de nenhum dos seus membros (Lisboa, 2001: 898). De facto, a comunidade evocada no texto é uma comunidade de sentido restrito, representada e reconhecida, e não uma comunidade de sentido lato, pertença de todos os sujeitos. Esta comunidade constituída é daqueles que tem poder para se fazerem eleger, e não ilustra necessariamente todas as expectativas que a generalidade dos sujeitos tem relativamente à escola. Esta asserção de comunidade está ainda muito distante da preconizada por Canário (s/d: 34) em que a escola se orienta “para uma relação mais interactiva com a comunidade local”. O instrumento privilegiado para esta axialização poderia ser o projecto educativo da escola “produzido, directa ou indirectamente por todos aqueles que lhe vão dar vida” (Cabral, 1999: 125), mas também este espaço está refém do efeito pescadinha de rabo na boca, pois a sua elaboração é da responsabilidade da direcção executiva, após audição do conselho pedagógico, constituído

segundo o regulamento da escola, também ele elaborado pela direcção executiva, instâncias de gestão obrigatoriamente presididas por docentes dos quadros de nomeação definitiva e sujeitos a avaliação de desempenho pelo Ministério da Educação.

Esta escola não se dá a ver como "um sistema completamente aberto, eminentemente dinâmico e liderado democraticamente", em que a liderança é sensível "às percepções de todos os seus agentes, especialmente dos mais fracos" (*ibid.*). Pelo contrário, continua uma estrutura resistente a uma "osmose evolutiva" tendente a formar "um tecido social sólido e activo"(Calvi, 1995: 87), agora compelida a uma autonomia que parece preceder "um novo tipo de escola que entretanto se desenha, como uma espécie de horizonte(...)"(Sarmiento, 1993: 6). E que nova escola poderá ser essa?

O único espaço de participação claramente consagrado no texto é destinado ao poder local, via presença na assembleia de escola, mas, essencialmente, na atribuição de poderes para criação de estruturas de participação dos parceiros locais – os denominados conselhos locais de educação, agora mais correctamente designados conselhos municipais de educação. Ou seja, ao invés de consagrar a participação plena da comunidade educativa – de sentido lato -, a legislação condiciona essa participação na escola a instâncias de poder representado e a uma mobilização diferida, dependente da escola – que pode ou não entender abrir-se a instituições não imperativamente representadas, e que reserva ao coordenador a promoção da participação da comunidade educativa – ou do município, que pode, por sua vez, delegar a sua representatividade na junta de freguesia. Ou seja, o diploma formaliza uma participação representada (associações de pais, associações de estudantes – e não em todos os ciclos de ensino -, autarquia) e faz depender os restantes agentes culturais da anuência da gestão escolar*.

Num contexto sócio-histórico de globalização económica e de homogeneização cultural, é fraca a resistência das comunidades ao desgaste provocado pelos fluxos do capital – que funciona como um magneto onde se instala, e desertifica os locais que abandona. Ora, comunidades fracas – em níveis de riqueza - mobilizam menos recursos que as comunidades de maior abundância, pelo que é de admitir que a igualdade anunciada é inatingível: ou seja, se as condições de partida são desiguais, desiguais serão também as hipóteses de chegada. De igual modo, por legitimar apenas a participação representada, está a condicionar essa mesma participação àqueles que têm acesso e dominam a informação. A equidade só existe de modo instrumental: o processo de gestão é igual, mas os recursos são diferentes.

Quando os socialistas apontaram ao país a necessidade de alinhamento com as metas comunitárias – o que "forneceu uma cobertura ideológica " que justificou "o custo necessário para se tornar `europeu'"(Petras, s/d: 45), não fizeram outra coisa senão legitimar o "divórcio

entre o sistema decisório e os cidadãos”(*ibid.*: 46), entregando as políticas educativas na voragem do modelo gestor neo-liberal que a União Europeia apregoa como imprescindível à competitividade com o modelo imperial americano. Daí não ser despidendo considerar que, após esta medida de “autonomia mole”(Barros, 1995: 136) destinada a aliviar a pressão sobre o Estado, se avizinham medidas de “autonomia dura” (*ibid.*), que tem como objectivo introduzir lógicas de mercado na organização e funcionamento da escola pública, também ela vítima das “forças supranacionais, assim como por forças político-económicas nacionais”(Dale, 2001: 151) que interpretam, de forma muito clara, o manancial ético e semântico onde se inspiram os governos da União Europeia.

Portanto, quando o diferencial de implicação dos actores chamados a projectar a escola puder servir de pretexto à intervenção da expertise educacional mobilizada por lógicas endossadas pelo sistema capitalista, quando o insucesso educativo for justificado quer pela fraca liderança quer pelo baixo empenhamento dos actores sociais no projecto, clamando pela sua responsabilização perante os avaliadores/clientes do sistema* – os pais dos alunos -, a equidade deixará de ser um objectivo. Surgirá no seu lugar uma escola fundada na diferença – a chamada qualidade – subordinada ao “princípio do mercado, com o consequente défice do princípio da comunidade” (Correia e Caramelo, 2001: 88), e idealizada para que “os pais possam exercitar o direito à livre escolha das condições de cumprimento da escolaridade dos filhos e o mercado escolar se possa desenvolver”(Correia, 1999: 91), deixando para a história a falência de uma escola-comunidade-educativa, morta à nascença por um diploma que, à semelhança da época histórica que o delimita, celebra apenas “o conceptual, o virtual, o significado de significante turvo ou, pelo menos, disfarçado” (Onfray, 1997: 91)

Referências bibliográficas

BARROSO, J., org (1995), *A Escola entre o Local e o Global: Perspectivas para o Século XXI*, Lisboa: Educa.

CABRAL, R. de F. (1999), *O novo voo de Ícaro- Discursos sobre Educação*, Lisboa: ESEJD.

CALVI, J-M (1995), “A escola, uma estrutura em osmose com o seu meio ambiente”, in *Cadernos ICE*, 2.

CANÁRIO, R. (S/D), “Desenvolvimento local e educação não-formal”, in *Educação e Ensino*, n.º 11, 31-34.

CORREIA, J. A. (1999), “As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos”, in *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 81-110.

CORREIA, J. A. e CAMELO, J.(2001), “Linhas gerais para uma reflexão em torno da problemática das relações entre educação e desenvolvimento local” in *Aprender*, n.º 25, 88-89.

CORTESÃO, L. (1988), *Escola, sociedade/Que relação?*, Porto: Edições Afrontamento, Coleção Biblioteca das Ciências do Homem/Pedagogia.

DALE, R. (2001), “Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma «cultura educacional mundial comum» ou localizando uma «agenda globalmente estruturada para a educação»?”, in *Revista Educação, Sociedade & Culturas*, 16, 133 – 169.

ESTEVÃO, C. V. (2001), "Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização", in *Revista Portuguesa de Educação*, 14(2), 154-177.

FORMOSINHO, J e MACHADO, J. (2000), "Autonomia, Projecto e Liderança", in *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*, Porto: Edições ASA – Coleção Em Foco.

LEMOS, J. e SILVEIRA, T. (1998), *Autonomia e gestão das escolas – legislação anotada*. Porto: Porto Editora

LIMA, L. (1999), "E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas", in *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 57-79.

LISBOA, A. C. (2001), *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Lisboa, Editorial Verbo

MATOS, M. (S/D), "Autonomia das escolas: Atribuir ou construir novas competências profissionais?", in *Perspectivas sobre Territorialização Educativa*, DREN.

ALVES, N. et al (1996), *A escola e o espaço local: políticas e actores*, Lisboa: IIE

ONFRAY, M. (1997), *A política do Rebelde – Tratado de Resistência e Insubmissão*, Lisboa: Instituto Piaget – Coleção Epistemologia e Sociedade

PETRAS, J. (S/D), *Globalização e Cidadania – Dimensões Política e Social*, Porto: Associação 25 de Abril.

SARMENTO, M. J. (1993), *A Escola e as Autonomias*, Porto: Edições ASA, Coleção Cadernos Pedagógicos.

* Quando o PS anunciou o programa do Governo, a educação surgiu como a "paixão" do executivo, fazendo aumentar, deste modo, as expectativas sobre as medidas para uma área que, sistematicamente, tem sido causa de maior erosão nos governos pós revolução de Abril de 1974.

* A título de exemplo, o "Projecto Educativo do Agrupamento de Escolas de Campo" refere explicitamente a comunidade educativa como os docentes, discentes, e auxiliares de acção educativa, referindo as demais instituições como "recursos susceptíveis de serem utilizados na concretização do projecto".

* Neste sentido, entendemos a afirmação de Cortesão (1988) quando refere que se "todos têm tentado utilizar a escola como arma de transformação social, é porque, apesar de tudo, será compensador investir no micro-sistema escolar para que a sua capacidade de reacção às pressões que sofre bem como a sua actuação sobre o macro-sistema social, sejam ambas um pouco aumentadas"(157)