

FUNDAÇÃO ORIENTE
ACADEMIA INTERNACIONAL DE CULTURA PORTUGUESA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: O
IMPASSE.**

10 de Maio de 1995

Joaquim Azevedo

0. Introdução

O tema da descentralização da administração educacional, que a Fundação Oriente me propôs tratar, surge recorrentemente na agenda das políticas públicas de educação. E quando isso acontece, ela é apontada como a grande solução para grande parte dos problemas educativos.

Parafraseando Woody Allen, começo por perguntar: a descentralização é a solução, já o sabemos; mas, não se importam de me lembrar qual é o problema?

Com efeito, de tanto falarmos, durante tantos anos a fio, acerca da solução - regionalização, descentralização - lá nos vamos esquecendo dos problemas que estarão na sua origem e a que, em princípio, ela responde. É que, pode dar-se o caso de se ter desenvolvido tão longamente uma imagem da solução que, quando a vamos procurar aplicar, **só nos resta adaptar os problemas actuais à solução pré-formatada**. Entretanto, pode até ter sucedido que nos tenhamos esquecido dos problemas reais das pessoas e das organizações escolares (Crozier, 1995), quem sabe...

Proponho-me, nesta breve motivação para o debate, relembrar o que julgo serem os principais problemas reais e actuais da administração educacional portuguesa e situar a evolução dos últimos vinte anos de tentativas, falhanços e desafios na sua reestruturação. Nesta evolução daremos especial destaque ao caso das Escolas Profissionais, na medida em que constituem um importante traço de inovação na administração pública nacional.

Numa quarta parte, lançarei algumas perspectivas pessoais sobre os novos rumos de uma mudança, que considero urgente e crucial, do sistema de administração da educação e do ensino, em Portugal.

1. Um conjunto de nós asfixiantes

Por comodidade e brevidade de exposição, enumero sinteticamente os pontos que, na minha óptica, constituem os principais problemas actuais da administração educacional no nosso país. Advirto para a delimitação do conceito subjacente de administração educacional: ele compreende tanto a gestão global do sistema educativo nos seus níveis central, regional e local, como a gestão dos estabelecimentos de ensino e restringe-se à educação e ao ensino não-superiores.

Relembro, então, os problemas:

- a) mantém-se uma **gestão centralista** do gigantesco serviço social e estatal de educação e ensino; a criação das Direcções Regionais de Educação não veio alterar este princípio, permitiu, isso sim, desconcentrar o exercício das competências da administração central e torná-la mais eficiente, aproximando-a dos administrados;
- b) a administração central continua a ser **hiperregulamentadora**, constituindo-se como a **fonte legitimadora da acção educativa** dos vários agentes de educação e ensino;
- c) continua a não existir qualquer **estratégia de desenvolvimento da excelência técnica** dos serviços centrais e regionais, que se vêem sistematicamente debilitados e descapitalizados, tendo de recorrer ciclicamente a ex-professores para manter um corpo técnico numeroso e, em boa parte, dedicado;
- d) existem **milhares de iniciativas autónomas** de escolas e de professores que enriquecem e melhoram a qualidade do serviço educativo mas que, excepto através de um sistema de incentivos - SIQUE, adequado mas muito insuficiente, não são interligadas, divulgadas, incentivadas e tomadas como um referente da própria administração educacional;

- e) não está instalado qualquer **mecanismo de pilotagem** deste serviço público tão gigantesco, com mais de dois milhões de alunos e duzentos mil funcionários, não se pratica qualquer sistema permanente de controlo, nem está instalada a prestação social de contas, relativamente ao desempenho de tal sorvedouro de recursos nacionais;
- f) predomina ainda, na administração educacional, a concepção de que **o Estado detém o exclusivo** (ou quase) da promoção do serviço público da educação, na perspectiva do prosseguimento do bem comum, e quaisquer outros agentes que o façam são remetidos para o terreno da defesa de interesse privados e, normalmente, desprezíveis;
- g) permanece uma enorme **desarticulação entre os vários níveis da administração** e do exercício de competências: os serviços centrais foram reordenados e remetidos para tarefas de concepção; os serviços regionais são pesados porque sobre eles caem todas as tarefas de acompanhamento diário de escolas sem autonomia; as escolas continuam dependentes e fechadas sobre os professores; os municípios detêm algumas competências desgarradas, que são onerosas e sobrecarregam a administração local, sem conferirem verdadeira capacidade de acção na área da educação e do ensino; os âmbitos restritos de "autonomia" das escolas são diminutos e esbarram frequentemente com as determinações dos serviços centrais e regionais;
- h) nas escolas, professores, funcionários e alunos vivem com a convicção de que ninguém os ouve nem se interessa pelos seus principais e reais problemas.

Além disto, todos sabemos quão decisivo é, hoje em dia, na eficiência de uma organização, a **sua boa direcção e gestão**. Ora, as escolas são organizações sociais complexas, não raramente constituídas por milhares de pessoas, de uma enorme heterogeneidade, cuja adequada direcção e gestão se tornam tarefas que requerem experiência profissional, profundo

conhecimento do sector educativo e das actividades de ensino/aprendizagem, boas capacidades de liderança e de gestão de elementos humanos e um forte espírito de cooperação social interinstitucional.

2. Vinte anos de mudanças na administração educacional: marcos de referência.

A evolução recente da administração educacional, no período pós-revolucionário, salda-se por vinte anos de iniciativas legislativas e medidas de política que prefiguram um sistema administrativo **desordenado**, internamente **contraditório** e a caminho de uma **desvitalização progressiva**.

Vejamos esta evolução com mais pormenor e aproveitemos para sustentar estas classificações.

Um dos debates mais marcantes das duas décadas desenvolveu-se em torno dos modelos de administração e gestão das escolas. Dois modelos surgiram: o de 1976 (D.L. nº 769-A/76)), também auto-intitulado de "gestão democrática" e o de 1991, também conhecido como "novo modelo de gestão" ou modelo da reforma educativa (D.L. nº 172/91, de 10 de Maio).

Sobre eles faço a seguinte leitura: **o modelo de 1976**, ainda em vigor na grande maioria das escolas, é um modelo de administração e gestão caracterizado por se basear numa gestão de tipo intuitivo e pouco racionalizado, por ser fechado sobre os professores, como únicos actores institucionais do sistema escolar local, por estar prisioneiro de articulações verticais e hierárquicas, dependente da administração central e regional, um modelo que desresponsabiliza as organizações escolares perante os principais agentes socioculturais e económicos locais.

No momento em que foi implantado, este tipo de gestão escolar significou a consagração da derrota do **modelo do reitor**, baseado na nomeação de agentes por parte da administração central,

através de critérios políticos e profissionais a que as escolas, os professores e a **comunidade educativa** eram alheios. De fora ficaram as mais de dez mil escolas do ensino primário, e assim permaneceriam até hoje, talvez a revelar a fragilidade da solução adoptada. Na verdade, mais do que reconstruir um modelo de administração educacional, adequado ao fomento da participação social e democrática, tratou-se de encontrar uma solução política que consubstanciasse sobretudo a recusa do **modelo do reitor**.

Nos últimos vinte anos, muitos milhares de professores participaram activa e dedicadamente na gestão dos estabelecimentos de ensino. Houve inúmeros Conselhos Directivos eleitos que desempenharam eficientemente a sua acção, com bons resultados escolares e socioculturais, extravasando, vezes sem conta, as suas atribuições legais e abrindo a escola à participação comunitária. Uma boa parte do funcionamento do sistema de ensino tem radicado nos ombros destes professores que, no meio de muita incompreensão da administração e com um estatuto remuneratório e social inadequado, têm procurado obviar à falta de especialização profissional, ao autofechamento da escola sobre si mesma e à asfixia da administração centralizadora.

Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e no decurso dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988), começou a surgir uma reflexão mais sustentada sobre novos modelos de administração educacional, sobretudo a partir de equipas de investigação da Universidade do Minho. Esta Comissão, após vários debates ao longo do país, elaboraria uma proposta concreta de novo regime de administração, direcção e gestão das escolas, envolvendo agora todo o ensino não superior, proposta que viria a ser entregue ao Governo, em 1988.

O Governo viria a aprovar um novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas, em 1991, após um difícil processo negocial quer com os sindicatos de professores quer no seu próprio interior. Na verdade, ficou patente, desde 1990, uma

clivagem entre os dirigentes políticos em torno da questão da gestão das escolas. De um lado, estava o modelo defendido pela equipa do Ministério da Educação, liderada por Roberto Carneiro, que integrava uma parte das propostas da Comissão de Reforma; do outro lado havia poucas ideias, mas estava a força da crença no **modelo do reitor**, ou seja, aquele que tinha funcionado quando os actuais dirigentes eram estudantes e que se mantinha, pobremente, como a referência principal.

O Decreto-Lei de 1991 resulta de um compromisso entre as partes e da força persuasiva, e momentaneamente ganhadora, da equipa de Roberto Carneiro, que contava com o apoio de Manuela Teixeira, da FNE, na solução encontrada. Convencidos, mas não vencidos, continuaram e continuam muitos dirigentes políticos, cujo lastro de análise das questões de política educativa e das políticas de administração do Estado ainda gira à volta da sua experiência de infância e juventude, sob a ditadura. A inteligência da elite dirigente do país sobre os modelos de administração educacional tem-se revelado pouco elaborada e, por isso, facilmente preenchida pela experiência pessoal, avessa à reflexão crítica e ao confronto entre perspectivas políticas **devidamente actualizadas**.

A comprová-lo está, de modo incontroverso, o percurso dos últimos quatro anos. No ano lectivo de 1991/92, o regime não é aplicado em nenhuma escola, em 1992/93 inicia-se a sua implantação experimental em 21 escolas e 4 áreas escolares e cria-se em Conselho de Acompanhamento onde estão representados os parceiros sociais da educação. Em 1993/94, alarga-se o número de escolas e áreas escolares para cerca de 60.

Mas, logo em 1994/95, suspende-se esta execução experimental, sem que a primeira fase experimental estivesse aplicada e avaliada, e é previsível que a suspensão se prolongue no próximo ano lectivo, uma vez que novos processos eleitorais não foram ainda desencadeados. Além disso, as áreas-escolares ainda não

foram criadas, o que continua a impedir a aplicação do novo modelo no 1º ciclo (ensino primário).

Em 1992 afirmava-se pública e politicamente a importância do novo modelo e estimava-se a sua generalização até 1996 ou 1997. Agora, em 1995, tudo é indeterminação.

As principais características do **modelo de 1991** são as seguintes:

- diferenciação entre os planos de direcção e de gestão das escolas, cabendo o primeiro a um Conselho de Escola e o segundo a professores especializados;
- alargamento da participação local de outros intervenientes no processo educativo na direcção das escolas: pais, alunos (no ensino secundário), autarquias, representantes de interesses socioeconómicos e culturais fazem agora parte do Conselho de Escola;
- profissionalização do nível de gestão das escolas: mediante concurso público, a direcção da escola escolhe, entre professores, candidatos com especialização e experiência profissional de gestão escolar e os mandatos passam a ser de quatro anos;
- inclusão do 1º ciclo na nova dinâmica de gestão, através da criação das áreas-escolares.

Entretanto, foram tomadas outras medidas que contribuíram para alterar o sistema de administração educacional do país:

- o Decreto Lei da "Autonomia das escolas" (D.L. nº 43/89, de 3 de Fevereiro), que ora consagra ora transfere para o nível escolar local algumas competências nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro. Todavia, foi neste último âmbito que as medidas se revelaram mais aquém da desejada e prometida autonomia;

- consolidação das Direcções Regionais de Educação como as estruturas desconcentradas intermédias e de acompanhamento permanente das escolas e reestruturação dos serviços centrais, nomeadamente pela fusão de Direcções - Gerais (processo iniciado em 1989 e continuado em 1993).

Vinte anos volvidos e sem qualquer pretensão de exaustividade, parece-me que é possível e necessário registar algumas tensões e impasses que caracterizam a situação actual:

- o maior dos impasses é de ordem política, uma vez que não se sabe o que vai suceder com a aplicação do novo modelo de direcção e gestão das escolas (Vai ser revisto? Vai prosseguir o seu alargamento? Vai ser suspenso? Vai ser generalizado a todas as escolas em 1997, conforme se tinha previsto? Vão ser tidos em conta os resultados da avaliação promovida pelo Conselho de Acompanhamento?). Entretanto, nenhum partido político tem demonstrado qualquer empenho sério na revisão do modelo de administração das nossas escolas e do nosso sistema de ensino, debatendo ideias e alternativas, dentro de um quadro coerente;
- uma tensão que se mantém, e cuja evolução é de difícil previsão, é a que se relaciona com a possível amplitude da descentralização da administração escolar, dentro de um novo quadro de administração do Estado, que continua a pautar-se pelo centralismo e pela desconcentração;
- outra importante tensão relaciona-se com o combate entre modelos corporativos e modelos abertos e socialmente participados de administração das escolas, mantendo-se um aceso debate entre os professores, em que se reafirmam constantemente as virtualidades e os limites de ambos;

Perante este quadro, muito brevemente lembrado, creio que é de prever que os próximos anos continuem a ser pautados por avanços e recuos em relação ao reordenamento da administração educacional e que os desajustamentos e incongruências internas

se mantenham. **A descentralização não parece constituir de facto, a curto e a médio prazo, a solução.** Os problemas são vastos e requerem outras atitudes, outras medidas de política, outro processo social de mudança.

3. O caso das Escolas Profissionais

Em 1989, foi criado um novo tipo de escolas que, na sua matriz, são escolas de iniciativa das instituições e agentes da sociedade civil, dotadas de autonomia administrativa, pedagógica e financeira. Hoje existem perto de 150 escolas profissionais em funcionamento, distribuídas por todo o território nacional, com mais de vinte e cinco mil alunos.

Estas organizações escolares representam um inequívoco projecto inovador no domínio da administração pública portuguesa. O Estado (um seu pequeno segmento!), consciente de que não é o único construtor do edifício social, nem detém o exclusivo da promoção do bem comum, optou pelo desenvolvimento de um projecto de formação técnica e profissional de jovens, em cooperação com outros actores sociais, autarquias, empresas, fundações, associações empresariais, sindicais e culturais, organismos de solidariedade social. Na verdade, já hoje são mais de trezentas as instituições sociais que, no dia-a-dia, dirigem as escolas profissionais.

O Estado assume um papel regulador, definindo os parâmetros gerais de funcionamento das escolas e promovendo a avaliação externa dos seus resultados e do seu desempenho global. Além disso, assume o papel de principal financiador do projecto.

Estas escolas dispõem de condições para irem construindo, ano após ano, os alicerces da sua autonomia, solidificando livremente os seus projectos pedagógicos.

Num contexto de administração da educação e do ensino em que são hegemónicas as práticas centralistas e a dependência das organizações escolares creio que, a experiência das escolas

profissionais pode construir um nicho de mudança e de renovação de um inestimável valor. Assim os agentes e as instituições da sociedade civil saibam **manter a sua construção e melhorá-la**. Os riscos, estão no entanto, presentes: seja o risco de ténues tentativas de controlo por parte da administração, seja pelo regime pouco claro (de parte a parte) no que respeita ao financiamento público e privado, seja ainda pelo ineditismo e isolamento em que estas novas práticas administrativas estão envolvidas.

O projecto inovador que as escolas profissionais representam na administração educacional e até no conjunto da administração pública portuguesa, para se desenvolver, requer também um esforço continuado por parte do Estado, de promoção do desenvolvimento da autonomia, de incentivo à responsabilização social e à prestação de contas junto da comunidade local e de rigorosa avaliação externa do desempenho.

4. Aquilo em que eu aposto

Não terminarei esta reflexão sem comunicar aquilo em que eu acredito e considero exequível, dentro de um quadro coerente de reordenamento da administração educacional. Deixarei, assim, o enunciado de alguns princípios orientadores.

Em primeiro lugar, no entanto, registo que é imprescindível uma **avaliação séria** das alterações processadas nos últimos anos, quer a título definitivo quer a título experimental. Esta avaliação pode constituir um trampolim para um debate político da maior utilidade social, em torno dos novos rumos para a administração educacional.

Não acredito na eficiência social das grandes reformas decretadas pelo Estado. Tenho aprendido a desacreditar do seu simplismo e linearidade e a crer em processos sociais mais diversificados, complexos, no diálogo social intenso e contínuo e no envolvimento político dos actores nas mudanças que lhes dizem respeito.

O primeiro princípio é, assim, o do **fomento diálogo social** como condição de mudança profunda das práticas administrativas da nossa administração pública. Estes processos são lentos, envolvem muitas dezenas de milhar de pessoas e assentam na alteração de círculos viciosos com mais de dois séculos de tradição. É de prever que sejam dolorosos, tensos e de difícil gestão quotidiana.

Tem de haver **compromissos sociais** sobre estas matérias, nomeadamente sobre uma **efectiva descentralização das escolas**. Não haverá qualquer verdadeira descentralização escolar enquanto se mantiver uma lógica centralista a orientar os restantes serviços da administração pública e, sobretudo, as normas oriundas do Ministério das Finanças. Verdadeiramente, o que está em jogo é a **refundação da participação social**, da **promoção do bem comum** e do **papel do Estado**.

Este processo não é linear nem simplista. Nenhum Governo responsável aceitará transferir para um corpo profissional - no caso, os professores - a direcção do processo educativo a nível local, colocando pais, autarquias e outros interesses locais fora do núcleo central da prestação do serviço público de educação.

As autarquias locais, democraticamente instituídas, devem ser consideradas como **pivots** deste processo de mudança e o município deve ser tomado como a principal plataforma espacial de interacção entre os diferentes parceiros sociais da educação, em ordem à melhoria deste tão importante serviço público.

Simultaneamente, será importante reordenar as atribuições e competências de todos os escalões da administração educacional, desde o nível local ao central. O princípio da subsidiariedade deveria comandar este processo; apenas seriam cometidas tarefas a outros níveis da administração, que não o da unidade local de direcção e gestão, caso se acreditasse e verificasse que nesses níveis seriam mais eficientemente realizadas ou se lhes reconhecesse legitimidade própria (p. ex., inspecção e legislação).

Por outro lado, é preciso acreditar, na prática, nas virtualidades do princípio democrático da abertura da direcção das escolas à participação dos pais, dos alunos, das autarquias e à cooperação de outros agentes locais significativos.

A **construção social de educação escolar** assim o requer. De outro modo dificilmente se ultrapassará o ciclo quase centenário de **construção retórica da educação escolar** em que temos vivido. A "falta de preparação das escolas" não pode ser argumento para a manutenção do centralismo e da hiperregulamentação. A dependência gera a dependência e a interacção de uma pluralidade de interesses, expectativas e recursos constitui um caminho mais seguro para uma autêntica edificação societal da educação escolar.

Tenho defendido a substituição progressiva do paradigma da escola - "**serviço local do Estado**" pelo paradigma da escola - **serviço local de educação**. Só a via da participação social alargada, poderá retirar as escolas da alçada do Estado, e viabilizar a construção da dimensão territorial e comunitária da educação.

Não advogo a imposição a todas as escolas, de todos os níveis de ensino e de todos os locais do país, de um modelo fechado e totalmente pré-formatado de direcção e gestão das escolas. A **articulação horizontal e territorial** tem sido reconhecida como a via mais frutuosa para se promover gradualmente o acesso e o usufruto dos benefícios sociais da educação.

Territorializar as escolas, tenho-o defendido sempre, constitui o principal garante de um processo autónomico sustentado.

Creio que os actores locais não intervirão mais activamente no campo escolar enquanto não apreenderem, por si próprios, as vantagens da sua acção. E, para isso, é preciso que participem, contínua e longamente, na construção da autonomia e desempenhem efectivamente novos papéis sociais.

É preciso que as organizações escolares prestem localmente contas do seu desempenho, que se estabeleçam metas e que se avalie o cumprimento dessas metas. Este processo de avaliação que envolva os actores locais é fruto de aprendizagem permanente. Diferentes práticas sociais só poderão emergir livremente e expandir-se num diferente palco social que favoreça a sua aprendizagem e que conduza ao seu desabrochar.

Com a autonomia e a participação social na direcção das escolas aumenta a responsabilidade social das organizações escolares e dos vários actores nelas envolvidos. E é muito urgente retirar as escolas de um **círculo vicioso de desresponsabilização social e de desmotivação progressiva** dos professores que mais desejosos estão de participar socialmente.

Concluindo, é preciso muito estudo sério dos problemas, diálogo e respeito pelas pessoas e pelas suas situações concretas e coragem política. A elite que detém o poder mostrou, nestes últimos vinte anos, muita hesitação, um enorme apêgo ao centralismo burocrático e à norma, pouca imaginação e muito comodismo. E assim não haverá descentralização da administração educacional por mais forte que seja o voluntarismo de alguns.