

A participação da comunidade e da família na gestão escolar

Joaquim Azevedo

(tópicos de uma intervenção no dia 29 de Novembro, de 1989 em Lisboa, na Conferência sobre "A Reforma Educativa e Gestão Escolar".)

Foi-me pedida uma introdução a um tema multifacetado e oportuno como é o da participação comunitária na gestão das novas escolas. Esta intervenção servirá de arranque para três subgrupos de reflexão sobre: as autarquias e os recursos comunitários na gestão da escola; as famílias na gestão da escola; a escola e o mundo do trabalho.

1. A educação e o ensino são coisa pública por excelência. Este subsistema social envolve directa e quotidianamente mais de dois milhões de alunos e suas famílias, cerca de 200.000 funcionários e suas preocupações e perto de 14.000 escolas.

Distribuídas capilarmente por todo o território, na malha mais apertada de equipamentos colectivos que o país detém, os estabelecimentos de ensino envolvem na sua actividade crianças, jovens, pais e encarregados de educação, professores e funcionários públicos, autarquias e empresas diversas.

No entanto, uma das características principais deste cruzamento permanente de pessoas e gentes, interesses e expectativas, é a dispersão e o desencontro. Cada conjunto de actores defende os seus interesses para seu lado, havendo poucos espaços informais e nenhuma instância institucional de envolvimento dos vários actores em comum.

A ausência de diálogo impede mesmo a existência de objectivos e projectos comumente concebidos e delineados.

Este é o primeiro apontamento de reflexão: sendo o subsistema de educação e ensino algo que atravessa todo o território e que envolve quase que directamente grande parte da população, as escolas, por sua vez, não deixam de constituir locais de desencontro de pessoas e interesses e de isolamento face à comunidade local.

2. de facto, o quadro em que se inscreve o quotidiano escolar configura um modelo de gestão escolar que se pode caracterizar, entre outros aspectos, por:

(a) escolas voltadas sobre si mesmas e sobre as práticas de instrução, organizadas para prestar o serviço de "dar aulas";

(b) espaços muito reduzidos de participação dos alunos, problema que não se confina às escolas secundárias;

(c) não participação dos pais na vida escolar, organizada de tal modo que a torna secundária, restando aos pais associarem-se à parte, num clima de alguma desconfiança;

(d) ausência das autarquias e outros agentes locais significativos (associações culturais, empresariais, profissionais, empresas, cooperativas, bancos, hospitais párocos, etc., dependendo de contexto para contexto) que, normalmente, se vislumbram apenas como financiadores;

(e) dependência quase total de orientações centrais, emanem elas de Lisboa ou das regiões, quer nas práticas lectivas quer nas administrativas e financeiras;

(f) Conselhos Directivos aprisionados no cumprimento do "estipulado na lei" e na manutenção do "normal funcionamento" das escolas, na inteira dependência dos despachos, circulares e ofícios do poder central, respirando reduzidíssimas áreas de autonomia, com mitigadas "experiências" de "ligação ao meio".

Assim, a gestão escolar em curso desenvolve-se num modelo que comporta vastos círculos de dependência das orientações e dos recursos oriundos do poder central, que forjam consecutivos círculos de desinteresse em tudo o que ultrapasse a quotidiana gestão das práticas de instrução (normal funcionamento das escolas) (1)

(1) Comfrontar inquérito do GEP aos C.D.'s "Da Diversidade de Contextos à Diversidade de Iniciativas", Lisboa, 1989

A estatização generalizada da educação e do ensino reforça ainda a lógica de dependência em que as escolas se movimentam.

3. É neste contexto que se vem desenvolvendo nas escolas um sistema de administração e gestão marcado pela falta de participação comunitária. A eleição directa e democrática dos professores que fazem parte da direcção pelos próprios professores da escola constitui uma forma ainda muito imperfeita de gestão participada e está longe de um modelo de participação comunitária. De facto, não se deverá confundir a eleição democrática dos Conselhos Directivos pelos professores com a existência de participação comunitária-e democrática-dos diversos actores na gestão escolar.

A análise do papel crucial dos Conselhos Directivos, desde 1975 até hoje, está fora do alcance desta intervenção e já foi amplamente realizada nesta Conferência. Incido por isso, na questão da participação comunitária.

4. À massificação da educação e à expansão acelerada da rede escolar não correspondeu até hoje, entre nós, um esforço de descentralização da tomada de decisão para as escolas nem o reforço da participação dos actores sociais nas questões educativas e escolares.

A vinculação na vertical da actual gestão escolar tem vindo a dispensar o incremento das relações de horizontalidade com aqueles que estão próximos e são os primeiros e principais intervenientes no desenvolvimento das crianças e dos jovens. Este modelo tem-se revelado impotente-dramaticamente, a meu ver-para fazer face aos maiores problemas da escola: o sucesso escolar dos alunos, a sua inserção social em condições satisfatórias, os abandonos, a motivação dos professores e o incentivo aos que mais se dedicam à sua actividade profissional, a desmotivação dos alunos, etc..

5. A "experiência" dos Conselhos Consultivos, apesar de não estar devidamente estudada, parece não reunir a força suficiente para contradizer as tendências generalizadas descritas.

Na verdade, não existe autêntica democracia na gestão escolar enquanto esta ignorar a intervenção permanente e decisiva de pais, alunos, pessoal não docente, autarquias e agentes locais significativos.

Advoga-se frequentemente a debilidade das instituições da nossa sociedade civil. É insustentável, antes de mais em nome da própria democracia, este posicionamento de princípio. Por um lado, as instituições são variadíssimas e a sua vitalidade está patente sob diversas formas como, por ex.: no recente lançamento das Escolas Profissionais (2); por outro lado, a capacidade de intervenção dessas instituições só cresce na medida em que se exerça, em que haja real espaço de actuação autónoma (e devidamente apoiada).

6. Há enormes margens de ineficiência do subsistema de educação e ensino e avultados investimentos são desperdiçados (caminho típico de países subdesenvolvidos) quer nas reprovações e nas repetências avultadas quer nos abandonos precoces (a título de exemplo).

Será necessário percorrer caminhos novos que reforcem a democraticidade da gestão escolar - rebentando o círculo vicioso em que a escola e a sua gestão são assuntos de professores -, aumentem a eficácia do serviço público de educação e de ensino e desenvolvam escolas com rosto próprio capazes de gerar novos círculos de qualidade, de adequação e de eficácia.

7. Em conformidade com o exposto, a questão central da participação comunitária na escola é a alteração do modelo de gestão escolar. Na década de 90, em que o principal eixo do crescimento do subsistema da educação e do ensino será o da qualidade, deverá desenvolver-se um sistema de gestão que contemple a participação activa do conjunto dos actores, sem exclusões de qualquer espécie. Só estes estão em condições de passar do tempo da massificação e do centralismo ao tempo da adequação.

(2) Surgiram, no espaço de 6 meses e sem ter havido lugar a uma divulgação generalizada, cerca de 130 projectos de escolas profissionais, envolvendo cerca de duzentas instituições da sociedade civil. Acabariam por arrancar 52 durante os fins de 1989.

Arrisquemos um exemplo: como é possível, num dado contexto, reduzir os abandonos escolares que, em muitos locais, atingem, até ao 7º ano de escolaridade, valores inacreditáveis. Só uma malha apertada de esforços e de solidariedades "horizontais" poderá inverter a tendência para a fuga... porque as razões porque ela acontece radicam bem fundo fora da escola. A acção concertada de autarcas, empresas, pais, alunos, professores e outros agentes locais poderá gradualmente mudar a escola para esta acolher todos e cada um, na sua diversidade.

B. Atrevo-me a arriscar algumas ideias em ordem à reorientação da gestão escolar tendo em vista o reforço da participação comunitaria.

(a) a diminuição da intervenção do Estado na iniciativa da oferta e da gestão das escolas e, simultaneamente, a redução drástica do peso do poder centralizador da administração. Será necessário reforçar a autonomia na base e promover uma racionalização mais apertada no topo, reservando ao "centro" um papel mais regulador e orientador;

(b) qualquer modelo de gestão das escolas deverá incrementar e garantir uma efectiva intervenção comunitaria na sua Direcção. Esta deverá constituir-se como órgão de participação aberto e alargado onde os vários actores encontrem espaço de exercício pleno da sua actividade: Pais; alunos; pessoal não docente; autarcas; associações culturais, empresariais e profissionais; etc.. É óbvio que a gestão quotidiana da escola deverá continuar a competir aos professores, mas o projecto da escola, os seus planos de actividades, e a forma como ela é gerida passarão a ser objecto de análise e deliberação da Direcção;

(c) acredito que esta devolução da "coisa pública" que é a educação à sociedade (cada vez mais uma "sociedade educativa") poderá gradualmente gerar escolas diferentes, com projectos próprios para os seus alunos, adequados à grande diversidade de contextos e, por isso, escolas mais aptas para obterem ganhos significativos de eficácia e eficiência;

(d) a nível regional e nacional é imprescindível abrir progressivamente a definição da política educativa aos parceiros sociais, à crítica e à avaliação da sociedade, desenvolvendo mecanismos de consulta mais alargados;

(e) o novo modelo de gestão das escolas deverá optar sempre por uma implementação gradual e além disso, terá de conter áreas de flexibilidade que garantam a sua aplicação porventura diversa de contexto para contexto (há meios rurais pequenos em que a constituição e o funcionamento da gestão nada têm que ver com um grande centro urbano).

9. Finalmente gostaria de chamar a atenção para alguns dos riscos que se correm ao fazer evoluir o modelo de gestão escolar de forma aproximada à que tenho vindo a expor.

(a) é natural que aumentem os conflitos e se acendam focos de tensão um pouco por todo o lado, no seio dos novos intervenientes na direcção e gestão escolares. Todavia eles são tão-só o espelho da dialéctica das diversidades e dos contrastes em que se consubstancia a vida democrática.

Certamente que se desenvolverão mecanismos de autoregulação nos conflitos de interesses, tal como aconteceu em França e em Espanha, por ex., países que percorreram caminhos semelhantes;

(b) é possível que os professores reajam com alguma violência ao ataque que, deste modo, é lançado "contra" a sua segurança; por outras palavras, a partilha do poder nunca é oferecida de bandeja.

Talvez esse seja o momento de recentrar aquilo em que os professores assentam as suas seguranças...;

(c) é possível ainda que haja tentativas de dominação da direcção e, inclusive de partidização, por parte de grupos locais, em algumas escolas. Deverão ser sempre vistas, no entanto, como momentos de fechamento em relação às virtualidades e aos fins da gestão aberta e alargada;

(d) menos provável mas hipotético é que a procura de respostas locais aos problemas locais provoque algum encerramento das comunidades sobre si próprias. Nos tempos da sociedade de consumo e da "aldeia global" é difícil, contudo, que tal fenómeno seja significativo;

(e) é previsível que muitos professores não compreendam o que se pretende finalmente realizar ao fazer evoluir a participação comunitária na gestão escolar se não houver um programa que muito intencionalmente explicita as transformações a operar e, mais do que isso, se não houver espaços de debate em que se possam livremente manifestar as diversas opiniões e as diferentes expectativas.

Para terminar, e no seguimento deste último parágrafo, afirmaria que o maior erro que se poderá cometer será o de pensar que estamos perante uma questão meramente técnica e não diante de um problema profundamente político.

Porto, Novembro de 1989