

Propostas para um novo modelo de regulação da educação (*)

Joaquim Azevedo e Rodrigo Queiroz e Melo¹

Introdução

Neste artigo os autores sistematizam uma reflexão, ainda embrionária, em torno da regulação da educação em Portugal. Inicialmente focam-se alguns elementos de enquadramento acerca da regulação e da evolução das políticas públicas. Depois, descreve-se sumariamente o desenrolar do paradigma da autonomia das escolas, em Portugal. Por fim, realiza-se um desenho genérico acerca do que pode ser um novo modelo de administração educacional, assente na regulação policêntrica, solidária e sociocomunitária da educação.

Trata-se de um primeiro esboço, que visa apenas esclarecer os pressupostos, remeter para outras leituras mais aprofundadas e colocar, na agenda e no espaço público, um novo debate político em torno da regulação da educação, realizada com outros pressupostos que não apenas os que derivam da rotação dos governos e dos ministros que nos servem. Seria bom que as políticas públicas de educação pudessem ser pensadas em relação ao futuro e não continuassem a ser sobretudo pensadas em relação ao passado, como quem olha pelo retrovisor e pode assim encontrar algum fio condutor.

Novos desafios na regulação da educação

No incio dos anos dez do Séc. XXI, Portugal encontra-se numa encruzilhada de difícil discernimento quanto à regulação da educação, no quadro da definição e execução das políticas públicas.

Entendemos aqui por regulação, no quadro da regulação social (Reynaud, 2003 e 2004; Maroy, 2005) e numa perspectiva mais construtivista do que funcionalista, os processos múltiplos, contraditórios e por vezes até conflituosos, de definição e de manutenção de regras, de orientação das condutas dos actores e de definição das “regras do jogo” num dado sistema social.

A regulação é um processo múltiplo seja pelas suas fontes, os seus mecanismos, os seus objectos, seja pela pluralidade dos actores que a constroem, desde o nível transnacional, ao nível nacional e local (Azevedo, 2008; Maroy, 2005). Por isso mesmo, em conflito de interesses, os actores em presença no campo da educação desencadeiam processos que são, em cada momento, procuras de equilíbrio e de desequilíbrio, não só a favor de uns e em

¹ Professores da Universidade Católica Portuguesa.
(*) publicado na Revista Brotéria, Setembro de 2011

detrimento de outros, como em conjugação entre si, tendo em vista um bem maior, como é o bem comum educacional.

O Estado, sob a figura do Estado-nação, figurava segundo um princípio único e como a centralidade do sistema político. Entretanto, multiplicou as suas intervenções e ampliou imenso os seus orçamentos, regulando mesmo uma economia em crescimento e orientando uma cultura de redistribuição. Hoje, o mesmo Estado não existe, apresentando-se como uma entidade bastante vulnerável, no quadro da regulação nacional do país, o que não adianta qualquer apreciação acerca da sua relevância política. A sua relevância joga-se hoje num contexto social em que o Estado é um regulador regulado por agências nacionais de regulação, em que é um prestador de serviços públicos a par de muitos e cada vez mais relevantes prestadores não-estatais de serviços públicos, é um poder central em interacção com poderes democráticos locais cada vez mais fortes e ao lado de instituições sociais com cada vez maior protagonismo político, em que a economia viu esboroarem-se e volatilizarem-se os centros de decisão e o seu controlo financeiro, tendo-se transformado hoje num actor político entre múltiplos actores políticos, num quadro de diferentes e conflituosas fontes de legitimidade, um actor político muito menos relevante como integrador de tensões e de contradições sociais.

Coexiste pois, actualmente, uma orfandade relativamente a um Estado central e centralista e autoritário e uma possibilidade aberta de construção de novos quadros de governabilidade. Mas, na verdade, na sociedade portuguesa de hoje existe uma enorme confusão quer acerca dos novos papéis dos velhos e dos novos centros e polaridades em tensão, quer em torno de novas configurações no exercício da política, seja da administração pública seja dos múltiplos actores sociais, mormente no campo das políticas sociais públicas, onde se insere a educação.

No caso da educação, vários autores sustentam, na mesma perspectiva teórica da regulação social, que, após a hegemonia da acção de modelos de regulação burocrático-profissionais, articulados, como em Portugal, com práticas centralistas e autoritárias de regulação da administração educacional, tiveram alguma relevância, em alguns países, modelos de “quase-mercado” e de “Estado-avaliador” (Reynaud, 2003, Maroy, 2005, Barroso, 2003, 2005), que também são considerados como convergindo nos anos dois mil para um novo regime de regulação “pós-burocrática”.

Assiste-se, em Portugal, à persistência de um quadro de “des-regulação” ou de alegre destruição por acomodamento, preguiçoso e pouco inteligente, de políticas contraditórios dentro do mesmo quadro geral de regulação, em que diferentes interesses e fontes de definição e manutenção de regras interagem e conflituam, com enorme dispêndio da energia positiva que se gera (dedicação, voluntarismo, inovação, etc). As funções de *garantia*, de *prestação dos serviços* de educação e de *controlo* coexistem e amalgamam-se, sem que haja, pelo menos aparentemente, uma grande necessidade e urgência na sua delimitação. Os agentes que exercem estas diretas funções confundem-se nas mesmas estruturas administrativas, onde se registam frequentes sobreposições e indefinições, com a conseqüente desorientação e perda de eficácia que resultaria de um jogo claro e aberto no espaço público entre os diferentes actores e interesses. O discurso e as práticas inconseqüentes de descentralização e de promoção da autonomia das escolas (ver melhor

explicitação adiante), no quadro de um sistema que permanece fortemente centralizado e autoritário, configuram, entre nós, muito mais uma fonte de legitimação de um Estado que continua a exercer uma efectiva “regulação de controlo”, em nome de uma “regulação autónoma” das escolas. Nada poderá ser mais demolidor, quer para quem tem de exercer funções de regulação de controlo, que permanecem como que “funções de soberania”, quer para quem tem de exercer funções de prestação do serviço de educação e para quem tem de exercer automaticamente as suas responsabilidades.

As próprias inspecções de educação têm evoluído de modelos de forte regulação de controlo, assentes em avaliação das conformidades, para modelos de avaliação da actividade (Afonso, 2002). Muitas vezes, esta orientação para o Estado-avaliador corresponde a uma mera derivação do que já era o Estado-educador, só que agora sobretudo com um rosto assente na análise de resultados. A excessiva ênfase na avaliação das escolas e do conjunto do sistema de educação, tendo por base os resultados escolares, medidos quase exclusivamente em testes e exames, a par de uma recentralização das funções nas mãos da administração central, tendo por base o argumento da “completa informatização” do sistema, podem configurar o desenvolvimento de novos modelos de regulação da educação hiper-burocráticas (Maroy, 2005), como se diz do hiper-realismo para a pintura.

Tudo isto ocorre e não é neutro. É um caminho, representa uma opção, com consequências claras na administração da educação. Temos defendido, por isso, que vivemos num quadro geral de “irresponsabilidade” (Azevedo, 2011), em que ninguém assume claramente as suas responsabilidades, porque todos podem atribuir a outrém, sobretudo ao anónimo centro, as responsabilidades pelo que realmente sucede no dia-a-dia das escolas, incluindo os seus resultados. Estamos no centro de uma grave crise de governabilidade do sistema nacional de educação, num contexto em que proliferam, ao mesmo tempo, sistemas potentes, mas de nível micro, de regulação local da educação. Mas, uma vez mais, estes caminhos sociais representam opções (mesmo que implícitas) e conduzem a determinados resultados, havendo conflitos, crispações e cedências de parte a parte².

Tem sido particularmente difícil enveredarmos por uma mudança de paradigma, em que nas escolas e na sua acção de educar repouse o primeiro e grande nível de responsabilidade, sob a orientação política geral realizada pelo governo e pela Assembleia da República, e em que se respeitem e desenvolvam os valores da liberdade de ensinar e aprender, da subsidiariedade e da solidariedade na procura do bem comum.

Temos pugnado pela necessidade política de valorizarmos os contributos locais para a melhoria do sistema de responsabilidade na educação, ainda mais depois dos importantes passos já dados e de modo persistente seja para consolidar as condições de transferência progressiva de competências para as escolas e os seus Directores, seja para a valorização das autarquias locais, como principal parceiro local das escolas, e de outros actores locais, como

² É a esta luz que devemos considerar os esquemas acéfalos e descontextualizados de governação, quem sabe promovidos com o apoio de ilustrados consultores, como tentativas piedosas de endireitar a sombra de uma vara torta.

associações de pais, associações culturais, organizações de promoção do bem comum. Esta perspectiva, conhecida como regulação policêntrica, solidária e sociocomunitária da educação (Azevedo, 2011), valoriza tanto as dimensões de conflito como as de solidariedade, pois ambas existem e muito activamente em todo o território nacional. Para lá da regulação de controlo, existe uma enorme diversidade de configurações institucionais locais, em cada escola e em cada território local, que expressam estratégias de “poder sobre” e de “poder com” (Butcher, 2007), de confronto e de hospitalidade (Bueno, 2008), de conflito aberto e de cooperação, em suma, de recomposição. Existem e coexistem múltiplas regulações, complexas e muitas vezes autofágicas entre si, que dispersam as energias que geram. Importante seria procurar encontrar caminhos que promovessem o melhor aproveitamento de toda a disponibilidade, hospitalidade e capacidade de bem servir o bem comum, que existem por todo o nosso país, renovando o papel do Estado, tornando-o um actor da “acção pública” (Duran, 2010), mais inteligente e capaz de responder aos anseios das populações no novo quadro de regulação social.

A autonomia das escolas em Portugal

No contexto actual do sistema educativo português, as escolas detêm uma reduzida margem de autonomia em decisões relevantes e centrais na sua acção educativa diária. É ao Governo que compete, por via legislativa, definir (i) o currículo nos seus tempos, estrutura, conteúdos e objectivos, (ii) as regras de constituição de turmas, (iii) que docentes são alocados à escola, (iv) o modo de distribuição do serviço docente por esses docentes e até (iv) como planificar, convocar e desenvolver reuniões (cfr. Despacho da Ministra da Educação n.º 11120-B/2010, de 6 de Julho).

Contudo, desde inícios do século XX, a autonomia da escola tem sido anunciada como um objectivo a atingir para a melhoria do sistema.

Nas suas duas primeiras “aparições” – 1914 a 1927 e 1987 a 1991 – o processo de autonomização das escolas terminou sem consequências de maior para o sistema (Barroso, 2004). Como veremos, também a declaração mais recente – de 1998 até hoje - foi largamente inconsequente.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, a autonomia da escola básica e secundária retorna então pela terceira vez ao léxico legal do sistema educacional português: “(...) A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades (...)” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

Até 1998, a própria Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 48/86, de 14 de Outubro), que referia a autonomia dos estabelecimentos de ensino superior (artigo 45.º), aparentava considerar a escola básica ou secundária como uma extensão da actividade administrativa do Estado, sendo a discussão sobre a sua autonomia desprovida de sentido útil para além de saber quais os limites à liberdade interpretativa da lei conferida aos agentes administrativos que tinham a seu cargo a educação das crianças. A questão da autonomia da escola era colocada no campo das relações do ensino privado com o Estado e tratava-se de saber em que medida aquele estava ou não sujeito às disposições do Ministério da Educação a cuja tutela

estava submetido (cfr. Artigos 54.º a 58.º da Lei de Bases do Sistema Educativo). Em 1989, o Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que vem regulamentar a Lei de Bases, institui uma noção de autonomia gradual em que “(...) a transferência de competências e poderes para a escola deve ser progressiva, iniciando-se pela atribuição imediata a todas as escolas das áreas de exercício de autonomia que não impliquem risco de rupturas (...)” (preâmbulo do Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro).

A autonomia da escola surge como um instrumento de melhoria da qualidade do serviço educativo prestado, pelo que o Estado central confere à escola maior autonomia como forma de “(...) favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades. (...)” (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio). “ (...) A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação (...)” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio). A autonomia da escola ganha desde então foros de instrumento ao serviço do aumento da eficácia do sistema educativo português. A qualidade do serviço educativo surge alicerçada na autonomia da escola.

Mas em que consiste essa autonomia? Nos termos do Decreto-lei n.º 43/89, a autonomia da escola é “(...) a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo (...)” (n.º 1 do artigo 2.º). Em 1998, a autonomia da escola passou a ser “(...) o poder reconhecido à escola 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. (...)” (n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

Trata-se, em ambos os casos, de um conceito indeterminado, de amplitude generosa, mas absolutamente dependente da forma como a administração educacional se ordena, organiza e concretiza em cada momento.

No terreno, a situação que encontramos é que, até 2006, nenhum contrato de autonomia foi celebrado. Se, por vezes, este facto é minorizado com o argumento de que as próprias escolas não desejam autonomia pelos riscos e responsabilidades que isso acarretaria, em nosso entender, o motivo principal é o receio, partilhado por largos sectores da população, da administração educacional central, e até dos responsáveis políticos, de que a autonomia das escolas acarrete “(...) risco de rupturas (...)” (preâmbulo do Decreto-lei n.º 43/89); ou, na expressão de Barroso, de pulverização do sistema de ensino (2005).

Em 2007, no âmbito de uma política educativa reformista desenvolvida por um Governo maioritário, é publicada a Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, que regulamenta a celebração dos contratos de autonomia tal como previstos no Decreto-lei n.º 115-A/98. Este diploma surge em cumprimento do anúncio pelo Governo de que iria celebrar contratos de autonomia com escolas, apontando-se, no primeiro ano, para a celebração de 100 contratos. É portanto um diploma instrumental para o desígnio político de celebrar contratos de autonomia. Contudo, mesmo em 2007, a Ministra da Educação aparenta temer o “risco de rupturas”. A Portaria 1260/2007, de 26 de Setembro, reafirma “(...) o reconhecimento pelo Estado da capacidade das escolas em melhor gerirem os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo (...)”, reconhece que o aprofundamento da

autonomia é um “(...) instrumento de melhor prestação do serviço público de Educação (...)” (preâmbulo da P 1260/2007) mas determina que o contrato de autonomia é estabelecido “ (...) em regime de experiência pedagógica, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 47 587, de 10 de Março de 1967 (...)” (artigo 1.º da P 1260/2007).

Porém, o legislador adiantou-se, procurando soluções para superar esse “risco de rupturas” que, ao longo dos anos, foi provavelmente a principal razão que impediu a celebração de contratos de autonomia, a par da ausência de uma visão global acerca do que deve ser a política pública de educação, num novo quadro de regulação social. Assim, o artigo 3.º da Portaria enuncia os requisitos necessários para que uma escola possa candidatar-se a celebrar um contrato de autonomia. São eles: (i) a adopção pela escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação, (ii) a avaliação externa da escola pelo Programa de Avaliação Externa das Escolas a cargo da Inspeção-Geral da Educação e (iii) a aprovação pela assembleia de escola de um plano de desenvolvimento da autonomia validado pela Direcção Regional de Educação respectiva.

Em 2008, o Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, veio criar uma nova definição legal de autonomia: “A autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos” (n.º 1 do artigo 8.º). Salienta-se a referência no n.º 3 do mesmo artigo aos princípios do gradualismo e da sustentabilidade na transferência de competências da administração educativa para as escolas.

De 1989 a 2007 decorreram 18 anos até à celebração dos primeiros 22 contratos de autonomia, apenas interrompidos pelo isolado contrato da Escola da Ponte^[3], celebrado em 14 de Fevereiro de 2005. Mas, após 2007 e até 2012, não foi nem vai ser celebrado mais nenhum contrato de autonomia. Atendendo à aparente unanimidade quanto ao avanço, ainda que por vezes meramente conceptual, da autonomia da escola como instrumento de desenvolvimento da qualidade educativa, expressas na letra da lei e na literatura (Chapman, 1996, Scheerens, 2004, Clímaco, 2005, Afonso, 2002, Barroso, 2005), fica a questão: por que razão foram necessários tantos anos para se avançar decisivamente nessa atribuição de autonomia? Porque é que, mesmo na legislatura que terminou em Outubro de 2009, o número de contratos celebrados ficou aquém do objectivo inicial de 100 contratos no primeiro ano? Até hoje, permanecem apenas os 22 contratos celebrados em 2007 e o da Escola da Ponte: será isto uma fatalidade? Que políticas públicas de educação e que serviço público de educação estão subjacentes a este resultado?

A autonomia da escola tem tido um percurso longo e atribulado. Um percurso marcado pelo medo dos riscos de ruptura e em que apenas houve um tímido avanço quando à autonomia, tendo sido acoplada a avaliação das escolas (auto-avaliação e avaliação externa). Isto terá sido

³ Ressalva-se que o contrato de autonomia da Escola da Ponte (Vila das Aves – Santo Tirso) que, embora com este *nomen iuris*, é uma experiência pedagógica autorizada nos termos do Decreto 47587, de 10 de Março de 1967, que confere poderes ao Ministro da Educação para, por despacho, autorizar experiências pedagógicas.

feito como forma de manter um nível de intervenção da administração pública central e externa na escola, para promover o controlo da qualidade do serviço de ensino prestado (Woeßmann, 2004). No fundo, procurou-se aplicar na justaposição da avaliação “(...) um compromisso entre a autonomia das escolas e a regulação de controlo (...)” (Azevedo, 2008: 10), sem que se saiba ainda que resultados daí podem advir.

Porém, a liberdade e a autonomia das escolas tem sido concebida sempre como uma “experiência” no sistema educativo e não como um seu princípio estruturante e, conseqüentemente, a administração educacional nunca foi toda ela reconceptualizada em função dessa liberdade e dessa autonomia. Em nosso entender, este é um dos nós do sistema. Para que as escolas possam desenvolver-se em e com liberdade e autonomia, é necessário que o sistema em que se inserem seja, também ele, pensado e desenhado para acompanhar e apoiar essas liberdade e autonomia. Trata-se de conceber uma administração educacional que respeite e promova o desenvolvimento de uma regulação policêntrica, solidária e sociocomunitária da educação (descrito em Azevedo, 2011).

O modelo que se propõe

Aqui chegados, é tempo de descrever o modelo de administração educacional que se propõe para dar resposta aos desafios e às necessidades de um sistema educativo fundado na autonomia das escolas e na regulação policêntrica, solidária e sócio-comunitária da educação.

Começamos por elencar as questões a que esta modelo da administração educacional terá de dar resposta:

- Como conciliar largos espaços de autonomia da escola para construir a sua identidade comunitária, sem prejuízo da sua eficácia e da unidade do sistema de ensino nacional?
- Que estruturas administrativas e modalidades de gestão podem promover e apoiar a melhoria do funcionamento das escolas, tendo em vista potenciar a melhoria de resultados de todos os seus alunos?
- Que estruturas administrativas e modalidades de gestão podem, simultaneamente, garantir a equidade e eficácia na prestação do serviço público de educação?

No modelo que se propõe, à administração educacional central cabe o papel de acompanhar e avaliar a eficiência e a eficácia dos processos e dos resultados e já não definir regulamentarmente e *a priori* os procedimentos. Esta alteração de foco na actividade reguladora estadual não evita a necessidade de o Estado, como qualquer regulador, ter de estabelecer regras, implementá-las e sancionar as infracções cometidas. A novidade está em substituir o tradicional modo de regulação de controlo – criação normativa de processos de acção, controlo da sua aplicação e sanção do incumprimento – pelo controlo da conformidade entre as finalidades/objectivos auto-determinados e os resultados da acção (Hutmacher, 1995), pelo acompanhamento e análise da existência de mecanismos de auto-regulação [4] e pelo acompanhamento e apoio à implementação e sustentação de uma regulação autónoma policêntrica e sociocomunitária da educação.

⁴ Afloramento disto é o facto de um dos cinco domínios-chave do quadro de referência do modelo de avaliação externa das escolas em Portugal continental ser a capacidade de auto-regulação e progresso da escola.

Os princípios estruturantes deste modelo que se propõe são:

- A administração educacional deve garantir a realização dos princípios fundamentais da política pública de educação, como garantia da igualdade de oportunidades, da liberdade de aprender e de ensinar e do direito à educação;
- Porque é garante da realização dos princípios, a administração educacional não deve exercer ao mesmo tempo, porque o faz mal e em prejuízo das reais aprendizagens dos alunos e bom funcionamento das escolas, a função de garantia, o papel de fornecedor dos serviços educativos e a função de controlo; deve ser o árbitro e não o jogador, deve ser o regulador e não o regulado; deve exercer o controlo *a posteriori* e não o controlo *a priori*;
- Deve haver um sistema de responsabilidades claro, com centros muito bem definidos, ancorados na autonomia das escolas, na sua forte articulação com as comunidades locais e na articulação entre esses centros e na confiança recíproca;
- As comunidades locais têm de participar na geração do bem comum educacional que não pode continuar reduzido a uma coisa técnica; é necessário colocar mais sociedade na educação e colocar a educação no espaço público (a política pública de educação requer ampla participação cidadã);
- O modelo de funcionamento deve ser direccionado para uma melhoria das condições de acesso e das aprendizagens escolares efectivamente realizadas;
- À administração educacional central compete avaliar *a posteriori* os resultados que vão sendo obtidos na implementação local das grandes linhas definidas a nível nacional;
- Todas as unidades de educação juridicamente constituídas, sejam estatais ou privadas, devem repousar a sua acção na contratualização com o Estado, integrando todas uma rede de serviço público de educação.

Num sistema educativo fundado nos princípios expostos, todas as competências de execução da política pública de educação devem estar atribuídas originariamente a quem as executa (as escolas, com os professores, os pais e os alunos, os Directores das escolas, as autarquias e a comunidade envolvente). A administração educacional central deverá ter apenas a competência de garantia de que as escolas exercem adequadamente as competências que a elas estão atribuídas através: (i) da contratualização com as escolas, (ii) do acompanhamento, avaliação e inspecção normativa, (iii) da definição de orientações nacionais para a política pública de educação que foi definida em sede de Assembleia da República e Governo. Finalmente, a administração educacional central deverá ter ainda competências de instância de recurso ao dispor dos cidadãos.

Para cumprimento das funções que se propõe lhe sejam atribuídas, respeitando os princípios que se propõe para o sistema educativo, a administração educacional central deverá ser composta por um número relativamente reduzido de organismos, com muito menos agentes, mas que terão, necessariamente, de deter um novo e mais exigente perfil profissional e funcional.

Assim, os serviços centrais da administração educacional devem ser constituídos por:

- um pequeno grupo de altos-funcionários, experientes e conhecedores do desenvolvimento das políticas públicas de educação, em Portugal, na União Europeia e no Mundo, para apoio à decisão política;
- uma Secretaria-geral para apoio ao funcionamento dos membros do Governo e de toda a administração educacional central;
- Uma Inspeção-Geral de Educação com funções de controlo de legalidade, apoio à qualidade e sancionamento do incumprimento;
- Uma Agência Nacional de Educação à qual caberiam as funções de acompanhamento e apoio às escolas, tendo em vista, conhecer, reconhecer, levantar as melhores práticas e os piores desempenhos, tendo em vista divulgar as primeiras e propor políticas para atacar os segundos. Promoveria ainda o empowerment das instituições escolares autónomas e as dinâmicas de regulação policêntrica e sociocomunitária;
- Uma Agência Nacional para a Avaliação da Educação à qual caberiam as funções de acompanhamento e avaliação das escolas, dos professores e dos alunos, bem como de todo o desenvolvimento nacional de educação.

As escolas ou agrupamentos dotados de autonomia e envolvidos em dinâmicas sociocomunitárias de melhoria da educação seriam apoiadas localmente por pequenas unidades administrativas (interconcelhias ou até concelhias, em casos muito especiais), que designamos por Autoridades Locais de Educação. Estas unidades, que receberiam o pessoal das escolas envolvidas, teriam competências específicas de: gestão de recursos dentro das suas áreas territoriais; o importante papel de conceber, executar e avaliar intermunicipalmente as políticas de educação, as suas prioridades e os seus objectivos; o estabelecimento da rede educativa local. Teriam uma ampla representação social local, seriam presididas pelos autarcas envolvidos, em regime rotativo, contariam com um órgão executivo e seriam também unidades administrativas responsáveis pela contratação dos docentes e dos funcionários para a sua área de actuação, mediante as propostas das escolas e os seus contratos de autonomia e as regras orçamentais estabelecidas.

É um modelo livre mas responsabilizante onde a lei deixa de ser o principal guia e referência da acção, para passarem a ser os valores e os princípios pelos quais se opta, transformados em prioridades. É um modelo livre mas no qual existe uma forte componente de acompanhamento e apoio das organizações mais fracas pois “é incompreensível que as escolas, atenta a sua função e até o seu custo, sejam deixadas assim, soltas e socialmente desresponsabilizadas” (Azevedo, 2001: 247). O serviço público de educação, eticamente fundado sobre a revelação da humanidade que nos habita, a cada pessoa sem excepção, tem de ser fundado sobre a liberdade, a responsabilidade e o empowerment dos cidadãos e das suas organizações (Azevedo 2011). Um administração educacional orientada pelos princípios do conhecimento, hospitalidade (Bueno, 2008) e reconhecimento mútuos, da cooperação entre as pessoas e as instituições, da confiança recíproca, tendo em vista construir compromissos sociais concretos e localizados em prol de mais e melhor educação, certamente que terá de ser promotora de um regulação educacional policêntrica, solidária e sociocomunitária. O modelo descrito, ainda muito como um esboço, constitui uma proposta

de discussão no espaço público, para que se possam dar passos concretos sob a direcção destes mesmos valores e princípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, N. (2002). A avaliação do serviço público de educação: direito do cidadão e dever do estado. Em *Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 95 - 103). CNE
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e política pública de educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2008). *A educação de todos e ao longo da vida e a regulação sociocomunitária da educação*. Comunicação aos 2^{os} Encontros de Pedagogia Social. Porto: Universidade Católica Portuguesa
- Azevedo, J. (2001). *Avenidas de liberdade*. Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2006). A Autonomia das Escolas: Retórica, Instrumento e modo de Regulação da Acção Política. Em *A Autonomia das Escolas*. Textos da Conferência Internacional (pp. 23 - 48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2004). *A autonomia das escolas – uma ficção necessária*. Revista Portuguesa de Educação, ano 17, n.º 2. Braga: Universidade do Minho.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas – tendências emergentes em estudos de educação comparada. Em Barroso, J. (org.). *A escola pública – regulação, desregulação, privatização* (pp. 19 - 48). Edições ASA.
- Bueno, M.J. (2008). *Hospitalidade no jogo das relações sociais*. São Paulo: editora Vieira
- Butcher, H. (2007). Power and empowerment: the foundations of critical community practice. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson & J. Robertson, *Critical community practice* (pp. 17-32). Bristol: Policy Press.
- Chapman, J. (1996). A New Agenda for a New Society. Em Leithwood, K. & Chapman, J. & Corson, D. & Hallinger, P. & Hart, A. (org.) *International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 27 - 59). Oxford: Kluwer Academic Publishers.

- Clímaco, M. C. (2005). *Avaliação de Sistemas em Educação*. Universidade Aberta.
- Duran, P. (2010). *Penser l'action publique*. Paris: Lextenso éditions
- Hutmacher, W. (1995). A escola em todos os seus estados: das políticas de sistema às estratégias de estabelecimento. Em Nóvoa, A. (org.), *As organizações escolares em análise* (pp. 47-76). Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Maroy, C. (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? In *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, nº 49 (pp 4-27). Luvain-La-Neuve: UCL - Université Catholique de Luvain
- Scheerens, J. (2004). *Melhorar a eficácia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Collin.
- Reynaud, J.-D. (2003). Réflexion: régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In Terssac, G. (Ed.) (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. (pp 103-113). Paris: La Découverte.
- Woeßmann, L. (2004). *The complementarity of central exams and school autonomy: Economic theory and international evidence*. Bruxelas: Comunicação apresentada no 1º Simpósio Europeu em Economia da Educação.