

**Repensar a política para a educação:** contributos para um outro modelo de governação da educação, em Portugal.

**Liberdade, confiança, compromisso, esperança**

**NOTA: este é um documento em progresso contínuo, que divulgo em versão electrónica. Esta é a versão 1, de 18 de Março de 2009. É do Porto que escrevo estas linhas, carregadas de esperança.**

O problema, o ponto de partida, o percurso e o ponto de chegada.

O clima que hoje se respira nas escolas portuguesas é de grande desmotivação e desesperança. Após o 25 de Abril de 1974, nunca tantos professores abandonaram a profissão, mesmo antes de obtido o tempo legal necessário para obter o direito a uma reforma completa. Mas os problemas que podem estar subjacentes a esta situação não são de hoje ou de ontem, são estruturais, já têm décadas. É verdade que o actual Governo empreendeu mudanças, de um modo legítimo, que geraram a acentuação de um descontentamento que já tinha acampado nas escolas. Após a aplicação de medidas como a da escolha dos professores “titulares” ou a da avaliação do desempenho dos docentes, a situação explodiu, mas os rastilhos estavam bem visíveis, um pouco por todo o lado, desde há anos. E é sobre eles, e não apenas sobre os dias de hoje, que importa pensar. Porque a estas medidas outras se seguirão, tomadas por este ou por outro Governo e, na minha opinião, dificilmente se alterará no dia-a-dia das escolas e melhorarão os resultados globais da educação. Os problemas principais não estarão nas medidas ou, melhor, não radicam sobretudo nem no modo mais ou menos adequado como são tomadas nem no nível de resistência que suscitam. Pode vir a haver mais paz, mas de uma paz podre já estamos cansados. Temos de poder continuar a ter a esperança de que pode haver outra política de educação.

O tempo presente reclama que se olhe para outros horizontes, que muitos teimam em não querer ver. Reforma educativa atrás de reforma educativa, concluímos que os ganhos são escassos. É preciso pensar porquê, não deixar correr os problemas da educação como se fossem meras notícias impressas no jornal, que se consomem e pronto. O actual modelo político de governação da educação está esgotado. Basta olharmos para o que se passa hoje mesmo à nossa volta: tantos milhares professores baixam os braços e, desmotivados, desistem da profissão, as escolas vivem num clima de intranquilidade pouco propício a educar. O rotativismo político-partidário do “bloco central”, governo atrás de governo, continua, apesar disso, sem rumo, a tentar encher de carne um esqueleto com quem ninguém se identifica. Em cada legislatura que se abre, não se abre um tempo novo. Apenas se perpetua, com repetições e até com variações excêntricas, o modelo de governação que já deu provas de que não serve uma educação de qualidade de todos os portugueses, nem o futuro da nação.

Felizmente, o nosso principal problema não são os recursos físicos, nem os meios financeiros, nem a falta de profissionais qualificados, nem mesmo a ausência de boas práticas, recursos estes que infelizmente escasseiam em tantos países do mundo. O nosso principal problema é político: não redefinimos os papéis do Estado e da sociedade e temos um modelo de governação da educação anacrónico, doente, perturbador. Temos de colocar um fim a este impasse e refundar tantas expectativas positivas abertas com a democracia e com a dedicação e o compromisso de tantos profissionais e de tantas instituições sociais.

Na sequência do Debate Nacional sobre a Educação, que tive o privilégio de coordenar, em nome do Conselho Nacional de Educação, ficou muito claro que temos que percorrer novos caminhos e, em muitos casos, também se revelaram bem explícitas algumas questões que temos de equacionar, com a máxima urgência. É imperioso redefinirmos o “pacto social” (e não o pacto educativo) em torno da educação, mas agora sob o signo da liberdade, da confiança, do compromisso e da esperança.

### **A escolarização de todos os portugueses**

Mais de trinta anos volvidos sobre o 25 de Abril, a escolarização generalizada dos portugueses, apesar de “recente”, como assinala Sérgio Grácio (1998), evoluiu de modo bastante positivo e o sistema escolar, público e privado, talvez tenha sido o sistema social que mais contribuiu, nestes trinta anos, para o desenvolvimento cultural dos portugueses e para a construção de um país mais democrático e livre. A explosão da procura do ensino secundário, a abertura imparável do ensino superior e a implantação de rotinas de formação profissional de muitos milhares de activos por ano, tudo isto melhorou muito a paisagem social e humana de Portugal. Está garantido o acesso de todos à escola, não há filas de espera à porta das instituições de educação pré-escolar e escolar. Na expansão da oferta, o Estado desempenhou um papel central, mas foi sempre acompanhado por milhares de iniciativas de ensino e formação promovidas por entidades privadas e cooperativas. E estes ganhos tendem a ser pouco valorizados pelos dirigentes políticos portugueses, de tal modo nos comprazemos em exercícios autofágicos, devorando o que de melhor há em nós, os filhos da nossa livre e corajosa criação.

Os quadros seguintes são reveladores de uma recuperação louvável e, ao mesmo tempo, revelam a imensidão do caminho ainda a percorrer. Mas só podemos vislumbrar este caminho muitas colinas e vales, porque avançamos em trinta anos o que outros povos tinham em muitas décadas.

**Quadro 1.** Percentagem da população que atingiu pelo menos o nível secundário de educação (12º ano) em 1999 (percentagem por grupo de idade)

Países	Grupos de Idades				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
<b>Média Países da OCDE</b>	<b>62</b>	<b>72</b>	<b>66</b>	<b>58</b>	<b>45</b>
<b>União Europeia</b>					
Alemanha	81	85	85	81	73
Áustria (*)	74	83	78	69	59
Bélgica	57	73	61	50	36
Dinamarca	80	87	80	79	70
Espanha	35	55	41	25	13
Finlândia	72	86	82	67	46
França	62	76	65	57	42
Grécia	50	71	58	42	24
Holanda	--	--	--	--	--
Itália	42	55	50	37	21
Irlanda (*)	51	67	56	41	31
Luxemburgo	56	61	57	52	41
Noruega (*)	85	94	89	79	68
<b>Portugal</b>	<b>21</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>11</b>
Reino Unido	62	66	63	60	53
Suécia	77	87	81	74	61
<b>Outros Países da Europa</b>					
Hungria	67	80	76	70	36
Islândia	56	64	59	53	41
Polónia (*)	54	62	59	53	44
República Checa	86	93	89	85	75
Suíça	82	89	84	79	72
Turquia	22	26	23	18	12
<b>Outros países do resto do Mundo</b>					
Austrália	57	65	59	55	44
Canadá	79	87	83	78	62
Coreia	66	93	72	47	28
Estados Unidos da América	87	88	88	88	81

(\*) ano de referência: 1998

Fonte: OCDE "Education at a Glance", 2001

**Quadro 2.** Percentagem da população que atingiu pelo menos o nível secundário de educação (12º ano) em 2006 (percentagem por grupo de idade)

Países	Grupos de Idades				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
<b>Média Países da OCDE</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>72</b>	<b>65</b>	<b>55</b>
<b>União Europeia</b>					
Alemanha	83	84	85	83	79
Áustria	80	87	84	77	71
Bélgica	67	82	74	60	50
Dinamarca	82	88	84	78	76
Espanha	50	64	55	43	27
Finlândia	80	90	87	80	63
França	67	82	72	61	52
Grécia	59	75	67	53	34
Holanda	72	81	76	70	60
Irlanda	66	82	71	58	41
Itália	51	67	55	47	32
Luxemburgo	66	78	67	60	55
México	32	39	36	28	17
Noruega	79	83	79	77	75
<b>Portugal</b>	<b>28</b>	<b>44</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>12</b>
Reino Unido	69	76	70	67	61
Suécia	84	91	90	82	73
<b>Outros Países da Europa</b>					
Hungria	78	86	82	77	66
Islândia	63	67	67	64	51
Polónia	53	64	51	49	44
República Checa	90	94	94	89	84
Suíça	85	88	87	84	80
Turquia	28	37	25	22	15
<b>Outros países do resto do Mundo</b>					
Austrália	67	80	68	63	52
Canadá	86	91	89	85	76
Coreia	77	97	90	62	37
Estados Unidos da América	88	87	88	89	87

Fonte: OCDE “Education at a Glance”, 2(05)

Mas, também temos hoje evidências claras de que o insucesso escolar é ainda muito elevado, que persistem elevadas desigualdades sociais e fortes assimetrias regionais. Trouxemos todos à escola, mas não conseguimos acolher cada um dentro da escola. O abandono escolar antes do termo da escolaridade, tanto de nove anos como de doze anos, tem uma dimensão que reflecte quer o pouco investimento que algumas famílias ainda fazem na escolarização prolongada dos seus filhos, quer o abandono a que a escola condena uma parte importante dos portugueses, quer as fragilidades de um tecido social e económico que atrai e incorpora adolescentes desqualificados como a (impossível) mão-de-obra da “sociedade do conhecimento”. A instituição que a todos acolhe inicialmente, acaba por pouco ou nada dizer a uma boa parte, ou melhor, di-los incapazes e por aí se fica. Garantido o acesso, estamos muito longe, ainda, de garantir

o apoio diferenciado e personalizado a cada uma das crianças e dos jovens que acedem à escola, apoio este imprescindível para o sucesso.

Também é evidente o esforço de muitos milhares de professores e de muitas direcções de escolas, com o apoio de muitos actores sociais locais, para contrariarem esta tendência facilitista e fatalista, com resultados por vezes surpreendentes, mas quase sempre menosprezados por uma sociedade e por uma administração educacional distantes.

A democratização do acesso à educação transportou consigo, além de enormes virtualidades, um sem número de tensões e problemas. Desde logo tensões que nascem do acesso das crianças e dos jovens de todos os grupos sociais a uma escola preparada para acolher apenas uma elite, que brotam de uma escola organizada para instruir, com um modelo pedagógico apropriado a uns poucos privilegiados, e que agora se debate com problemas educativos muito diferenciados, tensões e problemas que são o traço característico do quotidiano de escolas agora abertas a todos, crianças, jovens e adultos, num novo contexto de educação ao longo de toda a vida e com a vida. A sacralidade do templo escolar ruiu.

## **O santuário ruiu, cresceu a escola da democracia**

O programa educativo da modernidade (Terrén, 1999; Azevedo, 2000) transportou, nos últimos três séculos, um carrossel de promessas que colocou as escolas num pedestal quase inquestionável. Elas transmitem um “thesaurus” cultural crucial para as gerações vindouras, elas “formam e disciplinam o indivíduo ainda imaturo”, elas socializam e promovem cidadãos participativos nas suas sociedades nacionais e locais, tudo isto sob o mito da garantia da igualdade de oportunidades e do inapelável progresso individual e social, dos indivíduos e das nações. Este programa esteve no coração da constituição dos Estados-nação modernos e a sua aplicação decorreu geralmente sob o signo do Estado-providência.

Mas, para encurtar caminho, a massificação escolar acabou com o santuário, dessacralizou o modelo escolar moderno. O seu apogeu, que se traduz em receber todos os cidadãos nacionais, é ao mesmo tempo o sinal mais claro da sua fragilidade. François Dubet (2003) explica esta mudança do seguinte modo: o saber administrava-se num santuário, isolado do mundo, protegido das desordens e das paixões sociais, sob protecção do Estado, os pais estavam longe e os mandatos da economia eram indignos, um lugar onde os professores encarnavam o sagrado, como figuras carismáticas que representavam a república, a ciência e o humanismo, e onde os alunos eram libertados pela submissão a uma razão e a uma ordem universal, a cidadania, o progresso social, a igualdade.

Agora, todos estão na escola, até os “bárbaros”, esses que pouco ou nada lá fazem, chegaram lá todos e chegou lá de tudo. Mas a instituição não se desenvolveu, reordenando-se profundamente, apenas cresceu. E, assim, é um modelo que funciona tanto melhor, na sua versão tradicional, quanto mais ele é capaz de se libertar dos menos dotados, dos menos hábeis, dos menos crentes, dos menos capazes. O modelo moderno de educação escolar dessacraliza-se. Lá onde havia missionários, há agora

profissionais de ensino, cada vez mais “proletarizados”, lá onde bastava acreditar na instituição, existe agora uma descrença contínua, uma “procura desencantada de educação”, como diz Sérgio Grácio. Todos os sectores sociais enunciam mandatos sobre a educação escolar e o Estado não se reconhece em nenhum papel central, procurando legitimar-se enunciando todos os discursos sociais possíveis.

Ao mesmo tempo, ocorreram mutações profundas nas famílias, o desemprego cresceu e começou a oscilar continuamente, desde as crises dos anos setenta, o multiculturalismo fez desaguar nas escolas populações não autóctones, a incerteza e a imprevisibilidade diante do emprego, das profissões e de qualquer futuro instalaram-se no quotidiano, a informação e as TIC fizeram chegar a todos a ilusão da conquista do conhecimento e do saber, a sociedade-espectáculo substituiu a tradicional sociedade industrial, tudo isto derrubou uma parte das protecções que envolviam a escola. Há novos e imensos problemas na escola, envoltos as mais das vezes num imenso nevoeiro. A somar a tudo isto, somos confrontados, todos os anos, com resultados escolares muito débeis e desempenhos educativos que nos deixam na cauda da Europa e que acentuam esta percepção social de crise permanente do sistema escolar. A situação é difícil, porque é de transição cultural, não é um tempo de clareza, é um tempo de travessia oscilante, em que não podemos contar com margens sedimentadas. Conhecemos o “quente” de onde saímos, mas não sabemos nem para onde vamos nem como vamos lá chegar. Esta crise ou este estado de transição não é um luso-problema, nem um problema económico, é bem uma grande problemática cultural internacional.

Durante estas décadas, as expectativas sociais face à escola cresceram desmesuradamente e a tendência que hoje prevalece é a de esperar dela o amparo para tudo, a almofada para todas as crises sociais, num transbordamento de mandatos sociais (Nóvoa, 2007-cne) que é inquietante, tal é a cegueira que o envolve e a incapacidade política em debater e esclarecer o novo quadro societal. No entanto, a instituição escolar que temos é e será incapaz de responder a estes mandatos que todos os dias se ampliam, apenas porque esta instituição social é a única que continua a crescer e que, contra todas as críticas, acolhe todos, é amparo e guarda, ordena e orienta (enquanto outras definham, entram em crise, sob o mais tranquilo dos olhares sociais, como é o caso da educação familiar).

Mas, dado o valor social e humano da educação, “a resposta ao como é sim” (como diz Peter Block (2001), no título de um livro seu) e essa tem sido a primeira e indispensável resposta. E face aos novos desafios que esta situação envolve, importa deixar bem claro que aquilo que de mais promissor para a história humana sobre a Terra nos trouxe o programa educativo da modernidade, uma aposta na vida, no futuro e na procura da verdade, a transmissão de um “thesaurus cultural” herdado, uma maior igualdade de oportunidades, a afirmação da liberdade de cada pessoa e a construção de uma inserção social e profissional digna (e solidária, diria eu), é algo que devemos continuar a levar na bagagem, nesta tormentosa viagem que estamos a

emprender e/ou continuar, que é a re-institucionalização das organizações escolares<sup>1</sup>. Há muitos elementos perversos que temos de deixar cair, de destruir até, de que temos mesmo de fazer o luto, mas não faz qualquer sentido deitarmos fora a criança juntamente com a água do banho (como o fazem alguns cidadãos, que choram a “escola do meu tempo”, um modelo de escola que nunca mais poderá voltar a existir, diabolizando, sem mais, a escola de hoje).

O nosso ponto de partida, três décadas atrás, era muito débil. Quando outros países tinham investido muito em educação, no pós-Guerra e sobretudo tinham investido em elevar o nível cultural global das populações, qualificando as pessoas e as suas instituições, Portugal, “orgulhosamente só”, mantinha-se à margem da história europeia. A recuperação do nosso atraso foi e continuará a ser difícil, será obra de gerações<sup>2</sup>. E esta dificuldade radica não só num ritmo lento de investimento social e político em educação escolar, seja porque a população ainda é maioritariamente pouco escolarizada, seja porque as anunciadas prioridades políticas dadas à educação nunca chegaram a envolver de modo sério e determinado os principais dirigentes políticos e forças sociais do país, mas também radica no modelo de desenvolvimento das políticas de ensino e de formação, no quadro do desenvolvimento social, modelo este que é anacrónico, tecnocrático e sustentado sobre a desconfiança e a falta de liberdade.

Ao mesmo tempo, estes trinta anos de repetidas promessas nas virtualidades da educação escolar fizeram crescer, como dissemos acima, as expectativas sociais face à escola, nomeadamente por parte das classes médias e até de alguns sectores mais pobres da população. Há autores que falam da escola como de um autêntico “jacuzzi escolar” tais, tão variadas e tão fortes passaram a ser as pressões sociais sobre esta instituição. Como a expansão da escolarização se deu, em Portugal, ao mesmo tempo que se desenrolavam os anos de crise económica, os chamados “trinta dolorosos” (1975-2005), as expectativas positivas face à escola avolumaram-se e a elas se foi justapondo, paradoxal e progressivamente, uma procura desencantada da educação: esperava-se mais igualdade social e mais mobilidade social ascendente, mas convivese com enormes desigualdades dentro dos percursos escolares; esperava-se que todos aprendessem do mesmo modo que a elite que frequentava a escola, mas esse é um objectivo impossível dentro do mesmo quadro institucional escolar; esperava-se mais capacidade de socialização e encontram-se elevados caudais de insucesso e de abandono escolar; aguardavam-se melhores condições de inserção socioprofissional dos jovens e depara-se com um desemprego crescente de diplomados e uma crise no valor das credenciais escolares. Ou seja, as metas da escolarização de massas (o acesso de todos) ainda não incorporaram suficientemente o horizonte do desenvolvimento educativo de cada um (o sucesso de todos), horizonte este agora

---

<sup>1</sup> Sobre a reinstitucionalização das organizações educativas escolares falarei mais adiante, embora recomende a leitura de textos mais soltos que estão na minha página da Internet ([www.joaquimazevedo.com](http://www.joaquimazevedo.com)).

<sup>2</sup> Estimo que, ao ritmo a que Portugal progrediu nos últimos anos nas taxas de escolarização da sua população activa (ver os dois quadros anteriormente apresentados, da OCDE), sejam necessários mais 20 anos para atingirmos a média actual da OCDE, no que se refere à população que alcança pelo menos o fim do ensino secundário.

ainda mais aberto, no quadro de uma educação de todos e ao longo de toda a vida e com a vida.

Existem por isso, na actualidade, comportamentos sociais muito diferenciados, muito equívocos e muito contraditórios face à educação escolar. Diferenciados desde logo porque a sociedade é estratificada e diferentes grupos sociais desenvolvem diferentes estratégias face à escola, desde o desinteresse dos detentores de baixo capital cultural até ao “tem de ser” (o ir à escola) por parte dos possuidores de maior capital cultural, passando pelos que nela investem muito seriamente como instrumento privilegiado de mobilidade social ascendente. Equívocos porque se tende a esperar da educação escolar o que ela sozinha não pode nem nunca poderá vir a dar (a instrução, a educação para a cidadania responsável, a educação para a saúde, a educação sexual, ambiental e rodoviária, a educação do sentido da autoridade e da formação do carácter, a educação dos afectos,...), porque se espera tudo da escola, em termos de socialização e educação, apenas porque estão todos na escola e outras instituições de socialização e educação falham redondamente no cumprimento das suas finalidades. Contraditórios, pois uns esperam que a escola guarde os filhos e outros que os instrua e eduque sem qualquer falha, porque uns querem que a escola tenha um ideário educativo definido pelo Estado e outros rejeitam este ideário, em nome da centralidade educativa da família e da liberdade da educação, porque uns querem que a escola socialize e prepare para uma profissão e outros que a escola apenas prepare bem os jovens para a universidade. Contradição e frustração, pois os benefícios pessoais e sociais prometidos pela escola afinal não ocorrem tão facilmente. Agora estão lá todos, é verdade, mas no final da corrida ganham mais ou menos os mesmos. O oráculo das promessas é, afinal, a casa (ou o pequeno andar) das incertezas.

Diante, além de tudo isto, de uma incapacidade de se redefinirem as responsabilidades do Estado e das instituições e actores sociais, parece que o que resta às organizações escolares é a aceitação de todos os mandatos sociais que sobre elas se formulam, por mais descontraídos que sejam, incapazes que estamos em lhe redefinir a missão, o papel do Estado e dos actores locais, o papel dos profissionais de educação e dos pais, a própria participação dos alunos, etc. etc. Sobrecarregada de mandatos, dessacralizada no seu desempenho social, a escola de hoje é uma instituição muito frágil e pobre, sobretudo porque a sua coluna vertebral é a mesma de outrora, quando acedia à escola uma minoria privilegiada. Este quadro institucional historicamente construído, desde o Séc. XVIII, é o mesmo que está a entrar às arrecuas no Séc. XXI. O anacronismo é dramático e absurdo.

Vivemos realmente tempos difíceis, como sempre foram os tempos de transição cultural, ao longo da história. Vivemos, ao mesmo tempo e por tudo isto, um tempo surpreendente, cheio de riqueza, um tempo aberto, livre, maravilhoso. Podemos ousar fazer perguntas e percorrer caminhos que outras gerações nunca puderam sequer ver entreabertos. Não podemos recusar esta responsabilidade.

## **A retórica política e o simulacro como política**

Mas, as dificuldades, os equívocos, as tensões e as contradições que existem na realidade social, parece não existirem nas políticas de educação. Estas são muito mais fáceis, unívocas e formulam-se de modo muito claro (a máscara substitui a face que não se pode nem quer dar).

A retórica política tem sido pródiga em bons exemplos da nossa capacidade para antecipar, por via legislativa, mudanças que nem sequer sabemos se estão adequadas às nossas realidades sociais locais. O Diário da República tem sido o instrumento verdadeiramente central e nuclear, o verdadeiro centro regulador do sistema, orientando políticas e mudanças de política, com base na “5 de Outubro”. A autonomia das escolas, para tomarmos um exemplo, já foi várias vezes decretada (1989, 1992, 1998, 2007). De cada vez, foi a definitiva, a autêntica, a mais capaz. Os órgãos de direcção e de gestão das escolas mudaram várias vezes de nome e, por vezes, de composição (com ganhos evidentes, por exemplo, no que se refere ao reforço da participação social), mas a autonomia não existe, quase ninguém a quer, a começar pela Administração Educacional que a decreta e impõe, porque ninguém acredita e ninguém confia nestes processos. Basta recordar que, nas quatro mudanças empreendidas, nunca mudou, ao mesmo tempo, a administração escolar, central e regional. Como é possível que isto aconteça, se aquilo que realmente se pretende instituir de novo é uma real autonomia das escolas? Será viável as escolas passarem a ter autonomia, mas a administração em nada mudar o seu modo de organização e actuação?

As escolas, essas, estão sempre na periferia das mudanças, são vistas como um conceito administrativo abstracto, como algo igual em todo o território, as escolas encontram-se demasiado sós, excessivamente sós e dependentes. Os directores e conselhos executivos, mais de trinta anos depois, não são autónomos, não são responsáveis pelo evoluir das instituições que dirigem e, em muitos casos, desconhecem uma boa parte dos problemas das escolas que dirigem. Vivem obcecados pelo conhecimento e respeito pelos vários milhares de normas que, essas sim, têm de cumprir. O bom ou mau desempenho das escolas, em cada contexto social em que operam, não interessa a ninguém, do ponto de vista das políticas educacionais, que em nada as distingue.

A escola fabril e uniformizante é a escola que se quer promover no dia-a-dia, o principal lema do quotidiano deste sistema gigantesco é a hipocrisia e o simulacro: o que a lei diz não tem que ver com o que se faz, os princípios decretados não são aplicáveis em muitas escolas, mas está tudo bem. Foi assim, é assim e há-de ser sempre assim. A esquizofrenia é o modo de vida do sistema, perfeitamente instalado.

O sistema educativo diz que serve para uma coisa e faz outra, diz que acolhe todos e em todos promove o “desenvolvimento integral do ser humano” e, ao mesmo tempo, abandona pelo caminho mais de 40% dos cidadãos até ao fim do ensino secundário, a maioria dos quais sem qualquer qualificação para a inserção socioprofissional. Diz que respeita a diversidade das pessoas e é rígido, uniformizante e cruel para com as crianças e os jovens que não acompanham o dito “ritmo normal”. O Ministério da Educação decreta que as escolas são autónomas, mas actua reforçando o seu poder de

intervenção, recentralizando e negando o desenvolvimento dos projectos das escolas (Marto, 09). Decreta alterações profundas nos tempos lectivos, nos modelos de ensino e de estudo, na organização curricular das turmas, mas cada professor continua a fazer o que quer dentro da sua sala de aula, sem que alguém saiba o que realmente aí se passa, o que, por sua vez, também não constitui problema para ninguém.

Desenvolvemos uma capacidade notável para transformar problemas sociais graves em notáveis iniciativas legislativas educacionais. Por exemplo: face ao crescimento da indisciplina nas escolas, o ME publicou imediatamente um decreto-lei sobre a disciplina nas escolas, tendo resolvido radicalmente o problema. Diante de graves dificuldades de aprendizagem na Matemática, cada ME reúne uma comissão de sábios, que estuda os contornos da realidade a fim de propor as soluções mais convenientes (que tardam sempre a aparecer), alteram-se os critérios e modos de avaliação e os resultados até melhoram. Perante o facto de os resultados escolares, em geral, serem fracos, mormente quando comparados com os de outros países, publica-se mais um novo normativo sobre a direcção e a gestão das escolas, que agora sim, vai resolver o problema pela raiz, criando sistemas claros de responsabilidade em cada escola. Diante do elevado insucesso e do forte abandono escolar no nível secundário de ensino e de formação, publicam-se “reformas curriculares” que reúnem todos os elementos necessários para que passe a haver um elevado sucesso escolar e até educativo, como alguns gostam de sublinhar. Ou seja, diante dos problemas, escolares e sociais, publicam-se leis. Juridicizam-se os problemas sociais, como o melhor modo de os enfrentar e resolver, como lembra J. Mozzicafreddo (2003), à minguia de quaisquer outros processos sociais ou dinâmicas concretas, localizadas e participadas de melhoria. Uma vez publicado um novo normativo e feita a sua devida divulgação nos “media”, já se dá o problema social e escolar por resolvido. O campo educativo vai ficando, assim, totalmente distorcido. Ao Diário da República acresce agora o ambiente mediático como aquele em que a realidade verdadeiramente acontece.

Os professores, os profissionais de ensino e educação, a experiência acumulada por cada escola, isso de pouco ou nada vale. Ou melhor, serve para aplicar as normas tão ilustradamente estruturadas pelas equipas ministeriais e pelos serviços do ME, para isso tem de servir. Serve para reagir, não para agir, a partir da reflexão profissional, em cada escola e em cada comunidade local, sobre o que se faz, como se faz e com que resultados, como se poderá fazer melhor e com que recursos. Ano após ano, década após década, o modelo da acção política no campo da educação persiste em deixar na periferia da melhoria do nosso sistema escolar exactamente as escolas, os profissionais de ensino e educação, as experiências institucionais acumuladas, os actores sociais que vão apoiando o desenvolvimento da educação nas suas comunidades. As normas substituem os actores, a inteligência destes é dispensada em nome da superior iluminação daquelas e do Estado-Educador uniformizante. A responsabilidade pela qualidade da educação escolar passou a ser das escolas e dos actores sociais, mas isto só o sabe o Estado, que sem assumir as suas novas e actuais responsabilidades, decreta que assim passou a ser. A política do simulacro, do faz-de-conta que é mas não é, do agora-é-que-vai-ser mas nunca mais chega, do Estado tudo

sabe, conhece e sabe ordenar e reordenar, esta política é a que nos orienta (e desorienta), é hegemónica e persistente, década após década, tudo está condenado a secar à volta, e dificilmente se vislumbram, no horizonte, alternativas políticas consistentemente formuladas.

## **Impera um sistema de irresponsabilidade.**

A indefinição de responsabilidades é uma primeira consequência do caminho percorrido. O clima que impera em todo o sistema e nas escolas e em toda a cadeia da administração é o da irresponsabilidade. Ninguém é o responsável por qualquer coisa que aconteça, nem pelo rumo do que acontece. Quem é o responsável pelos maus resultados escolares? Quem é o responsável por tal ou tal política de educação escolar? Quem é o responsável por perto de 25% de abandono no 10º ano, um abandono desqualificado e dramático? Quem é o responsável por 95% de insucesso escolar num dado curso tecnológico numa dada escola? Quem é responsável por ter feito de um CEF – Curso de Educação e Formação um gueto escolar para os deserdados? Ninguém, nunca é ninguém. E, no entanto, a responsabilidade, como já afirmei<sup>3</sup>, é um precioso fundamento da vida social e uma irmã cara da liberdade.

E onde não há responsabilidades socialmente clarificadas nem responsáveis e órgãos e actores responsabilizados, cresce ainda mais a “juridicização” da educação. A tralha técnica é, para alguns, securizadora, mas o preço a pagar é o imobilismo e a diminuição drástica da liberdade. Há autores que falam mesmo na percepção do “paraíso da técnica” (Obin, 1996), falando do universo das escolas. Mas, debaixo deste paraíso da técnica está em geral um deserto ético, uma desconfiança permanente na capacidade das escolas e no profissionalismo dos professores, uma ausência escandalosa de participação social, uma confiança quantas vezes oportunista nos pais, práticas de ensino-aprendizagem degradadas, uma ausência de cooperação entre profissionais escolares e actores sociais e escondem-se as formas mais escondidas de desigualdade e de exclusão social. Amontoam-se discursos desconexos, distorções sem fim entre os normativos e as práticas escolares, desfasamentos graves entre as competências atribuídas à administração, regional e local (autarquias e escolas) e incoerências permanentes entre o que se diz fazer e aquilo que realmente se faz.

Estas desconexões, distorções e desfasamentos entre políticas educativas e reais melhorias da educação enredam os governantes que se sucedem e que, à falta de melhor, vão mudando de políticas, com base no modelo dos modelos, o Diário da República, sem mudar a responsabilidade do Estado e da sociedade. O paradigma está claramente esgotado, mas é dominante: o Estado é todo-poderoso, porque se assume que o Estado é o educador, que orienta directamente a educação que se faz nas escolas, contrariando flagrantemente a Constituição; as reformas são legítimas porque são iluminadas por este Estado onisciente, que tudo sabe e tudo prevê, a partir do topo, procurando uma legitimação que não consegue alcançar através de outro modelo

---

<sup>3</sup> No meu livro “Cartas aos directores de escolas”(Asa, 2003).

de acção governativa; por outro lado, o que verdadeiramente acontece nas escolas, isso é responsabilidade das escolas, agora já (decretadas) autónomas; e os professores... ou seja, as inteligências que povoam as instituições educativas pouco interessam às ditas políticas educativas, são mais ou menos ignoradas e o que se ignora não se valoriza e os profissionais que não são socialmente valorizados e, ainda por cima, responsabilizados pelos maus resultados escolares globais do sistema educativo português, tendem a baixar os braços e... continuam a aguardar que o Estado-todo-poderoso, que se assume como o Estado educador, continue a emitir as suas normas omniscientes e a educar...enfim, um círculo infernal de irresponsabilização e de “passa-culpas”! Deste modo, a credibilidade social das escolas e dos professores degrada-se cada dia que passa.

Não há responsáveis pela situação actual da educação em Portugal. É o que se diz todos os dias. Impera, de facto, um clima de generalizada irresponsabilidade. Mas há um responsável, primeiro e claro, por este estado de coisas: as políticas de educação que sucessivos governos têm implementado.

A técnica educativa (os decretos, as portarias, os regulamentos, os despachos, as circulares e as circulares interpretativas,...) foi expulsando a política e a própria política de educação se tornou uma questão técnica. Impõe-se a “juridicização” crescente dos problemas da educação, não a resolução dos problemas da educação. Está certo, porque a técnica esconde a ausência de responsabilidade e serve muito melhor a política hegemónica do simulacro do que a própria política aberta e assente na liberdade, na cooperação, na confiança e na cidadania responsável.

A participação social na educação é letra de lei, na prática pouco ou nada se incentiva e se aceita. Por alguns é, ainda por cima, vista como algo que só atrapalha. Como haveria de ser de outro modo, se aquilo que as escolas devem fazer, em primeiro lugar, e em último, é assegurar o cumprimento da norma? Fomos reduzindo a política de educação a uma questão técnica muito difícil de entender, tal a quantidade de “tralha técnica” que envolve a sua concepção, execução e avaliação! E por esta (repetidamente afirmada<sup>4</sup>) tão difícil questão técnica ninguém quer ser o responsável, nem mesmo um governo que se sucede a outro governo! Já chegamos a tal nível de debate que o único responsável pelo actual estado da educação é...é o sistema!

Impera a desresponsabilização! Como tudo está previsto previamente na lei e a securização é um importante instrumento de governação do Estado-providência, fortemente paternalista, nada irá falhar na prática (é o que chamo de modelo de controlo *a priori*). Nas escolas passa-se o que se passa e a ninguém interessa bem saber o que realmente se passa. Passe-se o que se passe em cada escola ou em cada sala de aula, isso é irrelevante para este modelo de acção política. Pois está já previsto e com todo o pormenor que nada vai falhar, todos os esquemas estão, à partida, garantidos. O ambiente que se respira é esquizofrénico.

---

<sup>4</sup> E esta dita dificuldade técnica é tão reafirmada que vai criando um lastro “natural” de auto-justificação social e político, de tal modo que esta naturalização se apropria e é apropriada pelos actores sociais e pelos dirigentes políticos que se sucedem, numa roda-viva altamente desresponsabilizante.

Vejamos, por exemplo, a figura do Director Executivo (DE) de cada escola ou agrupamento de escolas. Quem é este DE de quem tanto depende o êxito ou o fracasso das medidas de política? É um refém, profundamente irresponsável (no mesmo sentido sistémico). Desde logo, refém da norma: muitas vezes há projectos educativos novos, fruto da reflexão e do compromisso dos professores e até de pais e autarquias, que podem vir a resolver problemas muito concretos de aprendizagem e desenvolvimento de alunos, mas que não são (posteriormente) aceites porque não cumprem integralmente as normas instituídas e, diante disso, “nada posso fazer”! As responsabilidades morrem aqui. Depois, refém dos colegas. Esta figura central no governo do sistema educativo é eleita pelos colegas professores, que são sempre maioritários nos órgãos de decisão das escolas, pelo que a sua fonte de legitimidade está nos colegas, que a removerão na primeira oportunidade, caso não lhes agrade<sup>5</sup>. Que exercício de responsabilidade é este? Refém ainda da não-gestão dos recursos. O DE não pode contratar os professores, nem sequer os pode avaliar, não pode premiar o mérito daqueles que mais se dedicam, não pode reafectar os docentes de que a escola dispõe (que cada ano podem oscilar em graus variáveis), não é a autoridade face aos recursos globais da escola. Os professores de que dispõe a escola que dirige não são “seus” professores, mas sim professores do Ministério da Educação. Refém, finalmente, de uma armadilha do Estado: diz que as escolas são autónomas e em nada alterou o seu poder, a sua estrutura centralista, as suas finalidades e as suas responsabilidades. Neste quadro prisioneiro, que tipo e que nível de responsabilidade se pode pedir ao DE (ou ao novo Director)?

Existem, importa reafirmá-lo sempre, para que não restem dúvidas (sobretudo nestes contextos de análises sistémicas críticas), escolas onde professores-Directores Executivos se dedicam à causa pública e à qualidade da educação de modo inexcedível. Eu conheço muitos deles e muito bem. Ao sistema de irresponsabilidade contrapõem o sistema da dedicação, do compromisso, da persistência na inovação e da esperança, valores que envolvem e definem a sua nobre missão. Mas isso nada retira à matriz que contextualiza o cargo que exercem (refém e irresponsável), o que só vem a crédito e acrescenta valor à sua dedicação, persistência e esperança, realidade que a sociedade portuguesa prefere ignorar ou considerar de pouca monta, não os reconhecendo nem premiando devidamente<sup>6</sup>.

Acresce que a figura do DE é refém e irresponsável dentro de um modelo de administração educacional que legalmente instituiu a “autonomia” de cada escola e que, na prática, labora sobre o maior centralismo iluminado de toda a administração pública portuguesa. Devidamente actualizado na retórica política, o Estado passou assim a poder responsabilizar os DE pelo que se passa em cada escola. Tudo se prevê *a priori*, pouco ou nada se avalia *a posteriori*. O resultado? Os resultados estão à vista

---

<sup>5</sup> Este quadro legislativo está, em 2009, em mudança lenta, mas muito positiva, na sequência da nova alteração do modelo de direcção das escolas.

<sup>6</sup> De facto, ser Director de uma escola é uma função social da maior importância, mas nunca a sociedade portuguesa o reconheceu, através do Parlamento ou do Governo, dignificando a sua missão, diante de toda a sociedade. *De facto*, a educação e a boa direcção das escolas, pouco interessa.

e há muito tempo. Não, de facto não são de agora. Mas, onde pode desaguar este “sistema de *responsabilidade*” onde ainda pouco se avalia, a dedicação e o mérito não se premeiam, não há exigência contínua e onde só a mediocridade pode ser elevada a norma de excelência, à falta de outra referência clara e dominante?

A sociedade portuguesa quer melhores escolas, com melhores resultados, isso já sabemos. Mas como? Mantendo este caminho, esta política?

A persistência neste modelo de formulação das políticas educacionais tem sido fatal para a qualidade da educação. A melhoria contínua tem sido substituída pela mudança legislativa permanente, bem propagandeada nos “media”, pois é aí, no teatro de operações mediático, que os problemas educativos tendem a ser “resolvidos”. Temos talvez as melhores leis, sempre pioneiras, mas desinteressamo-nos das práticas. O que acontece concretamente nas escolas a poucos interessa, não se sabe quem é responsável e por quê, não há instrumentos de acompanhamento nem práticas permanentes de avaliação (a não ser de avaliação externa das escolas, ainda assim com ziguezagues ao longo dos anos!) e de correcção dos erros. P. Meirieu diz, muito acertadamente, sobre o caso francês: “enquanto a medicina faz progressos, a educação faz reformas<sup>7</sup>”!

Eu reconheço que é muito mais fácil travestir as grandes questões políticas em questões técnicas, pois isso reduz a complexidade, evita a negociação social e o conflito, esconde problemas concretos de difícil resolução dentro do quadro escolar isolado. Eu sei que também é mais fácil a saída cínica<sup>8</sup>, o gozar continuamente com a situação e os seus contornos mais caricatos, assim como é mais fácil o regresso “à escola do meu tempo!”, muito mais fácil, tal o anacronismo que se patenteia. O cinismo sempre foi uma arma momentaneamente forte em tempos de transição e incerteza, sempre foi espectacular, o que é muito significativo nestes tempos em que imperam os “media-espectáculo”, mas sempre foi estéril. Mas o preço que estamos a pagar pela liofilização da política de educação à técnica de educação e à educação como coisa técnica, faz-me clamar por política, mais política, muito mais retorno ao espaço público, muito mais política pública (que não estatal) na educação. Queremos cumprir as promessas da modernidade no que à escola se refere, sob o paradigma da uniformidade e da burocracia.

O que restará aos alunos, que ouvem como nós, os adultos, as notícias de que a educação “está muito mal”, de que os professores não querem trabalhar nem ser profissionais dedicados, de que os resultados escolares são débeis, de que alunos e professores o que querem é só brincadeira, de que as classificações escolares dos alunos são contabilizadas para a avaliação de desempenho dos professores, o que restará aos alunos que vêem os debates sobre educação e as contradições e desrespeitos que eles patenteiam, que sentem nas escolas o distanciamento e, por

---

<sup>7</sup> Seria muito importante elaborar pesquisas mais aprofundadas e sistemáticas sobre os sucessos e os falhanços das reformas educativas dos últimos trinta anos.

<sup>8</sup> Cínica e até ridícula e populista como a que expressam artigos como os de Fátima Bonifácio e Gabriel de Almeida e todo o “bando do eduquês”, incapaz de acender uma única vela que seja, na negra noite que abundantemente descrevem

vezes até o desleixo de professores e directores, o que restará aos alunos é... o mero consumo escolar, gastando o menos possível de energias vitais (quando há tanto e tão interessante para fazer nesta sociedade da informação e do entretenimento!). Com o prolongamento da entrada no mercado de trabalho e do tempo da adolescência, prolonga-se a permanência negativa na escola, sobretudo porque “tem de ser”, porque “não há mais para onde ir”, porque “há uns mínimos a cumprir”, porque é para ali que todos os olhares da sociedade convergem como sendo *o lugar da infância e da adolescência*.

Mas de um dado podemos estar certos: o que mais tem mudado com as políticas educativas têm sido mais as próprias políticas educativas do que a qualidade da educação. Deviam ser as escolas a melhorar o seu desempenho, os alunos a aprenderem mais e melhor, os professores a trabalharem melhor e com melhores resultados escolares e educativos, os pais a apoiar os seus filhos para que estudem mais e melhor, as comunidades locais a fortalecer a perspectiva cultural do desenvolvimento. Mas não! Após tantas mudanças das políticas de educação, acabamos por constatar que só falta mesmo mudar a política de educação.

### **Os paradigmas da mudança permanente e da melhoria gradual**

Seria necessário perguntarmos, em cada escola, em cada organização social, em cada autarquia, em cada comunidade: a quem e a quem serve este modelo de desenvolvimento da educação? Muda-se tudo, porque é preciso freneticamente mudar o “mau estado da educação”, à medida que os governos alternam. Mudar, no entanto, não quer dizer melhorar. Mas, se, em vez de mudar, nos concentrássemos em melhorar? ... Mas, à custa de tanto mudar e de tudo se pretender mudar por via legislativa, as escolas, como dissemos, ficam às escuras e crescentemente inundadas da dita “tralha técnica”. Há decretos, portarias, regulamentos, despachos, circulares e circulares interpretativas para todos os gostos, que cavalgam uns sobre os outros, repousando tudo amontoado nos arquivos das escolas (quando não estão a obstruir a mente dos dirigentes, desde o nível central ao plano local). As experiências, as medidas e os programas sucedem-se, sem que sejam avaliados. A segurança do ME é máxima, tudo está previsto e codificado, previamente. A securização técnica do sistema e das escolas é aparentemente absoluta. A sua liberdade é mínima, a autonomia das escolas é decretada, a confiança que nelas se deposita é quase nenhuma.

Teimamos em não corrigir o caminho que consiste em impor e reproduzir o Estado-educador e super-visionário (porque actua como se visse sempre melhor, mais depressa e mais longe do que todos). Do ME há-de vir sempre a iluminação das medidas mais certas, mais justas, mais adequadas para cada uma das escolas, espalhadas por todo o país. Por acção de um controlo normativo remoto, a partir do centro, tudo há-de melhorar em cada escola de país, onde quer que esta se encontre e tenha os problemas que tiver. Este é o único paradigma de acção política no campo da

educação que temos conhecido<sup>9</sup>, independentemente da mudança dos governos e apesar dos mais de trinta anos de democracia. Sempre a mudar, raramente a melhorar.

De facto, há anos que as políticas educativas dos sucessivos governos têm privilegiado a mudança (a vertigem de mudar currículos uniformemente, de mudar os órgãos das escolas, as práticas de avaliação, os nomes de cursos e de muitas outras coisas...), em detrimento da melhoria gradual da educação. Ora, estamos diante de dois caminhos muito distintos. O paradigma da mudança repousa na iluminação dos detentores momentâneos do poder que, possuídos de uma divinal chama estatal, decretam e despacham a toda a hora as mudanças mais pertinentes e oportunas de que o sistema carece, em cada escola do país, tanto nas escolas estatais como nas escolas privadas, tantos nas escolas pequenas como nas grandes, tantos nas dos meios rurais como nas dos meios urbanos e suburbanos, tantos nos meios ricos como nos meios pobres (obnubilando assim a sua incapacidade para redefinir o seu novo quadro de responsabilidades). E a mudança lá terá de ocorrer, fatalmente, no dia e na hora decretados. Este paradigma é desenvolvido por uma administração pública educacional que é orientada para actuar sob três princípios dominantes: a desconfiança face às escolas, aos professores e aos actores locais, tidos na prática por incompetentes para o exercício da autonomia; o centralismo burocrático, primo em primeiro grau da desconfiança; e a juridicização, ou seja, essa capacidade notável para transformar qualquer problema numa norma que o irá resolver.

Por sua vez, o paradigma da melhoria gradual assenta numa acção humilde, determinada, optimista, socialmente integrada e persistente de cada escola, envolvendo sobretudo professores, alunos e pais que, partindo da análise das suas fragilidades e potencialidades e com o apoio de outros actores e instituições sociais ousam estabelecer e percorrer compromissos de melhoria gradual. A primeira via gera irresponsabilidade, a segunda sustenta-se na responsabilidade. E uma clara responsabilidade social! Para esta melhoria trabalham já muitos milhares de professores, directores, pais, autarcas e outros actores sociais. Se não fosse a sua tenaz e responsável acção, a qualidade do sistema educativo estaria imensamente degradada.

Mas ousemos imaginar: se o sistema que nos rodeia fosse orientado segundo um paradigma de responsabilidade e de melhoria gradual, os ganhos sinérgicos de qualidade não poderiam ser imensos?

Ora, a governabilidade do sistema educativo português não se poderá vir a assegurar com relâmpagos que tudo iluminam na escuridão, mas que logo desaparecem, apesar da beleza do seu rasgo, deixando de novo tudo às escuras, noite após noite, década após década. Há caminhos bem mais duros de trilhar, que não terão tanto brilho junto da população-eleitorado, que não encham as páginas dos jornais e os “prime-time” dos noticiários, mas que podem ir construindo melhor ensino e melhores

---

<sup>9</sup> Exceptuam-se algumas medidas, isoladas, que se sustentam em outros paradigmas de actuação política e de falaremos mais adiante (como é o caso das escolas profissionais, p. ex.)

aprendizagens, sob o signo da liberdade, da confiança, do compromisso e da esperança.

De que falo quando me refiro ao paradigma da melhoria gradual? Falo de vários aspectos de um novo quadro político que sinteticamente descrevo e que mais adiante retomarei em múltiplos dos seus aspectos. Falo de autonomia real das escolas, devidamente contratualizada, desenvolvida num quadro de rigorosa avaliação interna e externa e de definição de responsabilidades (atente-se: o mesmo ME, que também tutela as escolas profissionais, tem nelas um exemplo *português* de como todas as aulas previstas são dadas, de como a contratação de professores pela escola não constitui cataclismo nenhum, de como se pode avaliar o desempenho de professores e de Directores, de como se pode gerir com autonomia os recursos de uma escola e de como, assim fazendo, se pode alcançar maior sucesso escolar); falo de uma gestão profissional das escolas, feita por professores, devidamente seleccionados e localmente eleitos, Directores devidamente remunerados pela sociedade que os valoriza, a quem se possam pedir, sem equívocos, responsabilidades (se as outras medidas forem simultaneamente tomadas); falo de uma administração educacional completamente reestruturada, construída sobre o modelo de Agências Nacionais (salvo a Inspeção de Educação) e totalmente devotadas ao apoio permanente e eficaz à melhoria do desempenho das escolas e dos professores; falo de um quadro, facilitado pela reestruturação anteriormente referida, de revalorização das melhores práticas de educação e ensino, de gestão e de desempenho profissional, de “empowerment” dos actores de cada organização escolar, um quadro de apoio às escolas com maiores dificuldades, de incentivos às melhores práticas e de correcção de assimetrias; falo da construção social gradual e anual de planos de melhoria, escola a escola, e de um sistema simples e eficaz de avaliação interna e externa; falo da diversidade de escolas e de contextos, que não podem continuar a ser tratados uniformemente e no modelo da irresponsabilidade, ou seja, afirmo a necessidade imperiosa de inundar o sistema educativo de liberdade, de responsabilidade e da confiança que só elas podem levar aos compromissos sociais e à esperança de que tanto precisamos<sup>10</sup>.

Haverá outros caminhos para a mudança, mas não conheço outro caminho para a melhoria global do desempenho social das nossas escolas. Por isso, o cuidado que coloco na sua divulgação, para que se debata, experimente, avalie, melhore...

É pois evidente que o problema central da educação escolar em Portugal é político, apesar de o tentarmos negar, fugindo constantemente em frente para as soluções técnicas, como quem é mestre a endireitar a sombra de uma vara torta. E como problema político que é, será mais simples e ao mesmo tempo mais complexa a sua resolução. As escolas precisam de se concentrar na sua missão de ensinar bem e de

---

<sup>10</sup> Em 1996, recebemos nas nossas escolas um “pacto educativo”, construído algures. Estava lá tudo, mas não estava lá ninguém. Nós não precisamos de um pacto educativo, precisamos de pactos sociais, local a local, precisamos de muitos e variados compromissos concretos em prol da melhoria da educação que hoje temos.

fazer aprender bem, incentivando as boas práticas profissionais, construindo compromissos partilhados de melhoria gradual, avaliando-os e corrigindo-os, ano a ano, com muito trabalho, sós ou integradas em redes de entreajuda, contando com a confiança da administração educacional e a exigência e apoio dos actores sociais locais e de toda a sociedade.

### **Um modelo bloqueado de acção política**

Hoje, é o modelo político de intervenção do Estado e da sociedade no campo da educação que está em questão<sup>11</sup>, é a concepção, a execução e avaliação das políticas públicas que é preciso interrogar. Habitualmente não é isso que se faz. Reage-se à situação, fugindo aos problemas mais sérios que ela levanta: uns fogem para trás e pedem desesperadamente a “escola do seu tempo”, o regresso anacrónico e impossível de uma escola elitista e antidemocrática, uma escola para poucos, sem a complexidade social da escola de hoje, uma escola ocupada “centrada exclusivamente na instrução”; outros fogem para a frente e querem uma sociedade sem escola, o regresso à educação familiar e “comunitária”, os condomínios educativos fechados, uma para cada cor e para cada paladar e o que restar da educação escolar que seja entregue exclusivamente ao mercado.

O Estado, em crise de legitimidade, quer sair de cena. E não sabe o que fazer e como o fazer (os partidos políticos pouco têm ajudado, limitando-se sempre a apresentar listas de medidas a tomar, caindo na mesma armadilha tecnicista já referida). Quando o Estado pensa como sair de cena é que nela devia estar a entrar, mas por outras portas. Quer passar a responsabilidade pelo estado das coisas para as escolas, mas limita-se a decretar a sua autonomia e a concentrar de novo todo o poder de decisão; quer passar as soluções dos problemas para os exames e para novos planos de estudo, mas este caminho (tem mudado, mas) não tem melhorado a qualidade da educação; quer avaliar as escolas para que seja claro que há boas e más escolas, escolas bem geridas e escolas mal geridas, mas não é capaz de colocar no terreno os instrumentos para se fazerem localmente melhores escolas, deixando uma enorme poeira no ar e abandonando cada escola (nomeadamente as que sabe que estão “no fim da lista”) à sua sorte. Não é a obsessão discursiva em torno da qualidade que a produz!

As “reformas educativas”, como estratégia eleita de mudança/melhoria da educação escolar, estão a demonstrar as suas enormes fragilidades. Vários autores estudaram o recurso sistemático às reformas educativas enquanto políticas iluminadas do Estado e salientaram a sua ineficácia (Formosinho, 1999).

As escolas, as salas de aula, aqueles alunos, professores, pais e autarquias em concreto, onde tudo se passa, não contam. Elas devem limitar-se a cumprir as normas que emanam de um outro lugar. Até se conseguiu que muitos dirigentes escolares interiorizassem que a melhoria da educação não tem de passar pelas suas escolas. A

---

<sup>11</sup> É por isso que a mudança de ministros da educação de pouco ou nada serve para alcançar a mudança de políticas que se impõe.

inteligência, as múltiplas e variadas inteligências que nelas habitam, são relegadas para um plano secundário, de mera execução do que outros pensam que é o melhor para as suas organizações e para os seus alunos concretos. Os normativos, espécie de superconcentrado das melhores soluções para tudo e para todos, tudo prevêm, tudo antecipam, tudo irão solucionar. Nas escolas, há pois que esperar, porque, além do mais, a livre iniciativa de uma qualquer escola pode ser facilmente condenada ao fracasso pela própria administração.

É pois este o modelo dominante de desenvolvimento das políticas públicas. Ele é o responsável:

- pela crença no poder redentor e iluminado da lei, cujo reverso é o deixar andar porque alguém, que não nós, há-de vir resolver os nossos problemas;
- pelo desperdício dos recursos que povoam a educação escolar e pelo desprezo face à inteligência dos profissionais, os professores, que estão afectos às escolas, no mínimo mais de cem quadros superiores especializados por escola, os dirigentes escolares, que vão ganhando experiência e acumulando saber, os pais, que são activos e participativos, os autarcas, que apoiam, ...
- pelo clima de irresponsabilidade que domina nas escolas, em que ninguém se sente responsável por coisa alguma, pois o que quer que se faça foi já pensado e decidido bem longe, de modo bem mais iluminado.

Ora, a educação é uma questão de responsabilidade, de liberdade, de solidariedade, de confiança, é uma problemática que tem de retornar ao espaço político (da polis), tanto no território nacional como em cada território local. O tempo das reformas iluminadas, concebidas e impostas uniformemente de cima para baixo, como espinha dorsal da mudança/melhoria da educação, já revelou os seus frutos: descolagem completa entre a retórica política e a realidade quotidiana das escolas e das salas de aula, dificuldade permanente em melhorar a qualidade da educação escolar, tecnicização e jurudicização contínua dos problemas e das soluções para os mesmos, instalação de um grave clima de irresponsabilidade, dificuldade crónica em assegurar a igualdade de oportunidades para cada cidadão. Este modelo de acção política em educação está bloqueado, é incapaz de sustentar qualquer regeneração futura.

## **A desconfiança e a ausência de liberdade**

Se há uma constante nestes mais de trinta anos de democracia em educação ela chama-se ausência de liberdade e desconfiança e sobre esta questão política há que provocar a reflexão e não passar adiante. A desconfiança entre as pessoas torna a vida insuportável, a desconfiança entre as instituições, em particular entre o Estado e os cidadãos, torna impossível uma sociedade livre, bloqueia diariamente o seu normal funcionamento e impede um futuro melhor. A fuga permanente para as soluções técnicas procura fazer ignorar a centralidade política da responsabilidade, da liberdade e da confiança, pois esta é a questão, diria, da política da educação em Portugal. Nela se situa a magna e histórica questão de saber qual o lugar do Estado e do conjunto da

sociedade na promoção do bem público educacional, um problema sempre aberto, em torno do qual sempre houve e haverá fortes divergências ideológicas. Por isso mesmo, é preciso colocar os argumentos sobre a mesa, bem claros, animados pela esperança de fazermos melhor.

Antes de fundamentar e defender um quadro de regulação conjunta, de regulação do Estado e de autonomia escolar inscritas num modelo de regulação sociocomunitária da educação e da formação de todos os portugueses, orientado pelos signos da liberdade e da responsabilidade, enuncio uma perspectiva crítica do tradicional modelo de acção do Estado. E para começar, na esteira de Mário Pinto (2003), quando se trata de pensar um novo racional para a acção do Estado, importa sublinhar três princípios elementares: (i) o princípio personalista. A pessoa, como centro irredutível de liberdade e de responsabilidade, deve estar no princípio e no fim da ordenação da sociedade e do Estado. O Estado deve servir e potenciar a liberdade e a responsabilidade da pessoa e não deve, sob qualquer pretexto, limitar ou alienar estas duas dimensões da sua eminente dignidade; (ii) o princípio da solidariedade social. O princípio da organicidade e da solidariedade social é o princípio da sociedade civil, que comporta todas as instituições sociais que nascem e se desenvolvem sob a livre iniciativa dos cidadãos. E o Estado, na medida da natureza instrumental e subsidiária do papel do Estado, deve fomentar o bem-estar de todos os seus membros, na base do valor da solidariedade; (iii) o princípio da subsidiariedade. O Estado é necessário como instrumento da segurança, da justiça e do bem-estar na sociedade civil, mas apenas na medida em que se conjuga e ajuda a completar a prossecução dos princípios anteriores, de liberdade e responsabilidade da pessoa e da solidariedade social. Estes são princípios fundamentantes do princípio só instrumentalmente fundamental da necessidade do Estado. Numa formulação pela negativa, o princípio da subsidiariedade do Estado manda que ele não faça nada que as pessoas possam fazer e façam por si, individualmente ou associadas. (Pinto, 2003:49).

As liberdades de aprender e de ensinar encontram-se constitucionalmente consagradas como direitos pessoais fundamentais inatos, que precedem o próprio Estado, e, por isso mesmo, se chamam direitos naturais. Constitui fim do Estado precisamente respeitar e fazer respeitar esses direitos, isto é, garanti-los (Pinto, 2003:33).

Portugal, país de forte tradição centralista e burocrática como matriz da acção do Estado na educação, tende a sobredeterminar, no planeamento da acção política e da mudança social, a intervenção reguladora e hiperregulamentadora do Estado, favorecendo a dependência, menosprezando a acção dos actores sociais locais (ou valorizando-a enquanto o lugar do cumprimento das normas da administração central)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Haverá ainda que considerar a regulação transnacional, o que chamamos a acção do “sistema educativo mundial”, que exerce um poderoso papel de homogeneização de políticas educacionais no plano internacional (cfr Azevedo, 2000; Barroso, 2006)

Face a um Estado uniformizante, prepotente, inimigo da liberdade de ensino e de aprendizagem, que se orienta para destruir a autonomia que ele próprio decreta<sup>13</sup>, bem como todas as formas não estatais de educação, como é o Estado que temos em Portugal, que age sob o signo da desconfiança, é necessário não só incentivar os caminhos de reforço da participação cívica e de melhoria da qualidade da educação, fruto dessa implicação social e política, continuada no tempo, como também tornar muito mais inteligente (na esteira de Crozier, 1998) e eficaz a acção reguladora do Estado.

Perante a evolução da educação em Portugal, nos últimos cem anos, podemos e devemos perguntar se bastará continuar a propugnar para que seja assegurada pelo Estado a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso à escola, fazendo de conta que a promoção do bem público educacional fica assim garantida. Hoje, é cada vez mais claro que não basta consagrar o direito à educação, mas que é preciso garantir o direito e inculcar o dever de cada um (do nascimento à velhice) a uma educação de qualidade e que isso passa por todos os cidadãos e por todas as instituições sociais e não apenas pelas escolas (e ainda menos apenas pelas escolas estatais).

Ao fecharmos as escolas estatais e privadas sobre o Estado (num ordenamento vertical e asfixiante) e sobre si mesmas, ou seja, sobre uma imensidade de problemas sociais que se cruzam com o objectivo e a necessidade escolares de alcançar elevados níveis de sucesso para cada aluno, estamos a iludir o problema principal, tentando transfigurar problemas sociais em problemas educacionais e impedindo que o desempenho das escolas melhore, ainda que tudo possa estar a ser mudado, desde as disciplinas e os programas até aos órgãos de gestão. As escolas, pelo seu lado, continuam demasiado sós, isoladas e quantas vezes alheadas da realidade envolvente, só porque são forçadas a estar com os olhos sempre virados para o centro do sistema (verticalmente, para a administração central), mesmo quando se esforçam por estar também a olhar para aqueles que localmente as rodeiam. O Estado, pelo outro, continua incapaz de se redefinir num novo quadro de responsabilidades, numa nova sociedade aberta.

No entanto, a “inclusão social” das escolas (desde logo junto das famílias, de todas as famílias) e o fomento de compromissos sociais e comunitários concretos face à melhoria da educação constituem uma condição *sine qua non* para se poderem gerar dinâmicas que permitam olhar de frente as gritantes desigualdades sociais e culturais que persistem e para se conseguir promover a educação e a formação de todos os cidadãos ao longo de toda a sua vida, um novo desígnio nacional irrecusável.

Somos herdeiros, em Portugal, de uma tradição quer de sobreposição e centralismo do Estado, quer de uma “autonomia decretada”. Aparentemente contraditórios, estes termos são apenas duas faces de uma mesma moeda, qual Janus bifronte, ou seja, o

---

<sup>13</sup> João Barroso diz que a autonomia das escolas é uma “ficção política” (Barroso, 2007).

Estado procura actualizar a sua retórica e relegitimar-se em permanência, neste caso com a retórica da autonomia, mantendo o seu perfil uniformizante e centralista<sup>14</sup>. A autonomia que o Estado tem pretendido “impor” representa apenas mais uma fonte de irresponsabilidade e de falta de inteligência da acção do Estado.

A autonomia das escolas tem enchido a retórica política sobre a administração da educação, mas o conceito dominante de autonomia tem estado “desprovido de sentido político substantivo”, significando apenas “algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações produzidas por outrem”, ou seja, tem sido dominado por uma concepção “marcadamente operacional e procedimental”. O que se tem assegurado, na verdade, tem sido a autonomia do centro, remetendo as escolas “para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada” (Lima, 2007: 7).

Como dissemos, predomina, entre nós, um “sistema de irresponsabilidade” na administração da educação, desde plano local ao nível central<sup>15</sup>. Este sistema funciona em circuito fechado, havendo em todos os níveis argumentos para responsabilizar os outros e para se desresponsabilizarem a si mesmos. O paradigma do centralismo, da uniformização, da desconfiança, do domínio da norma, impessoal e da “autonomia decretada” surge como o principal responsável pelo sistema de falta de liberdade e de irresponsabilidade que nos asfixia, neutralizando tantos esforços e iniciativas pioneiras de tantos profissionais da educação e das direcções das escolas.

O modelo alternativo da “autonomia construída” localmente não tem sido a força motriz nem do Estado e da sua administração educacional, nem das instituições sociais autónomas e organizadas. Não concebo a autonomia como uma folha em branco onde cada escola vai começar a “escrever”, quando celebrar o seu “contrato de autonomia”. Antes a considero um complexo e multifacetado cruzamento de compromissos sociais entre interesses e actores: o poder político, a administração educacional, os professores e formadores, os pais, os alunos e formandos, outros agentes sócio-económicos e culturais locais, no âmbito de um novo quadro de regulação da educação, como veremos de seguida. Não, o Estado não fica de fora, tem de estar bem presente, mas de um outro modo, num quadro de responsabilidade e de multiregulação.

A responsabilidade, a liberdade e o compromisso, como a autonomia, não devem ser considerados uma concessão e uma benesse do Estado, mas antes e sobretudo uma construção social, local e política, que toma diferentes caminhos, conforme as diferentes escolas/comunidades. Para que estes interesses e actores conflituem, negoceiem e construam a melhor educação escolar possível (como já acontece em muitas circunstâncias), é preciso reconhecer e respeitar a sua liberdade de acção, entendendo a liberdade e a confiança, a responsabilidade e o compromisso como características inerentes e centrais na acção de cada escola/comunidade, para que esta

---

<sup>14</sup> Basta referir a publicação e a aplicação do Decreto-Lei 115 – A/98, considerado um modelo falido de autonomia escolar pela equipa que avaliou a sua execução (Barroso, 2001)

leve por diante os seus projectos (educativos) próprios, que são também projectos sociais de promoção do bem comum pela educação e formação de cada um e de todos os seus cidadãos, num clima de solidariedade social. A autonomia das instituições educativas é um pressuposto da promoção responsável e com qualidade do bem comum educacional. A interacção com as redes sociais locais e os seus actores constitui o “caldo” onde esta autonomia pode vivificar e assumir os seus contornos concretos.

Para que este seja um caminho aberto e que valha a pena ser percorrido, importa clarificar o novo paradigma de regulação e o novo papel do Estado.

## **A regulação sociocomunitária da educação**

**Uma alternativa baseada na liberdade, na confiança, na responsabilidade e no compromisso.**

A teoria da regulação social (Reynaud, 1989, 2003, 2004; Terssac, 2003), entre outros méritos, tem favorecido o desenvolvimento de uma análise política e social da educação que se afasta quer do paradigma institucional fechado no Estado e na sua administração, quer de modelos de autonomia escolar que encerram as instituições educativas sobre si mesmas, onde quer que estejam implantadas. De facto, as regras e os sistemas de regras, sendo guias e modelos de acção que introduzem no universo simbólico normas, significações, separações e ligações, não se apresentam apenas na sua faceta de orientação normativa, de coordenação de condutas, de definição de “regras do jogo” e controlo, mas comportam também uma diversidade de legitimidades e de fontes de produção de regras, o jogo local dos actores (Barroso, 2003, p. 39). A regulação social, na esteira de Reynaud, deve ser entendida seja como um processo de formação e de manutenção de regras, que podem ser mais formais e explícitas ou mais informais e implícitas, seja como um processo complexo e múltiplo, não só pelas suas variadas fontes e diversos mecanismos, mas também pelos vários objectos e pela multiplicidade dos seus actores, que interagem tanto no nível transnacional como nos níveis nacional, intermédio e local (Maroy, 2006). A regulação social não é, por isso, um dado natural, embora possa apresentar “cristalizações históricas” (Alter, 2003, p. 79), mas sim uma construção social em que impera a liberdade e a solidariedade e em que participa essa multiplicidade de actores sociais, elaborando estratégias de participação e de poder, de confronto e de negociação. A regulação real, a que ocorre em cada momento histórico e em cada sociedade, advém sempre de um equilíbrio momentâneo, sempre instável e inacabado, resultante do confronto de variadas regulações e fontes de regulação, desde o nível transnacional ao nacional, ao intermédio e ao local, fruto de um contínuo jogo social de poder e de cooperação, assente desde logo no exercício da liberdade, na capacidade de participação e de criação de compromissos sociais entre os actores.

O conflito é inevitável e consubstancial à vida social. No campo da educação, para centrarmos a nossa abordagem, sendo bem patente uma excessiva regulação normativa e simbólica exercida pelo Estado e pela administração pública, não é

menos visível a diversidade de configurações institucionais locais que dão conta de um modo concreto de elaboração de estratégias de poder, de confronto, de negociação, de recomposição e de participação. Não existe, assim, uma regulação, mas múltiplas regulações, complexas e conflituosas, por vezes contraditórias, não apenas entre si, mas também da parte da instituição de onde irradiam, como é o caso do Estado, em Portugal. Neste quadro geral, muito sinteticamente esboçado, importa destacar dois eixos centrais da nossa reflexão. O primeiro refere-se à impossibilidade real de fazer assentar qualquer processo de regulação social no campo educativo exclusivamente na acção providencial e normativa do Estado e numa qualquer coerência, unicidade de orientações e acções e de alinhamento perfeito entre regra prescrita e regra efectiva. O “sistema educativo” de um dado país deve ser pois considerado (sistemicamente e não apenas normativamente) como um sistema de regulações, o que se torna fundamental na hora de pensar os processos de transformação e de melhoria do seu desempenho social, dinâmicas estas tantas vezes equacionadas apenas no quadro da acção do Estado (as chamadas “reformas educativas”), da sua capacidade de “inovação” normativa e do exercício eficaz do seu poder de controlo. Trata-se de um tremendo equívoco social e político que tem devorado sucessivos planos de mudança, remetendo-os para o “cemitério” do Diário da República e, pior que isso, provocando a lassidão dos actores locais face à participação social e impondo alterações profundamente desconexas no conjunto das escolas e de todas as instituições que actuam na “periferia” de um sistema historicamente tão centralizado. Apesar de dominante, em Portugal, no início do século XXI, este modelo normativo, providencial (elitista e iluminado) e estatista de mudança social, que nega a liberdade e dispensa a solidariedade social, que substitui os cidadãos e se substitui aos actores sociais locais, está condenado ao fracasso, porque condena seja a própria democracia a esse estado líquido (de que fala Bauman) e à rarefacção contínua de significação social seja a solidariedade a uma ideia vaga que não passaria pelas nossas práticas sociais, enquanto cidadãos, nem pelas relações sociais que quotidianamente construímos, seja ainda porque é incapaz de equacionar a própria acção reguladora do Estado na educação, neste novo quadro social e político.

O segundo eixo diz-nos que a reflexão em torno das dinâmicas locais de elaboração de estratégias de poder e de participação social dos actores no campo da educação é ainda muito ténue e que não dá conta da riqueza, da imensidade de “pequenas” e livres iniciativas que são escondidas em todo o país. É preciso conhecê-las, avaliá-las, valorizá-las por outras portas que acreditem e se sustentem numa procura comunitária, participada, livre e solidária do bem comum, também educacional.

Não partilho uma visão funcionalista da regulação nem mesmo uma visão institucionalista, que se centre exclusivamente nas acções institucionais de um actor central como o Estado, seja por intermédio da sua administração central, da sua administração desconcentrada ou das “suas” escolas-enclave (Azevedo, 1996) localizadas ao longo do território nacional. Regulação social da educação, no sentido amplo que aqui adoptamos, não equivale a descentralização da educação nem se confunde com a concessão de mais autonomia às instituições escolares. Como vários autores têm assinalado, e está bem à vista no caso português, proporcionar a todos os cidadãos oportunidades de educação ao longo de toda a vida e com a vida, como base do desenvolvimento humano e social das comunidades, não é sobretudo um problema

de escala (aproximar a administração dos administrados), nem de transparência (prestar contas aos actores sociais locais acerca do que se empreende nas escolas), nem de mercado (fazer surgir um mercado educacional local mais activo e livre). Qualquer um destes caminhos está profundamente viciado: eles visam dispersar os conflitos que se amontoam no centro de um sistema educativo altamente centralizado, procuram relegitimar a acção de um Estado desconfiado e em crise, não escapam ao erro de encerrar os desafios socioeducativos das populações em problemas escolares e técnicos e acabam geralmente por aumentar os mecanismos de controlo do centro (esses sim, sempre muito inovadores: mais avaliação e controlo externo, mais desresponsabilização do centro e, ao mesmo tempo, mais desresponsabilização da periferia) (vd., por exemplo, Lima, 1995, 1996, 1997, 2007; Pacheco, 2007, s/d).

Como referimos, a regulação é um **processo** múltiplo, plural, inacabado, que é permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre actores sociais, situados a diferentes níveis, desde o transnacional e o nacional ao local. Em todos estes níveis, existem actores e dinâmicas de construção permanente de “regras do jogo” (Reynaud, 2004). A integração e o cruzamento entre estas “regulações” são sempre complexos, são objecto de tensões e negociações e conduzem a um sistema de regras em adaptação e melhoria contínuas, dinâmicas e incompletas. A regulação traduz-se sempre uma multirregulação, como dizem João Barroso (2005) e Christian Maroy (2006), multirregulação complexa, conflituosa e muitas vezes contraditória nos seus termos.

Mobiliza-nos por isso uma perspectiva da regulação social responsabilizadora, que cruza a pluralidade dos níveis de regulação e dos processos de regulação, procurando, neste caso preciso, uma inteligibilidade de um processo activo de regulação sociocomunitária da educação, onde se geram novas “regras do jogo”. A regulação social, na perspectiva teórica aqui seguida, combinada com os princípios personalista, de solidariedade social e de subsidiariedade, importa sublinhá-lo, não visa compreender, estabelecer ou manter uma dada ordem, mas dar conta das dinâmicas activas de regulação, fruto da liberdade e da responsabilidade dos actores sociais concretos, individuais e colectivos, que são fontes e constructos dessas regulações que sustentam a mudança social.

Reynaud distinguiu bem que não há uma única fonte de legitimidade para a existência de dadas regras sociais e que o padrão e a referência, embora fortemente induzidos pela “regulação de controlo” — em que actuam os níveis transnacionais, nacionais e intermédios (no caso português, em que o nível regional é desconcentrado e não descentralizado) —, são também construídos por “regulação em acção” (Maroy, 2006, p. 17), pelos actores concretos, aquilo que aquele autor chama a “regulação autónoma” (Reynaud, 2003).

Atender hoje à evolução dos sistemas educativos e às necessidades de todos de educação ao longo de toda a vida tem de ultrapassar uma perspectiva meramente centrada nas vertentes institucional e morfológica, para se abrir e dar conta do jogo

local dos actores e das práticas solidárias e comunitárias: centros educativos, escolas e centros de formação, directores, professores/formadores, autarquias, pais, alunos, empresários, instituições de solidariedade social, diversos actores e interesses sociais locais, mormente culturais e económicos, e sobretudo as suas relações e os laços que entretencem, o fechamento bem como a abertura e o acolhimento que criam uns face aos outros, o exercício concreto de direitos e deveres de uma cidadania activa e solidária, em prol de um superior bem comum.

A regulação autónoma exprime os mecanismos de liberdade, auto-organização e mobilização dos actores sociais de uma dada comunidade e de todas as dinâmicas solidárias e comunitárias na promoção do bem comum, expressa a “comunidade activa” (Banks, 2007, p. 78) que constitui o sustentáculo da revitalização do capital social local. No plano da liberdade, que é o plano da regulação autónoma, é que os membros da comunidade se mobilizam para resolver (regular) necessidades e problemas da comunidade, é que se define a regra efectiva, aquela que realmente é assumida e desenvolvida pelos actores concretos, num jogo de compromissos e equilíbrios entre o que realmente conta em cada situação e movimento (regras de autonomia) e o que é imposto por quem está investido da autoridade e do poder de controlo. A regulação social em educação tem de dar conta desta multiplicidade de regulações, sempre em conflito, sob pena de se gerarem os maiores equívocos, seja no plano da formulação das políticas públicas de educação, seja no que respeita ao desenvolvimento de projectos e dinâmicas ditas de “autonomia”. Equívocos estes, aliás, que ajudam a perceber muito bem porque é que após tanto “jogo de actores” induzido, em ordem à tão celebrada autonomia das escolas, há tantos resultados de soma zero.

A própria formulação da política pública de educação começa, neste sentido, por estar sob forte questionamento, ou seja, carece de ser pensada e repensada, no novo quadro democrático, de actuação personalista e de responsabilidade social.

Em Portugal, o equilíbrio entre regulação de controlo e regulação autónoma é muito instável e, na verdade, desequilibrado, pois, como diz João Barroso, o Estado vai destruindo a autonomia que ele próprio decreta e, como sublinha Licínio Lima, prevaleceu em Portugal como uma “invariante estrutural” (Lima, 2007, p. 63) ao longo dos últimos trinta anos, um regime centralizado e estatista de administração da educação, coexistindo uma retórica política e uma orientação normativa que hipervalorizaram a autonomia.

O paradigma da regulação de controlo que tem sido predominante, ao desencadear acções de coordenação, inovação, avaliação, assenta, entre nós, em acções e ajustamentos predominantemente burocráticos e administrativos (Barroso, 2006).

Subjacentes a este modelo de (des)equilíbrio estarão sobretudo quatro factores explicativos:

- i. a tradição de hiper-regulamentação e determinação *a priori* por parte do Ministério da Educação, que “bombardeia” permanentemente as

instituições e os actores sociais com orientações e determinações, ainda por cima de modo instável e continuamente mutante, o que tende a constituir uma rotina com uma inércia muito pesada que cristaliza procedimentos de dependência e de “anomia”, o tal quadro de irresponsabilidade;

- ii. a construção de medidas *ad hoc*, reactivas, que atacam geralmente os sintomas, que são de curto prazo, para surtirem efeitos espectaculares e mediáticos, logo superficiais (por exemplo, medidas relativas à “indisciplina nas escolas” ou à certificação de adultos);
- iii. a “insularidade” que caracteriza as medidas e os modelos de actuação ainda predominantes, que se concebem e desenvolvem como “silos” (Butcher & Robertson, 2007, p. 101) dentro das comunidades (separa-se educação escolar, educação de adultos, acção social, apoio domiciliário, combate à pobreza, animação sociocultural, assistência social, etc.), em que a “memória institucional” das várias instituições conduz à repetição de gestos de dependência vertical e de ensimesmamento autista, horizontal e territorial (em relação aos que agem próximos e são vizinhos);
- iv. o clima de persistente desconfiança com que os actores que estão imbuídos do poder da regulação de controlo olham todos aqueles que, legitimamente, agem e estabelecem regras no quadro da regulação autónoma e vice-versa.

Acreditamos que só a valorização das regulações em acção que dignificam as “comunidades activas”, a cidadania social e a solidariedade entre pessoas e instituições, a confiança e a participação democrática na construção de compromissos sociais e na tomada de decisões, nos permitirá mudar esta visão, que mais não faz que perpetuar uma regulação de controlo, predominantemente administrativa e burocrática, que é inimiga da responsabilidade, da liberdade e do respeito para com cada pessoa, que asfixia a participação cidadã e desincentiva a inovação social, além de desperdiçar recursos comunitários preciosos e já instalados para o serviço do bem comum.

Mas no quadro político e institucional, em Portugal, não se tem enfrentado esta perspectiva com suficiente abertura e rigor, o que tem gerado dois fenómenos complementares. Por um lado, a adopção simultânea, por parte do Estado e da sua administração educacional, de modos de regulação opostos, como, por exemplo, os procedentes da “regulação pelo Estado” e da “regulação pelo mercado”, gerando medidas ambíguas, o que alguns autores apelidam de “hibridismo” (Barroso, 2003 e 2006; Maroy, 2006; Nóvoa, 2005). Ora, a adopção desta postura híbrida de regulação, que na prática corresponde a uma procura algo desnorteada de equilíbrios compensadores da crise de legitimação do Estado-providência, não tem conduzido a ganhos muito significativos nem na liberdade e na confiança, nem no envolvimento e participação dos diferentes actores sociais em acções concretas, de responsabilidade

social em prol da melhoria da educação de todos e ao longo de toda a vida, em cada comunidade.

Por outro lado, surgem com muita veemência e com uma retórica política maniqueísta e facilmente assimilável, os que apenas defendem que para lá da regulação institucional realizada pelo Estado está sempre a mão do mercado, a mercantilização da sociedade civil, a actuação atomizada e fragmentada dos protagonistas, a privatização progressiva do bem público educacional, o neoliberalismo triunfante e a desunião nacional. Não será com estas hesitações, nem com estes fantasmas e medos<sup>16</sup> — quer face à importância (incluindo a pedagógica) da liberdade e da valorização da regulação autónoma, quer diante da necessidade de reconstruir a acção reguladora do Estado —, que se melhorarão as oportunidades de educação de todos os portugueses e se promoverá um desenvolvimento social assente na liberdade, na solidariedade e na justiça social.

### **Uma regulação que responsabilize o Estado e a sociedade**

Temos para tanto de nos socorrer de um outro conceito, o conceito de regulação de conjunto, que veio dar conta de um *tertium generis* na regulação social, que advém da interacção entre regulação de controlo e regulação autónoma, entre regra prescrita e regra efectiva ou apropriada, ou seja, o compromisso a que se chega em cada momento, o equilíbrio momentâneo e instável, uma convergência provisória, compromisso, equilíbrio e convergência estes imersos ainda e sempre no conflito permanente e nas relações concretas de poder. O conflito permanece, está organicamente articulado, não está em momento algum extinto (Lichtenberger, 2003), pois não deixa de haver desigualdade nas relações de poder e de dominação, nas expectativas de controlo e de exercício de poder. O problema principal a equacionar residirá em desenvolver, dentro do conflito, novas relações de poder e de cumprimento de objectivos sociais, não já uns à custa dos outros, mas uns com os outros, sob o signo da responsabilidade e da confiança, estabelecendo-se lentamente formas solidárias de cooperação e compromisso (de “poder com” e não de “poder sobre”, como refere Butcher, 2007, p. 26) que favoreçam os ganhos de todas as partes envolvidas e a satisfação progressiva dos objectivos do bem comum.

A acção dos diversos actores sociais nos diferentes planos da acção colectiva reacende a consciência de várias legitimidades para a existência de dadas regras sociais e da subsidiariedade do Estado, como é bem visível no terreno da educação escolar, com a acção de governos, administração, directores, alunos, professores, pais, autarquias, interesses económicos e empresariais, culturais. Como assinala Reynaud (2003), ser fonte de regulação é ser actor social, querer sê-lo é procurar legitimidade. A regulação de conjunto é também o resultado do encontro de várias legitimidades. Pretendo considerar aqui a regulação conjunta, o estabelecimento de regras pela via da

---

<sup>16</sup> Estes fantasmas e medos recorrentes devem ser lidos como expressões não só de resistência à liberdade que sustenta a participação social dos actores, mas também de um impasse político em que muitos se atolaram.

cooperação, sob três prismas, focados no campo da educação: o que reforça a regulação de controlo, o que reforça a interacção e o equilíbrio entre as duas modalidades de regulação e o que se sustenta sobre a confiança e visa reforçar a liberdade e um sentido e um projecto comum no seio de uma comunidade local, fruto da cooperação e do compromisso entre instituições e pessoas, em ordem à satisfação de necessidades e à resolução de problemas atinentes ao bem comum.

Há um primeiro plano da regulação de conjunto que pode tomar por exemplo a produção de normas e orientações e a imposição de procedimentos relativos à “autonomia das escolas”, envolvendo por isso a administração e as escolas. O que mais avança, no plano das práticas, é a retórica em torno da autonomia, sustentada em produção legislativa apropriada e em novas formas de participação dos pais e das autarquias, por exemplo, na administração e direcção estratégica das escolas. Trata-se de uma regulação de conjunto retórica que se confina à retórica da regulação de conjunto.

Um segundo prisma refere-se a pontos de equilíbrio que são alcançados entre os dois níveis de regulação. Podemos exemplificar este tipo de regulação de conjunto com a celebração dos “contratos de autonomia” entre a administração educacional e cada escola ou agrupamento de escolas. Estes contratos, ainda que partam legitimamente da iniciativa do poder instituído, já dão conta de que a ordem hierárquica não é a única ordem existente no sistema. Fruto de uma negociação conjunta, ainda numa relação desigual de poder, as partes chegam ao estabelecimento de regras apropriadas a cada situação concreta, incluindo a definição de princípios claros e a existência de contrapartidas por parte do poder de controlo. As escolas ficam na posse de um programa de acção plurianual, no qual podem investir com uma razoável margem de autonomia, e obtêm da parte da administração educacional recursos adicionais para o desenvolverem adequadamente. É verdade que não deixa de haver ainda e sempre um aumento da capacidade de controlo da acção dos actores que intervêm em cada escola, mas é certo também que podem aumentar as possibilidades de geração de regras construídas pelas dinâmicas próprias geradas entre os actores de cada instituição educativa, que conduzam à construção de projectos comuns, por parte de diferentes interesses em presença, que passam a constituir pertença comum e correspondem a valores e recursos partilhados<sup>17</sup>. Mas, a grande dificuldade é que estamos perante uma iniciativa da administração que persiste em determinar um formato comum para todas as escolas ou agrupamentos e que tende a reproduzir, em grande parte, o modelo de “silo” na promoção do bem educacional. Há mais participação e controlo local, mas estamos ainda longe de equacionar a melhoria do acesso e do sucesso na educação como um projecto sociocomunitário, assente no “poder com”, na liberdade e responsabilidade, na cooperação e no compromisso entre diferentes interesses e actores em interacção em cada comunidade.

---

<sup>17</sup> Como membro de um Conselho Local de Acompanhamento de um contrato de autonomia de uma escola, celebrado em 2007, sou testemunha destes campos de possibilidades que se abrem. Pena é que também esta dinâmica política de “celebração de contratos de autonomia” tenha sido interrompida, de novo, em 2008, fruto de uma real dificuldade de se trilharem, em Portugal, os caminhos da regulação conjunta.

Diante da fragmentação social e pessoal que invade o nosso cotidiano, do crescimento das desigualdades sociais e das práticas de dependência que os governos e a Administração Pública tanto incentivam, é imperioso inscrever as pessoas, as instituições e as comunidades, entendidas deste modo aberto, solidário e inacabado, no coração dos processos de desenvolvimento social.

A regulação sociocomunitária da educação como processo social implica esta perspectiva de responsabilidade social, confiança, compromisso e solidariedade e este protagonismo sustentado no saber-se e reconhecer-se como protagonista da história (Caride Gómez, Freitas & Vargas Callejas, 2007, p. 141), porque a educação é sempre um compromisso com o desenvolvimento humano e com a cidadania cooperante e solidária, um compromisso com a esperança.

Um outro modelo de regulação conjunta, em boa parte em corte epistemológico com os anteriores, no que se refere ao respeito por cada pessoa e ao exercício da liberdade, é o que resulta do diálogo e do *re-conhecimento* (Ricoeur, 2006), da aproximação, negociação, cooperação e compromisso entre actores sociais de uma dada comunidade em ordem a promover o bem comum educacional.

Não advogo, por isso, a “retirada triunfante” do Estado, em contraposição à sua acção centralista e uniformizante, inimiga da liberdade. Assim como não defendo a sua substituição pelas comunidades-providência ou pelos actores-providência. Defendo um Estado competente e forte na regulação sistémica e a adopção de um paradigma de regulação solidária e sócio-comunitária das escolas públicas (estatais e privadas), o que implica, em síntese:

- reordenar todo o edifício legislativo e toda a administração educacional segundo o princípio do personalismo, da subsidiariedade, da liberdade, da solidariedade, da eficácia e da eficiência, definindo com todo o rigor o novo quadro de regulação pública do Estado e da sociedade;

- transferir para os municípios e para os actores sociais locais comunitários o máximo de competências em matéria de educação escolar e de educação ao longo da vida;

- criar um quadro de desenvolvimento da autonomia construída, sustentado na liberdade, na confiança, na solidariedade, na responsabilidade e no respeito para com uma diversidade de estádios de autonomia, diversidade esta que se refere não só a diferentes graus de competências instaladas, mas também a diferentes tipos de compromissos sociais locais em prol do desenvolvimento da educação;

- valorizar e respeitar a autonomia e a competência profissionais dos professores, promovendo o exercício pleno e autónomo das suas responsabilidades;

-contratualizar as modalidades concretas da autonomia de cada escola, melhorar as formas de governo das escolas estatais e criar agências nacionais de apoio à melhoria do desempenho das escolas, respeitando a liberdade e a sua diversidade;

-subordinar todo o processo de mudança ao princípio estruturante da inovação local e da melhoria contínua da educação e dos níveis de aprendizagem dos alunos;

-garantir a liberdade de ensinar e de aprender, podendo os pais escolher a educação dos filhos.

Creio que assim, através de um conjunto articulado e corajoso de passos seguros e determinados em ordem à liberdade e a uma regulação sociocomunitária da educação se poderá redefinir um serviço público e comunitário de educação, promovido pelos mais diversos tipos de escolas e instituições sociais locais, sustentado na solidariedade e na responsabilidade, reservando para os órgãos de soberania a produção dos grandes referenciais políticos nacionais e para a administração educacional um papel subsidiário e crucial de confiança nos portugueses, de garantia da liberdade, de cuidada avaliação externa da qualidade da educação, da igualdade de oportunidades e da eficiência de todo o serviço socialmente prestado.

### **A debilidade da sociedade civil como uma falácia**

Contra esta perspectiva, alguns argumentam que Portugal tem um tecido social local muito débil e que a autonomia não é desejada nem pelas escolas nem pelos outros actores sociais das comunidades locais. Não é isso que penso, nem é isso que a minha experiência política me diz.

Passo a apresentar uma breve contra-argumentação. Primeiro, nós só saberemos realmente se a sociedade civil é débil quando as instituições sociais autónomas, desafiadas para encontrarem respostas concretas às populações que servem (é o que já fazem as Misericórdias, por exemplo), desafiadas pela possibilidade de controlo sociocomunitário da educação escolar, se colocarem em acção. Casos muito concretos como o lançamento das escolas profissionais (desde 1989), o incremento da rede da educação pré-escolar (na segunda metade dos anos noventa) e a participação social e local no desenvolvimento de programas de inclusão social de crianças e jovens oriundos de áreas residenciais “problemáticas” (Programa “Escolhas”, do início dos anos 2000) atestam exactamente o contrário: desconhecidas capacidades de iniciativa autónoma, de associação de interesses e de organização são mobilizadas de tal modo que deixam a administração perplexa e (apenas episodicamente) entusiasmada. A este argumento podemos aduzir a enorme capacidade autónoma de milhares de instituições privadas que se dedicam à promoção do bem comum, nas áreas da educação, da saúde e da assistência social (por exemplo, as associações culturais e recreativas, as misericórdias, o associativismo católico, as IPSS, as associações de moradores), da animação sociocultural e desportiva (por exemplo, as associações culturais e

desportivas, os conservatórios e as bandas de música, as fundações). Podemos ainda acrescentar as parcerias público-privado (PPP) que têm produzido resultados eficazes e eficientes em outras políticas públicas.

A lassidão dos actores e das instituições sociais, como vimos atrás, é mais um resultado da persistência de um Estado desconfiado e abafador do que uma característica intrínseca; a lassidão deve ser vista sobretudo como o produto da desconfiança, do culto da (subsídio)dependência que se traduz no Estado-reverência, um produto da falta de responsabilidade do Estado e de responsabilização dos actores sociais e da falta de liberdade.

Segundo, é evidente que diante de um Estado secularmente abafador da livre iniciativa e fortemente clientelar, só uma sociedade civil muito resiliente, forte e perspicaz é capaz de subsistir e, ainda mais, de se afirmar como alternativa autoreguladora face ao Estado. Precisaremos, pois, que o Estado opte realmente por consagrar um outro quadro de regulação da educação, que valorize seriamente a liberdade e a autonomia das instituições escolares, que favoreça a concorrência sã entre iniciativas e que incentive o “empowerment” das instituições da sociedade civil, para podermos verificar se Portugal pode contar ou não com uma regulação sociocomunitária da educação escolar. As autarquias municipais constituem um exemplo claro, apesar das suas muitas limitações, dos saltos qualitativos que é possível dar, em todas as comunidades locais, quando o poder é efectivamente transferido do centro para as comunidades periféricas. O caminho da autonomia precisa da autonomia, da confiança e da liberdade para revelar todas as suas potencialidades e desocultar o amor à liberdade e o sentido de responsabilidade dos portugueses e das suas instituições sociais (tantas vezes dormentes sob a permanente ameaça à liberdade e à autonomia).

É por isso muito claro que o argumento da “falta de tradição cultural” e de que “o país não está preparado” tem sido, historicamente, o argumento dos inimigos da liberdade e de todos aqueles que, sendo dela amigos, não querem ver o que está debaixo dos seus olhos, por medos vários, que podem ir desde o medo da perda de poder até ao medo das consequências sociais da adopção de outro modelo de regulação social, no campo da educação e, finalmente, porque têm mesmo medo da liberdade e da responsabilização social dos vários actores sociais, desde o local ao mundial.

O problema principal da participação da sociedade na educação reside no modelo de intervenção do Estado na educação. O principal problema adicional com que a sociedade civil se confronta (além do peso abafador de um Estado-educador) é com a débil articulação que existe, por um lado, entre as instituições que a compõem e, por outro, com os serviços do Estado central “localizados” em cada comunidade. Uma articulação local entre estas dinâmicas (verticalizadas) complementares só pode ser potenciadora de respostas mais criativas, eficientes e eficazes para os problemas que nos impedem o bem-estar e o bem-estar. É neste contexto que se afirma, por vezes, que as escolas não querem a autonomia e que se encontram muito isoladas nas suas

comunidades locais. Face ao perfil da tradicional actuação do Estado e da sua administração central e desconcentrada, seria uma gritante ingenuidade pensar que o cenário pudesse ser outro. Se tudo se fez para que o deserto crescesse como deserto, que sentido faz esperar que nele floresçam os oásis? Aliás, a mesma racionalidade de argumentação que não se cansa de repetir que o nosso país tem uma “sociedade civil débil”<sup>18</sup> deveria levar-nos a afirmar, com a mesma veemência, que temos uma administração central paupérrima, autocentrada e autojustificada, incapaz de avaliar, desprovida de instrumentos e de competências para saber o que realmente se passa e profundamente inapta para apoiar os processos de melhoria das escolas e de prestação local de contas. Mas, esse não é o caminho que defendo que deva ser trilhado (um ciclo cínico e populista de mútuas e fáceis acusações no espaço público). Há muito mais e melhor a fazer e com urgência!

O medo da liberdade e a hesitação política permanentes por parte do Estado e da sua administração educacional, corporizados por dirigentes políticos dominados pela falta de estudo aprofundado dos problemas e pela falta de diálogo social contínuo em busca das melhores soluções, cinicamente alimentados por uma retórica política repleta do discurso da autonomia das escolas, são os responsáveis pela actual situação política, e não os professores e os actores sociais locais, que sabem bem que é muito difícil terem acesso àquilo que ninguém lhes quer dar ou/e reconhecer. Esta realidade social é aliás bem visível à luz da teoria do “sistema educativo mundial”<sup>19</sup> que, entre outros aspectos, assinala o modo contínuo, avassalador e potencialmente legitimador como os Estados nacionais seguem os mandatos e as orientações das organizações internacionais mais prestigiadas (OCDE, União Europeia, UNESCO, Banco Mundial, etc), muito antes de estarem (pre)ocupados com a criação de condições de confiança e de co-responsabilidade por parte de todos os actores sociais.

O contínuo retorno ao maniqueísmo Estado-privado, público-privado ou Estado-mercado só serve para entreter os impreparados e legitimar discursos políticos supostamente progressistas, mas incapazes de dar um passo em frente. Precisamos de outra política pública de educação, sustentada em outros pressupostos sobre a acção do Estado, sobre a liberdade, a solidariedade, a responsabilidade e a sociedade, que não tem de estar amarrada a este figurino hegemónico dos últimos séculos, que pode e deve seguir um caminho que a todos os actores infunda confiança e incuta esperança.

## **Os professores, bodes expiatórios ou construtores do futuro?**

Os professores são vistos como o fim da linha deste sistema, seja porque o servem como funcionários, públicos e privados, seja porque são o primeiro ponto de contacto

---

<sup>18</sup> Cfr. o texto “A autonomia das escolas e a regulação sociocomunitária da educação” (2007), em que defendemos os argumentos que sustentam a nossa perspectiva de que não estamos, em Portugal, perante uma sociedade civil débil. Este é outro mito reproduzido pelos que querem perpetuar o actual modelo de dominação estatal hegemónica.

<sup>19</sup> Cfr. por exemplo o meu livro sobre o “Sistema Educativo Mundial e a regulação transnacional da educação” (2007). Fica aqui uma ligação para parte desse texto.

com a generalidade da população, a começar pelos alunos e pelos seus pais. São eles, por isso, o principal alvo do mal-estar da sociedade para com a escola. Como assinala François Dubet, perante a dessacralização do papel dos professores, estes vêem-se compelidos a usar outros meios para obter níveis confortáveis de reconhecimento social, tais como o recurso mais assíduo à sedução, à aplicação de novas modalidades de motivação permanente de alunos desinteressados e até a uma maior ligação personalizada aos pais e encarregados de educação.

Despossuídos de um poder sagrado, uns facilitam, outros exigem mais, em muitos casos o desconcerto é grande. Uns voltam-se para o passado, para a velha ordem, para a defesa de tudo aquilo que “fez a escola grande”, a velha ordem e a antiga disciplina, os ideais da “escola republicana” e uniformizadora, outros atiram-se desesperados para o mercado, à procura de uma salvação fundada apenas na competição. Uns e outros não entenderam o que de essencial se está a passar no mundo de hoje. São movimentos neo-conservadores, encontram-se no fim de um mesmo círculo que progride ora para a esquerda ora para a direita, não procuram nada de novo, não buscam outros quadros institucionais de referência, capazes de fazer face aos desafios de uma instituição escolar aberta e acolhedora de todos os cidadãos, desde as crianças aos adultos, capazes de fazer frente aos dramas humanos decorrentes das desigualdades pessoais e sociais e da atitude de cada ser humano perante a vida e a morte, que são uma e mesma coisa. Só sabem repetir frases feitas e normativos instituídos, lembrar retoricamente as promessas da modernidade acerca da escola pública e recordar formas cristalizadas e retrógradas de educação escolar. O véu ideológico anula a capacidade de olhar e ver os problemas concretos de tantos milhares de pessoas e impede a criação de novos quadros institucionais, no seio dos quais será possível equacionar estes mesmos novos e velhos problemas.

Outros há, e são muitos, que vivem na incerteza, atarantados, ora levantando os braços para se dedicarem a mais um esforço de renovação e de melhoria do ensino-aprendizagem ou a mais um esforço de melhoria da direcção da escola, ora baixando os braços, impotentes e desencantados, porque “já não vale a pena”. Poucos há, mas ainda são em bom número, que nunca desistiram de alcançar uma escola com um rosto mais humano e solidário, com mais capacidade de promover cada ser humano no seu desenvolvimento, em comunidade, que nunca viraram a cara a construir instituições escolares mais acolhedoras de todos e de cada um, proporcionando múltiplos caminhos de alcance da excelência, em estreita cooperação com outras instituições sociais das comunidades locais.

A ética do cuidado é o seu modo de proceder. Cuidam de cada um como se fosse único. Cuidam de cada turma como se fosse um jardim, onde a variedade das flores é o seu encanto, não o seu problema. Onde é preciso regar e nutrir todos os dias as raízes, indicar caminhos e ser luz para que os botões de cada pessoa de cada aluno despontem e as suas flores abram, únicas, humanamente resplandcentes, frutos da convocação humilde do jardineiro. Diante de tanta beleza, que é o desabrochar humano que ocorre diante dos olhos e das mãos dos professores, o professor realiza-se

e é impelido a partilhar e cooperar com os seus colegas essa mesma beleza e as diversas formas de que se reveste.

Não, os botões não hão-de ficar amordaçados dentro do peito, eles têm de rebentar, de abrir, de ser gente, de amar e ser amados, de dar e de receber, de construir e ser construídos em sociedade e em comunidade. O professor é o profissional que cuida de cada flor (em cada geração) e esse é um trabalho imenso (regar, adubar, podar,...), que requer toda a atenção, carinho e rigor, que implica um trabalho imenso, muita dedicação e dádiva e a formação de equipas educativas (Boavida, 2002; Formosinho e Machado, 2008). Não perceber isto é não perceber o essencial da educação e também da educação escolar.

Este cuidado requer níveis sofisticados de atenção. Não basta o trabalho individual de cada professor, porque cada jardim conta com dez jardineiros, que têm de fazer equipa: conversar uns com os outros sobre os seus alunos, os seus avanços e hesitações, os seus temores e ousadias; preparar em conjunto novas modalidades de rega e estímulo, bastante mais sofisticadas, quando as habituais não resultam; aprofundar em comum um ou outro aspecto ou caso que carece de uma análise mais profunda, seja porque é novo, seja porque coloca problemas nunca vistos ao conjunto da comunidade; estabelecer novas acções para dialogar com as famílias e outras instituições que nelas possam cooperar. A todos ocupa um objectivo central: não deixar nenhuma flor sem atenção, por mais torta que tenha nascido, por mais estranha que seja a sua coloração, por mais que esteja a crescer atravessada por entre as demais.

Ora, é fundamental que a educação escolar de hoje se centre sobre esta sua missão: cuidar das aprendizagens de cada estudante com a maior das atenções, ser sempre exigente para com cada um, não deixar pelo caminho, por nenhuma razão, um aluno que está a aprender, suscitar sempre o confronto com o outro que provoca o desabrochar de cada um e implicar todos no árduo esforço de fazer-ser aquilo que cada um é, em comunidade e em paz com os demais seres humanos. Para que este tipo de missão humanista e solidária seja concretizada não só o professor tem de ser um profissional muito dedicado, como tem de ter uma enorme autonomia, só e em equipa, articulado com os seus colegas na procura dos melhores caminhos para cada um. A educação requer inovação e criatividade contínuas. Não, não está tudo escrito nos manuais, isso que tudo prescreve não é digno de um professor, mas sim de um autómato programado e vergado sob o peso de normas impostas e irresponsabilizantes, como vimos acima.

Por outro lado, os professores precisam de ser mais assertivos acerca dos critérios de qualidade para ajudarem a edificar eficazmente os sucessos dos seus alunos e das escolas. A assertividade das organizações que os representam permanece ainda muito acantonada nos salários e em certas condições gerais de trabalho. Poucas vezes são publicamente veementes acerca do que a escola pode ou não pode fazer, ou melhor, acerca de qual deve ser o novo quadro institucional em que as escolas e os professores

devem laborar para alcançarem o que politicamente o Estado e a sociedade (os seus vários interesses em conflito) atribuem à escola como missão nuclear.

Não endeuso os nossos professores, embora considere a nossa profissão como uma das mais belas do mundo. Também não os culpabilizo. O caminho não é por aí. O foco de grande parte das visões que se elaboram sobre o mundo dos professores é de um angelismo ou de uma subserviência incomensuráveis. Creio que só um novo quadro institucional, construído para servir uma matriz humanista e personalista da educação e sob outro modelo de lideranças locais, pode ajudar verdadeiramente a rever o lugar e o papel dos professores, passo elementar para a sua revalorização social, no quadro de um novo paradigma de liberdade e de educação ao longo de toda a vida e com a vida. Por agora, a sua imagem social rola pelo tapete com a imagem social da própria escola, ou melhor, como os grandes responsáveis pelo estado das coisas.

Faz falta, no entanto, entre os professores, a construção de dinâmicas de auto-formação, rotinas de trabalho semanal em equipa de docentes, de reflexão assente na acção concreta, nas dificuldades e nos êxitos alcançados, uma acção lenta e persistente, colectiva e de equipa de profissionais, de melhoria contínua. Este (árduo e apaixonante) caminho é, a meu ver, o que pode conduzir a uma real redignificação profissional dos professores, num novo quadro institucional e profissional.

Assim como num hospital, um serviço público de saúde, todas as manhãs, antes e depois de visitarem cada doente, as equipas multidisciplinares de profissionais analisam a sua recente evolução, um a um, revendo as terapias em curso, discutindo melhorias de tratamento e debatendo o melhor modo de obter ainda melhores resultados, também o serviço público de educação, seja prestado por escolas estatais ou privadas, pode e deve revalorizar o trabalho colaborativo entre docentes e entre equipas multiprofissionais, a gestão autónoma e reinterpretção local do currículo nacional, sob a orientação de uma direcção escolar apta a acolher e incentivar estas práticas escolares de trabalho em equipa.

Também é pena que se tenham banido todos os mecanismos (sérios, é claro) de avaliação do desempenho dos professores e que os que actualmente se discutem tenham sido tão mecânicos, estranhos e uniformizantes, modelos perfeitos das políticas educativas dominantes. Tal facto a todos prejudica e degrada profundamente a qualidade do serviço educativo. No entanto, instituição que não avalie os seus colaboradores e não permeie quem a elas se dedica e melhores resultados obtém, é instituição que directa e inequivocamente promove a mediocridade à excelência. Basta ser medíocre para progredir, para se ganhar mais e eventualmente para se trabalhar menos? Esta é uma realidade que é preciso banir do horizonte da profissionalidade docente, com urgência, pois tolhe o caminho de um reconhecimento social dos professores assente num outro quadro institucional e numa nova dinâmica de responsabilidade social.

Podemos dizer que um bom professor se pode caracterizar por possuir uma sólida formação científica de base e por adquirir e saber aplicar uma boa capacidade didáctica de ensinar e de fazer aprender uma dada área do saber. Mas não chega. Tem de ter uma esperança desmedida na educabilidade de cada ser humano e tudo fazer, com optimismo e perseverança, para o tornar possível a todos, na escola e na comunidade. Tem de ter capacidade de trabalhar em equipa, a começar com os colegas que leccionam os mesmos alunos e as mesmas turmas, tem de conhecer permanentemente o mundo que rodeia o crescimento diário das crianças e dos jovens, que desabrocharão num contexto de uma enorme incerteza e complexidade, em sociedades que tendem a deixar o ser humano e a sua realização pessoal para a última das preocupações e tem de saber cooperar estreitamente com os pais, todos os pais e educadores, qualquer que seja a sua condição social.

Mas isto ainda não é suficiente. É preciso pensar a profissionalidade docente num novo quadro institucional da educação, como referi acima, e que requer que a sua profissão seja equacionada numa perspectiva interinstitucional e interprofissional, decorrente do paradigma da regulação sociocomunitária da educação. Não podemos continuar a maltratar institucionalmente as escolas. Não podemos manter as escolas tão sós e frágeis e aguardar por milagres. O mesmo sucede com os professores e a sua difícil e apaixonante tarefa de educação das novas gerações. Os professores e as escolas precisam da confiança e responsabilização do Estado, da cooperação dos pais, de outros profissionais e de toda a comunidade; a educação ou se torna uma missão crucial das instituições e dos principais dirigentes das comunidades locais ou nunca mais sairemos do bloqueio em que estamos mergulhados.

Precisava de se complexificar mais e ser muito mais exigente não só na formação científica, mas também didáctica e pedagógica dos novos professores, o que deve incluir aprender a lidar com as situações difíceis que vão encontrar nas escolas: o que são essas situações, como se lida com elas, como se pode praticar isso mesmo, como actualizar-se permanentemente, como se pode trabalhar em equipa e exercitar a reflexividade permanente, onde e a quem recorrer em caso de necessidade de apoio científico-técnico?

O melhor prémio que se pode dar aos professores, hoje, em Portugal, é dignificar por todos os meios a sua tão nobre e decisiva função, é reconhecer e apoiar quanto de bom se faz nas instituições escolares em todo o país, é estimular melhores práticas profissionais nas organizações escolares para se vir a obter, em equipa, melhores resultados, é “distinguir” quem se dedica com profissionalismo e quem não se dedica e “brinca” com a profissão. Mas não chega, é preciso fazer realmente da educação uma responsabilidade comum, estruturada sobre compromissos sociais concretos. Não há actores-providência, como referimos acima!

A sociedade e os governantes têm de exigir que as escolas e os professores promovam melhor ensino e aprendizagem e melhores resultados; para tal não podem desautorizá-los todos os dias e tomar os que não cumprem como a norma da profissão; antes pelo

contrário, só estimulando as equipas e os profissionais que mais se dedicam que se pode vir a alcançar alguma melhoria duradoura na qualidade da educação. Os casos crescentes de violência e agressão aos professores não são alheios à desautorização pública de que os professores têm sido alvo.

Alguns professores, e bem, já receberam um prémio especial do ME; agora só falta apoiar muito mais e melhor, todos os dias, todas as equipas e todos profissionais que se dedicam e obtêm bons resultados. E isso é muito mais difícil, mas poderá ser muito mais eficaz.

## **Temas de romper o bloqueio actual**

“Deste cais não partiremos para novas aventuras”, como escrevia há uns anos, a propósito da qualidade do nosso ensino básico<sup>20</sup>. O funcionamento do sistema educativo português está bloqueado e moribundo quanto à sua capacidade de prosseguir vias inequívocas de melhoria. Há um tempo atrás pensávamos que faltavam recursos financeiros e investimos mais e mais nas políticas públicas de educação, tendo descurado os níveis de exigência, o controlo da qualidade e a elevação do nível de desempenho da escolas e de todo o sistema. A despesa pública e privada em educação disparou, mas a qualidade do ensino e das aprendizagens, em geral, não melhorou substancialmente, ao mesmo ritmo. Haverá, é certo, muito mais portugueses, do que havia há trinta anos atrás, que tiveram a oportunidade de desenvolver saberes e competências básicas para o exercício de uma cidadania autónoma, livre e responsável. Mas o número daqueles que não o consegue alcançar é imensamente maior, pois esses antes nem à escola conseguiam chegar. E este é o problema número um. Progredimos muito, mas o muito que progredimos deixa-nos agora ainda mais a descoberto o quanto ainda não conseguimos alcançar. Por isso, só nos podemos revestir de esperança, não há lugar para o cinismo ou para o pessimismo. De nada adianta ficarmos a olhar para os pés colados ao chão.

Face ao esgotado paradigma das reformas técnicas e iluminadas, impõe-se um esforço de renovação ética, sustentado numa actualização da missão da escola, no redireccionamento da actuação das políticas públicas e no reposicionamento das organizações escolares e dos seus actores, num novo quadro de cooperação social local. O ciclo das reformas estatais deve dar o lugar a um novo ciclo, o responsabilidade, da liberdade e da melhoria gradual de cada escola. Depois de um ciclo de mudanças contínuas de ministros e de medidas-de-ministro, impõe-se um novo ciclo de mudanças de política. Precisamos de investir muito na reconstrução da capacidade política de analisar e intervir em educação. O debate público, o espaço público, os interesses e conflitos em presença, o papel do Estado, o papel do centro e o papel das periferias, a cooperação interinstitucional, a qualidade e níveis claros de desempenho, a avaliação e a responsabilização, a participação e a cooperação entre os actores sociais em cada território.

---

<sup>20</sup> “Deste cais não partiremos...” 1991(ver [www.joaquimazevedo.com](http://www.joaquimazevedo.com)).

Como dia P. Meirieu, temos de aprender, fazendo, a fazer aquilo que não sabemos fazer. O que, afinal, já há muito nós sabemos, basta lembrarmo-nos do nosso passado: também nós, no primeiro ano de escolaridade, aprendemos a ler, coisa que não sabíamos fazer, lendo.

## **Educabilidade de cada um e de todos os cidadãos**

Precisamos de romper essas tradicionais dicotomias entre educação escolar e não-escolar e abrir os horizontes da educação a todas as pessoas, desde que nascem até que morrem, seja no âmbito da aprendizagem escolar seja no âmbito da aprendizagem social. Acredito que todos e cada um dos cidadãos, desde que sejam reunidas condições adequadas, aprende sempre mais, desenvolve-se sempre, leva mais além o seu ser que brota da sua ímpar personalidade, estimulada a sair do novelo, no diálogo com o outro (por isso falamos em des-envolver, desfazer novelos, os novelos que somos cada um de nós).

As escolas são instituições particularmente responsáveis por acolher, como costume dizer, não apenas mais uns elementos da fila de cidadãos utentes, mas as pessoas que moram nos alunos. Num tempo como o de hoje, que Alain Touraine caracteriza como de “dessocialização”, a instituição escolar vê-se confrontada com redobradas exigências no plano educativo, devendo, na sua óptica, centrar a sua acção em ajudar cada cidadão a “construir projectos de vida”, em comunidade. (Touraine, 1997)<sup>21</sup>. É a sua “escola do Sujeito, orientada para a liberdade do sujeito pessoal”, uma escola que deve distanciar-se do paradigma da “educação-para-a-sociedade” ou da educação “sociocêntrica”. É o tempo da escola das pessoas, a escola dos percursos pessoais, a escola das aprendizagens significativas e diversificadas, a escola que ajuda a construir a e levar à prática projectos de vida com significado pessoal e mobilizadores das potencialidades do sujeito, do seu trabalho e das suas aprendizagens. Ou seja, é o tempo da morte da escola dos currículos liofilizados em disciplinas compartimentadas e dos modelos únicos e pronto-a-vestir. Touraine diz mesmo “Nada deve dispensar-nos, pois, de reflectir sobre o tipo de educação que deve ajudar a resolver os efeitos da “desmodernização” em que estamos situados e reforçar as oportunidades dos indivíduos para serem Sujeitos da sua existência”. É preciso acrescentar, ao que propõe este sociólogo, que este reforço só pode nascer na entreaajuda, na cooperação, na interprofissionalidade e na interinstitucionalidade, na solidariedade pessoal e institucional, em cada comunidade.

A solidariedade, esta crise revela-o à saciedade, é o caminho do futuro: ela resulta da combinação entre a cooperação do coração e das mãos de cada um e de cada instituição e a esperança em mais justiça e paz.

Este é o tempo do apelo à humanidade, à diversidade e à flexibilidade. Os normativos nacionais devem passar a conter “três linhas”, o bastante para enunciar a orientação

---

<sup>21</sup> Alain Touraine, “Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes”. Tenho esta edição espanhola, de 1997mas há tradução posterior portuguesa.

política debatida e pretendida e o padrão que se deve alcançar. As instituições, os seus profissionais docentes e a sua experiência acumulada, em cooperação muito activa com os pais e outros profissionais de áreas complementares (apoio social, sanitário, psicológico, informacional, ...), com a participação activa dos alunos e a cooperação de outras instituições sociais, terão de escolher o caminho concreto para lá chegar. As escolas têm de ter liberdade e responsabilidade, porque detêm os principais recursos, para construir e aprender a construir os caminhos mais adequados para seguir aquelas orientações e atingir as metas esperadas para toda a Nação. Quantas vezes as escolas hoje querem caminhar pelos seus pés e deparam com muros intransponíveis de prepotência, de desprezo e de cinismo? O equívoco (dramático) que subjaz à imposição de normativos standardizados, cegos e complexos, que tudo prevêem *a priori*, só pode cavar mais fundo o fosso da crise em que estamos mergulhados.

Uma destas normas gerais que deveria ser prioritariamente instituída é a da indispensabilidade do trabalho contínuo dos docentes, em equipa, em torno de cada grupo-turma de alunos e no quadro de planos de melhoria do desempenho social de cada escola, melhoria sustentada em compromissos sociais locais e concretos. Não haverá aprendizagem de qualidade, personalização da educação e do ensino, não haverá cidadãos competentes, não haverá apoio à construção de “projectos de vida”, não haverá cooperação interprofissional e interinstitucional, não deixará de haver abandonos escolares que são ignorados pela escola, não haverá acompanhamento de todos e de cada aluno, se os professores não se reunirem regularmente em conjunto para o analisarem, amadurecerem, proporem, avaliarem, reverem. Sem este tempo fixo e contínuo, a própria relação cooperativa com os pais na educação dos filhos continuará a falhar.

O principal tesouro da escola está dentro dela, são as pessoas dos seus alunos, ávidos de aprender e de crescer, de serem competentes, de alcançarem a verdade, de virem a ser autónomos, livres e responsáveis. Assim a escola seja um local de trabalho, de actividade e não de passividade, de despertar e não de adormecimento, um local de permanente estímulo ao desenvolvimento e não a catedral do consumo de manuais e de bens escolares ou de “trapalhadas” que o Estado-educador quer impor aos cidadãos mais novos.

Não vale a pena prosseguir com esta retórica hipócrita e despudorada acerca da autonomia das escolas, quer do lado do ME quer do lado das escolas. Tem de haver liberdade, tem de haver confiança, tem de haver responsabilidade. Isto implica, de facto outro modo de administrar o sistema educativo e outro modo de construir a instituição escolar, cada instituição escolar, inscrita em cada comunidade local, em cooperação com as demais instituições sociais.

### **Responsabilidade e planos anuais de melhoria gradual**

O clima de irresponsabilidade que se respira tem de acabar. Ninguém é responsável, os actores sociais e as instituições não se comprometem, não há padrões a exigir

níveis de desempenho às organizações escolares, não se permeia devidamente o mérito e a dedicação dos melhores profissionais.

O actual modelo de administração educacional deveria acabar e ser profundamente reestruturado, dando lugar a um conjunto de agências públicas cuja missão seria a de apoiar as escolas nos seus Planos Anuais de Melhoria Gradual. Estas agências, que reuniriam os melhores técnicos, seriam especializadas em vários ramos (administração e gestão, pedagogia e desenvolvimento curricular, apoio à autonomia, apoio à melhoria de aprendizagens elementares e nucleares<sup>22</sup>, etc.) e teriam objectivos muito claros a cumprir, formulados pelo Governo, em diálogo social, e devidamente contratualizados. A sua acção seria continuamente monitorizada e as escolas saberiam com o que podiam contar para responder com mais segurança aos múltiplos e complexos desafios de construir, com autonomia e responsabilidade, melhor ensino e melhores aprendizagens e uma escola mais educativa para todos.

A avaliação *a priori* deveria dar o lugar principal à avaliação *a posteriori*, no quadro de um novo clima de confiança entre a administração e as escolas. Além disso, a nível nacional e fruto de intenso debate político, deveriam ser estabelecidos padrões de desempenho para as escolas e os diferentes cursos e níveis de aprendizagem, por todos conhecidos e em qualquer momento mensuráveis. A administração estaria assim atenta, informada e disponível para apoiar de modo especial (e inteligentemente) todas as escolas com maiores dificuldades em alcançar os objectivos fixados politicamente pelos representantes do povo português (Presidente, Assembleia da República, Governo).

## **Territorialidade e comunidade local**

Muitas escolas demonstram uma real dificuldade de se inserirem nas comunidades humanas em que estão implantadas. São escolas-enclave, como lhes chamo, escolas que cultivam as relações verticais com a sua administração e que muito menos se dedicam a cultivar as relações horizontais com os vários implicados e interessados na educação dentro de uma comunidade. Como os relatórios do PISA bem demonstram, as escolas que evidenciam melhores resultados escolares são geralmente aquelas que estão situadas em meios onde existe uma panóplia de oportunidades de aprendizagem permanente, de fruição cultural, da valorização da leitura, de debate aprofundado e de apoio à criação e à inovação. Nestas comunidades, a escola é apenas mais uma das oportunidades de desenvolvimento humano e os mais diversos serviços e instituições da comunidade local apoiam-na de modo inequívoco e contínuo, pois conhecem e reconhecem o seu valor cultural e social. Temos de cultivar em sociedade o amor às nossas escolas, acarinhá-las, dar-lhes todos os recursos locais disponíveis e fazer da educação de todos os cidadãos a prioridade do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>22</sup> É aqui que vejo dever situar-se, por exemplo, os esforços para melhoria das aprendizagens a matemática e a português.

A primeira e mais importante das relações das escolas no espaço local é a relação professores-pais, os co-educadores das mesmas crianças. Ora, estamos, em geral, longe de contar com escolas acolhedoras dos pais. Elas afugentam-nos (p. ex. com os horários de atendimento que praticam). Eles são vistos como intrusos (“eu também não vou lá para casa dela dizer como é que ela deve educar o filho, que é que ela tem de vir aqui à escola ensinar-nos a ensinar?”). Mas este é um campo em que seria preciso dar passos muito maiores de cooperação, de co-responsabilização e todos os esforços que possamos desenvolver serão sempre incompletos. A educação das crianças e dos jovens, no contexto actual de incerteza, de relativismos morais, de excessivo consumismo, de transição cultural sem referentes estáveis, tudo isto e muito mais torna a educação das crianças e dos jovens uma nobre e *mui* difícil tarefa, que exige esta cooperação, cujo sucesso se sustenta em boa parte nesta cooperação.

O desafio que temos por diante é a construção e o reforço destas pontes no quotidiano escolar, das mais diversas formas. Com a prudência e a humildade de que fala Etzioni. Com uma certeza: os pais cooperam mais se sentirem que são bem-vindos na escola, se sentirem que são desejados para a cooperação, sejam médicos, sejam padeiros, professores ou mecânicos. Todos são pais e querem o melhor para os seus filhos.

Mas a ligação com a comunidade e os seus agentes e serviços deve ser mais forte, vinculada, solidária. No quadro do novo paradigma da educação de todos e ao longo de toda a vida, impõe-se rever o lugar das aprendizagens nas comunidades: desde as aprendizagens escolares às aprendizagens sociais, que ocorrem e são cada vez mais exigidas em cada momento. As escolas são apenas uma parte, uma parte central é certo, das oportunidades educativas de uma comunidade. Acredito nas virtualidades do diálogo cívico, capaz de perceber o que é o melhor para o bem comum. Aos recursos educativos da escola temos de adicionar os recursos educativos da comunidade local e estes são por vezes tantos e tão ignorados pelo mundo da escola (biblioteca, museu, jornal local, centro de saúde, casa da cultura, etc.)<sup>23</sup>. Temos, de facto de reinventar a escola no espaço local e de reinventar o local e as comunidades locais com base na educação, à luz do paradigma da regulação sociocomunitária da educação e do desenvolvimento social sustentável. Este é o grande, o maior dos desafios, a que estamos a procurar fazer face, por exemplo, com o projecto “Trofa Comunidade de Aprendentes” que está em curso no município da Trofa<sup>24</sup>.

As pontes entre as instituições locais podem ser imensas e muito ricas, favorecendo inclusive uma fecundação mútua entre as aprendizagens escolares e as aprendizagens sociais e entre as gerações. O projecto da Trofa, ainda no seu início, já nos permite perceber isto. Mas, como é evidente neste caso, a educação tem de começar por ser uma inequívoca prioridade política local. Precisamos de pontífices, mais do que criar novas, sempre novas e desconexas instituições (impostas do exterior ou criadas no interior das comunidades, pelo mesmo espírito providencial que habita muitas mentes de dirigentes políticos, no plano central e no plano local). Existem tantos recursos

---

<sup>23</sup> No meu livro “O fim de um ciclo...” existe uma figura e uma explicação mais aprofundada deste pensamento.

<sup>24</sup> Ver [www.trofata.pt](http://www.trofata.pt), um sítio onde o modelo é descrito com bastante pormenor.

desperdiçados em cada comunidade e nós temos imensa dificuldade em pensar em promover o bem-estar e o bem-estar dos cidadãos sem pensar logo em criar uma nova instituição, com novos recursos! Façamos pontes, lancemos amarras, juntemos as mãos, sim as mãos, esse tão belo instrumento de cooperação que temos mesmo à mão.

### **Melhoria contínua das instituições educativas**

Defendo que um dos eixos da construção de uma educação assente numa matriz personalista seja o caminho da melhoria contínua de cada escola, no novo quadro de cooperação interinstitucional local. Para isso é preciso colocar as escolas numa rota de melhoria, assegurada por uma nova base de liberdade e de confiança mútua entre a administração educacional, as escolas e as instituições locais que envolvem cada escola. Esta nova base de confiança pressupõe que a inteligência que é preciso mobilizar no quotidiano reside, em primeiro lugar, nas organizações escolares, em segundo lugar, quer em agências especializadas da administração educacional, cuja missão é o apoio às escolas e aos seus processos autónomos de melhoria contínua, quer em outras instituições que podem localmente cruzar saberes e recursos com as mesmas escolas, com destaque para as instituições do ensino superior. As escolas não podem continuar na periferia das mudanças, alheias tanto às melhorias como aos descabros do seu próprio desempenho (que continua a ser remotamente controlado pelo centro!).

Podemos suspender a desconexa hemorragia legislativa e contar sobretudo com Planos Anuais de Melhoria Gradual de Escola para melhorar a qualidade da educação em Portugal. Planos seguramente construídos, assentes em diagnósticos rigorosos, fruto da cooperação dos vários agentes; anuais, porque as metas devem ser realizáveis e visíveis ano a ano; de melhoria, ou seja, não apenas de mudança, mas planos centrados em passos concretos e seguros que a escola quer dar em ordem a melhorar o seu desempenho; gradual, pois esta melhoria não acontece de um dia para o outro, requer muito trabalho e deve ser progressiva, com metas simples, assumidas, mensuráveis; da escola, ou seja, da minha escola, não das escolas do país, mas de cada escola, em função dos problemas, dos recursos, da comunidade local, dos professores, das autarquias, ...de cada escola concreta.

Se a nossa preocupação fosse cada escola concreta e não o sistema educativo, sempre o sistema educativo (sempre o mundo-dos-sistemas, quase nunca o mundo-da-vida!, como assinala Habermas), há muito que a educação escolar tinha mais qualidade e os alunos, pais e professores se sentiriam muito mais animados no seu labor quotidiano. Mas cada escola não quer dizer escola a escola, escolas isoladas. Há, aliás, uma enorme necessidade das escolas cooperarem, de se entre-ajudarem localmente organizadas em redes mais vastas (é aliás confrangedor o deserto que existe em termos de redes de cooperação inter-escolas, mesmo em cidades grandes e de média dimensão, temos silos escolares não escolas em cooperação). Mas a cooperação para a melhoria do desempenho é fundamental. Todos temos imenso a aprender sobre a educação nestes surpreendentes, belos e difíceis tempos de transição cultural. Neste contexto, como poderia ser tão diferente o papel das ESE e de outras instituições de

ensino superior especializadas em educação, e que desgraçadamente tão desligadas estão das misérias e das maravilhas do quotidiano escolar português (na generalidade, claro!). Sem assessorias técnicas especializadas, as escolas, sós e frágeis, dificilmente alcançarão os objectivos a que se irão (e já vão), por generosidade, abalançar.

### **Re-institucionalização das escolas**

É para mim bem claro: temos de colocar sobre o espaço público o debate sobre a re-institucionalização das nossas instituições educativas escolares, construir lentamente um Novo Quadro Institucional, obra da política, não da técnica, obra comum do Estado e dos dirigentes políticos e administrativos e dos actores sociais locais, desde os que estão nas escolas aos que povoam e estruturam as comunidades. Por tudo o que acabei de dizer só se pode concluir que a instituição escolar que herdamos do Séc. XVIII já não serve as necessidades educativas, já não abarca as missões que lhe estão destinadas, no Séc. XXI. Temos de pôr fim a esta escola liofilizada, frágil, mirrada, que não tem arcaboço para fazer face aos desafios, aos mandatos, à carga de mandatos (carga esta a rever urgente e politicamente) que sobre ela colocamos.

A tendência geral, porém, não é esta. Pretende-se, equívoco dos equívocos, simplificar a escola, torná-la a escola dos exames, das aulas e das pautas afixadas no fim do ano, a escola fabril, a fábrica de alunos, no exacto momento em que fica claro que a missão da escola tem de se complexificar, porque a instituição educativa escolar já se complexificou e já só falta adaptar a sua organização, os seus intervenientes, as suas relações locais, os seus objectivos, os seus projectos.

Os professores não podem trabalhar mais isolados dentro da escola (esse conceito de sala de aula como caixa negra é algo tétrico e macabro em educação escolar!); a actividade de reflexão em equipa sobre a acção educativa concreta, em cada escola, é um caminho irrecusável de melhoria; os professores também não podem trabalhar sem a cooperação de outros profissionais, dentro e fora da escola (perspectiva interprofissional); os professores precisam de se organizar em torno de movimentos de renovação educacional; a escola não pode trabalhar mais isolada da comunidade local e dos seus recursos educacionais (perspectiva interinstitucional) e as comunidades não podem continuar alheias ou observadoras longínquas das suas instituições educativas escolares.

O tradicional modelo institucional escolar está em crise e em crise profunda. O anacronismo da instituição escolar face aos desafios dos dias de hoje salta à vista. Como diz Sergiovanni (2004), retomando o citado filósofo, é preciso conciliar, em cada escola, o mundo-dos-sistemas e o mundo-da-vida, sob a orientação de líderes eticamente fundados e capazes de conferir poder e permitir que os professores tomem as melhores decisões acerca do que é prioritário e adequado realizar. Temos de enriquecer a instituição escolar, dar-lhe outra espessura humana, outra agilidade técnica e profissional, para que ela cumpra as velhas e as novas missões que lhe queremos confiar, num novo quadro político de liberdade, confiança e compromisso.

De nada adianta entrarmos no futuro às arrecuas, a olhar deslumbrados para a escola do passado ou a fazer discursos encantatórios sobre a escola do futuro. Como dizia José Régio: “sei que não vou por aí!”. Temos de mudar a organização, os agentes técnicos, os modos de gestão do tempo, os ritmos de aprendizagem, o exercício profissional isolado, deveremos acabar com esta estúpida uniformização que hoje se pretende continuar a impor às escolas. Vivemos em sociedades abertas e este rumo não irá recuar mais. Não mais haverá caminhos fechados, pré-definidos e aplicáveis do mesmo modo em todos os contextos. O jogo dos actores em cada comunidade, em liberdade, responsabilidade e confiança, é imprevisível. A atenção pública (interinstitucional) tem de ser redobrada, para evitar descaminhos. Ou seja: temos tanto caminho pela frente! As crises abrem imensas oportunidades. Temos de as aproveitar positivamente, pois sofremos bastante com elas! Mas, como diz Mia Couto, parece que quando caminhamos, há mais pedras que caminho... Os escolhos são e serão muitos, mas vamos armados da liberdade, da responsabilidade social, da cooperação e da esperança. Que melhor poderíamos desejar?

### **Colocar a política no centro das melhorias**

Precisamos muito mais de mudar de políticas educativas do que de ministros da educação! Temos de trazer a educação para a praça pública. O Presidente da República, a Assembleia da República e o Primeiro-Ministro (que tão afastados andam de uma intervenção capaz e concertada no terreno das políticas de educação e formação) têm de se entender sobre algumas prioridades básicas e colocar o pé no acelerador, anos a fio, sem hesitações e tibiezas. Temos de estabelecer compromissos políticos e compromissos sociais concretos (não consensos balofos!), desde o plano nacional ao plano local, valorizando sobretudo uma imensidade de pequenos compromissos (de preferência assinados), que possam fazer da melhoria da educação uma efectiva e concreta grande causa nacional.

O tempo da retórica devia ser encerrado. Não são necessárias mais leis encantadoras, não mais discursos encantatórios, mas sim mais compromissos concretos, mais empenhamento e envolvimento, mais trabalho, muito trabalho e ainda mais trabalho, unidos neste objectivo comum de melhorar a educação das novas gerações e de todos os portugueses, ao longo de toda a vida e com a vida.

Repito: a melhoria da educação escolar não é uma questão técnica é uma questão política. E isto mesmo há muito boa gente que ainda não percebeu. E “ocupa” a 5 de Outubro ocupando o tempo a criar mais uma disciplina, a colocar mais uns computadores, a meter mais TIC nas escolas, a descobrir mais uma circular interpretativa, a desfazer planos de estudos e a criar outros que ninguém sabe de onde brotam, tão caudalosos, a criar “a martelo” agrupamentos verticais e horizontais onde poderiam existir apenas redes de cooperação, a mudar horas lectivas de 45 para 90 minutos, a...inventar soluções técnicas para problemas que não existem e a ignorar soluções políticas que a todo o momento urgem, passando todos os dias atestados de ignorância profissional aos professores e de irresponsabilidade social aos directores das escolas. “Até quando abusarão da nossa paciência?”. Até quando vai persistir toda

esta esquizofrenia, sob o encantamento das vozes populistas do “ bando do eduquês”, que dizem que tudo está mal e que o bem só pode ser alcançado com mais uns requintados retoques técnicos, esses sim, os definitivos, sempre “de uma vez para sempre”!

Vivemos num tempo novo. O paradigma da educação de todos ao longo de toda a vida irá iluminar e condicionar o desenvolvimento da educação nas próximas décadas, num contexto de mudança contínua e de incerteza. Temos de esclarecer o novo lugar da educação na “sociedade do conhecimento”, desde a educação escolar à educação social, e discernir o lugar da “nova” escola em cada comunidade: é um enclave, um contentor que ali foi colocado e face ao qual a comunidade local pouco ou nada tem a dizer? Ou é uma instituição social nuclear para pensarmos e construirmos um desenvolvimento social sustentável? Como se articula esta instituição com outras instituições locais, com papéis educativos também relevantes<sup>25</sup>? Qual deve ser aí o lugar e o papel dos professores, o que espera a sociedade deles e como é que se cruzam os seus horizontes profissionais e a sua acção com a dos pais, das associações e agentes culturais, dos empregadores...? Ficou muito claro, no Debate Nacional sobre a Educação, que muitas escolas continuam dramaticamente isoladas, seja porque se fecham sobre si mesmas seja porque a sociedade desvaloriza a educação escolar e não se compromete (para lá de uma retórica gongórica e enfadonha) na melhoria da educação.

Pergunto: queremos que o sistema de educação seja regulado exclusivamente a partir do centro (dos vários centros, tipo DRE), de um Estado que irresponsabiliza ou um sistema multiregulado, que valoriza também a participação dos docentes e a acção dos pais, das autarquias, dos interesses culturais, socioeconómicos? Até onde estamos dispostos a ir, como sociedade aberta, num novo Modelo de Governação de Educação (MGE) assente na multiregulação, na intervenção renovada, personalista, subsidiária e inteligente do Estado e valorizando a participação sociocomunitária, para atingirmos, com outra serenidade e persistência (sem andarmos aos solavancos, num “stop and go” permanente), uma educação de maior qualidade para todos os portugueses? Sem redefinirmos as prioridades, os níveis de responsabilidade e os responsáveis, continuaremos, por exemplo, como já acontece há vinte anos, a falar e a decretar a autonomia das escolas quando, efectivamente, as escolas não têm autonomia real nenhuma, simplesmente porque nada mudou no modelo de regulação ao dizermos que mudou a autonomia das escolas. Por outras palavras, que lugar é que queremos que tenha a autonomia das escolas neste novo MGE? Que atribuições, competência e responsabilidades devem ficar concentradas nos agrupamentos escolares e escolas? E que lugar é reservado para a comunidade local e para os serviços regionais e centrais? E para os directores das escolas, e para os professores e as equipas interprofissionais, a cooperar em prol da melhoria da educação? E para os pais? E para as autarquias? E

---

<sup>25</sup> Para os que dizem que “temos uma sociedade civil débil”, uma desculpa brilhante e fácil de quem quer perpetuar os modelos centralistas, iluminados e baseados nas soluções certas e pré-estabelecidas, recomendo a leitura de um artigo que refiro na bibliografia sobre a regulação sociocomunitária da educação, em que refuto esta perspectiva.

para a administração central? E... Não podemos prosseguir a política do simulacro, da retórica balofa, do faz de conta e... do caos subsequente!

No processo de melhoria gradual, contínua e persistente da educação em Portugal, um imperativo social de primeira grandeza, é preciso reconstruir, por um processo de concertação e de acção-reflexão permanentes, o lugar e a função dos professores como profissionais, das equipas de professores dentro das escolas, da cooperação destes com outros profissionais, da articulação com os pais, da ligação a outros actores sociais locais. O que queremos dos professores e das equipas docentes? São correias de transmissão, são funcionários que apenas repetem matérias ou são profissionais autónomos, num novo e clarificado quadro de responsabilidades profissionais e sociais? Há ou não lugar para o desenvolvimento e aprofundamento de uma cultura escolar e para a sua valorização social? Sabemos que só uma pertinente, cuidada e persistente reflexão pedagógica sobre as situações-problema concretas, pode gerar melhorias na educação, turma a turma, escola a escola, em contextos comunitários de incentivo à educação de todos. Que dinâmicas de governação educacional devem exercer as escolas e que controlo social querem o Estado e a sociedade instituir para credibilizar e apoiar as escolas e os professores e os seus projectos de melhoria gradual da educação?

Temos de definir se queremos que o MGE seja centrado no Diário da República, como até aqui, governo após governo, ou em actores sociais e em compromissos sociais concretos em prol de mais e melhor educação, construídos com a activa e responsável participação dos portugueses, desde o nível local ao nacional (como já se teima em querer fazer em tantos locais e com a participação de alguns parceiros sociais)? Que novos compromissos sociais concretos queremos vir a estabelecer? Uma coisa parece certa: só num clima de liberdade e de confiança entre os parceiros e de responsabilização das partes será possível edificar um novo MGE.

Uma educação de qualidade para todos os portugueses, sem excepção, é demasiado importante para o nosso futuro para continuarmos a deixar de lado as questões centrais, persistindo em seguir um MGE que teima em ser centralista, uniforme, burocrático, tecnocrático, desresponsabilizante, quando não desnorteado, em contínuos solavancos, sob o signo do imprevisto e da inspiração do momento (de cada equipa ministerial, mesmo dentro de um mesmo governo!). Este modelo de governação gera mediocridade e desresponsabilização social. Todos os dias. Há muitos anos que precisamos de mais liberdade e de mais política, não precisamos de mais tralha técnica a cair ciclicamente dentro de um sistema fechado.

Políticas de equidade impostas pelo Diário da República, central e uniformemente, constituem atentados à liberdade e à responsabilidade e só podem gerar mediocridade. Precisamos de plataformas cívicas de participação para a reconstrução do bem público educacional, como ficou tão claro no Debate Nacional. Precisamos de política, não precisaremos tanto de “comissões técnicas de sábios”, que se nomeiam para desatar pequenos nós, quando estes pequenos nós apenas escondem os grandes nós, que, esses

sim, continuam atados e bem atados. Somos nós, todos nós, em todo o país, que podemos e temos de desatar estes nós.

Precisamos de um regresso à esperança e estou certo de que nós somos bem capazes de o fazer.

À profecia decretada da incapacidade dos portugueses, temos de opor a profecia da construção social de mais e melhor educação, num renovado quadro de cooperação e de esperança.

## **A rematar**

Luto contra a resignação, contra a degradação ética que se está a apoderar das instituições educativas escolares e da profissionalidade docente. Gostava que conhecessem melhor as razões da minha esperança e do meu optimismo diante de tão grandes dificuldades. Não peço nada a ninguém, apenas vos ofereço estas palavras (que pensei poder escrever com mais tempo e paz, mas esse tempo teima em não me visitar!).

“No princípio era o Verbo”, diz a Bíblia.

“Antes de um lugar há o seu nome”, relembra um poema memorizado.

Ou como diz Sophia, “De longe muito longe/ O homem soube de si pelas palavras/ E nomeou a pedra, a flor, a água/ E tudo emergiu porque ele disse.”

Temos de nomear os dias que temos a esperança de vir a viver, sob pena de nunca mais os alcançarmos. Recuso-me a esse novo fado da cultura hodierna que consiste na crença de que só nos resta viver cada dia e esquecer o futuro. É nossa responsabilidade social inscrever no futuro o futuro que queremos e não ficarmos à espera que sobre nós venham, em torrentes de incerteza, desigualdade e violência, o futuro que quase ninguém quer. Por isso, escrevi este texto, com muita esperança, porque sem esperança não há educação e sem educação não há esperança.

Porto, 18 de Março de 2009

Nota: relembro que este é um texto em progresso. Pretendo aprofundar e esclarecer melhor alguns pontos, criar links para outros textos mais esclarecedores de um ou outro ponto, ampliar a bibliografia, por áreas temáticas. Conto com as vossas reacções, críticas e sugestões. Podem escrever para: [jazevedo@porto.ucp.pt](mailto:jazevedo@porto.ucp.pt)

## Referências bibliográficas

Alter, N. (2003). Régulation sociale et déficit de régulations. In G. Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 77-88). Paris: La Découverte.

Azevedo, J. (1996). Educação e desenvolvimento local ou o romântico poder das escolas fecharem as aldeias. In E.L. PIRES (Org.), *Educação básica: Reflexões e propostas* (pp. 83-108). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Azevedo, J. (2000). O ensino secundário na Europa. Porto: Edições ASA.

Azevedo, J. (2002). O Fim de um ciclo. A educação em Portugal no início do séc. XXI. Porto: Edições ASA

Azevedo, J. (2003). Cartas aos directores de escolas. Porto: Edições ASA

Azevedo, J. (2007). Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Banks, S. (2007). Working in and with community groups and organisations: processes and practices. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson & J. Robertson, *Critical community practice* (pp. 77-96). Bristol: Policy Press.

Barroso, J. (2001) Relatório de avaliação da primeira fase do programa de avaliação externa. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Barroso, J. (2003). A Escola pública. Regulação, desregulação, privatização. Porto: Edições Asa

Barroso, J. (2005). Políticas educativas e organização escolar. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (coord.) (2006). A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa.

- Barroso (2008) Parecer Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”. Lisboa: CNE – Conselho Nacional da Educação, 2008
- Block, P. (2002). *The Answer to How is Yes: Acting on What Matters*. São Francisco (EUA): Berrett-Koelher
- Boavida, A. M. e Ponte, J. P. (2002). Investigação colaborativa: potencialidades e problemas. In GII (org.) *Reflectir e investigar sobre a prática profissional*, pp. 43-55.
- 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.
- Butcher, H. & Robertson, J. (2007). Critical community practice: organisational leadership and management. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson & J. Robertson, *Critical community practice* (pp. 97-115). Bristol: Policy Press.
- Caride Gómez, J., Freitas, O. & Vargas Callejas, G. (2007). *Educação e desenvolvimento comunitário local: perspectivas pedagógicas e sociais da sustentabilidade*. Porto: Profedições.
- Crozier, M. e Tilliette, B. (1998). *La crise de l’ Intelligence. Essai sur l’ impuissance des élites à se réformer*. Paris: Interéditions.
- Dubet, F. (2004). ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?. In Fanfani, E.T. (org.), *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina* (pp. 15-43). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación – Unesco.
- Formosinho, J. (e al) (1999). *Comunidades educativas: novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho,
- Formosinho, J. e Machado, J. (2008). Currículo e organização. As equipas educativas como modelo de organização pedagógica. *Currículo sem Fronteiras*, 8 (1), pp. 5-16.
- Sérgio Grácio (1998) *Ensinos técnicos e política em Portugal: 1910/1990*. Lisboa: Instituto Piaget.

Lichtenberger, Y. (2003). Régulation(s) et constitution des acteurs sociaux. In G. Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 51-60). Paris: La Découverte.

Lima, L. C. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por *controle remoto* e a *autonomia* como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 57-61.

Lima, L.C. (1996). Do estado da educação de adultos em Portugal. In VVAA, *Educação de Adultos em Portugal. Situação e perspectivas* (pp. 61-71). Coimbra: Comissão Organizadora das Jornadas de Educação de Adultos em Portugal.

Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.

Lima, L.C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In VVAA, *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação* (pp. 15-77). Lisboa: Conselho Nacional de Educação

Maroy, C. (2006). École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: Presses Universitaires de France

Meirieu, P. (2006). Escolheremos a escola pública para as nossas crianças. Porto: Edições ASA, Coleção Em Foco

Mozzicafreddo, J. (2003), *Ética e Administração - Como Modernizar os Serviços Público*. Oeiras: Celta Editora.

Nóvoa, A. (2005). *Evidente (mente)*. Porto: Edições Asa.

Nóvoa, A. (2007). Conferência de Apresentação do DNE. *In Audições Públicas no Debate Nacional sobre Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, Coleção Semanários e Colóquios,

Obin, J.-P. (1996). *Les établissements scolaires entre l'éthique et la loi*. Paris: Hachette Éducation,

Pacheco, J. A. (2007). Currículo, investigação e mudança. In VVAA (2007), *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação* (pp. 79-148). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Pinto, M. (2003). *Liberdades de aprender e de ensinar*. Lisboa: Quetzal Editores.

Reynaud, J.-D. (2003). Réflexion: régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In Terssac, G. (Ed) (2003). *La théorie de la régulation sociale*. Paris: Armand Collin.

Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Collin

Ricoeur, P. (2006). *Percurso do reconhecimento*. São Paulo : Edições Loyola.

Sergiovanni T. J. (2004) *O Mundo da Liderança. Desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas*. Porto: Edições ASA, Coleção Perspectivas Actuais | Educação.

Terrén, E. (1999), *Educación y Modernidad, Entre la Utopia y la Burocracia*. Barcelona: Antrophos Editorial

Terssac, G. (Ed.) (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: La Découverte

Touraine, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC

### **Não publicada:**

Augusto, T. M. (2009). *A descentralização da Educação em Portugal de 1993 a 2008*, Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa

Azevedo, J. (2007). *A autonomia das escolas e a regulação sociocomunitária da educação*.