

À PROCURA DO IDEAL REFORMADOR NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA NO CONTEXTO GLOBAL

Guilherme Rego da Silva ¹

RESUMO

O texto pergunta quais são hoje os ideais das reformas da educação, deixando entender que existem elementos que permitem falar de uma crise das reformas educacionais clássicas. Ao procurar caracterizar a situação actual da ideia de reforma, o autor trabalha o conceito de reforma educacional e acompanha, numa breve síntese, a história das reformas educacionais em Portugal e no contexto global, o que permite fazer uma apreciação daquilo que foi possível obter através do movimento reformador. O texto relaciona fortemente as reformas educacionais clássicas com a construção dos sistemas de ensino públicos e com a obtenção de uma escolaridade universal, laica e gratuita, também obrigatória, que permitiu combater eficazmente o analfabetismo e lutar por uma igualdade de oportunidades de acesso à cultura escolar para todos, fundamentos de uma sociedade mais justa e democrática, capazes de revelar e aproveitar o potencial de todos os cidadãos. O autor manifesta algumas preocupações com a actual crise do ideal clássico de reforma, uma vez que, aquilo que actualmente é denominado como reforma, parece ter fundamentos mais tecnocráticos e racionalizadores, com uma orientação para a recentralização e controle, afastando-se dos princípios de universalidade, igualdade, modernização e democracia que fundamentaram o melhor do espírito de reforma.

Palavras-chave: reforma educativa; sistema de ensino; escolaridade universal; igualdade de oportunidades.

UMA PERGUNTA ALGO INESPERADA

O que aconteceu ao ideal reformador na administração da educação? Foi esta pergunta, algo inesperada, que permitiu dar

¹ Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Portugal. Texto elaborado no âmbito do CIED – Centro de Investigação em Educação. grs@iep.uminho.pt

unidade a uma análise da situação actual, ligando diferentes elementos, relacionados com as políticas e as práticas, os quais nem sempre pareciam conexos. Habituaamo-nos a conhecer o sentido das grandes reformas, a saber que elas estavam lá e a contar com a sua presença. A reforma educacional era-nos apresentada como movimento forte e estruturado, para o qual concorriam organizações e pessoas de diferentes estatutos. A reforma era, na percepção colectiva, como um exército em marcha, uma máquina em movimento. Hoje estamos menos seguros do verdadeiro sentido das reformas, perguntamos se está em curso alguma que se possa considerar coerente e, quando nos dizem que há uma, ainda duvidamos das suas intenções declaradas. Queremos saber se estamos a falar de uma reforma ou de uma ideologia. Em síntese, estamos menos seguros das intenções dos reformadores, e menos certos da existência, e da viabilidade, das reformas estruturadas de tipo clássico.

Pelos motivos apontados, é importante discutir o ideal reformador em administração da educação, conhecer o seu percurso e saber onde se encontra hoje e para onde se presume dirigir-se. Isto é o mesmo que perguntar: se o encontrarmos, como o poderemos identificar? Como ter a certeza que é ele? Pelo contrário, quando olhamos para um passado não muito distante, é como se a reforma educativa sempre estivesse presente, mesmo havendo épocas onde foi mais forte e visível que em outras. Devido a essa longa presença, no passado, temos a impressão de que ainda deverá estar algures; mas estará?

Reverendo os ideais que o espírito de reforma assumiu historicamente, e as suas repercussões ao nível das práticas que se procuraram implementar, será mais fácil identificar o actual ideal de reforma e procurar daí discutir o seu futuro previsível.

○ IDEAL REFORMADOR

A reforma pode ser vista como um determinado tipo de projecto em educação, um macro-projecto. Entendendo a escola de interesse público como aquela que veicula o projecto de educação da sociedade (FORMOSINHO, 2005, p. 38), é possível colocar a reforma educativa na origem e na concretização desse projecto. É ela que o define e o fundamenta, no todo ou em parte. A reforma integra o movimento de implementação de um projecto educativo de sociedade. Tal como

ocorre num projecto social ou socioeducativo, na essência de uma reforma educativa está o desejo de introduzir inovações substanciais e perduráveis, nas pessoas e nas organizações (HERRERO, NAVARRO, 2006, p. 13). A ideia de reforma educativa está sempre próxima dos conceitos de projecto e planeamento.

Na sua origem, o conceito de reforma da educação tem fundamentos iluministas e positivistas. Um conjunto de princípios fundamentais impulsionou a reforma iluminista: a laicização do ensino, que obriga a refundar um sistema de ensino novo, sob a orientação do Estado, o que aconteceu em Portugal com as reformas pombalinas; o valor que é reconhecido à instrução, para a promoção do indivíduo e da sociedade; o princípio da igualdade legal dos cidadãos, como fundamento da legitimidade do Estado. O iluminismo também encontrou na ideia do despotismo esclarecido (iluminado) um sério impulso para o movimento reformador na educação. Típico do espírito iluminista, o famoso *sapere aude* de Kant (1993), exprime a ruptura com a tradição, abrindo espaço ao uso livre e individual da razão, estimulando a crítica, a criatividade e inovação, sendo estas a base dos projectos e, conseqüentemente, das reformas.

O positivismo impulsiona o movimento da reforma educativa com a sua ideia de que a sociedade deve ser organizada segundo princípios científicos, objectivos e racionais (positivos), e de que ela é perfectível e evolui por estádios, sendo possível alcançar o progresso social, como resultado das reformas positivas.

Tanto o iluminismo como o positivismo têm um fundo geral elitista. Para o primeiro, a reforma da sociedade seria conduzida pelo monarca, apoiado por outras mentes esclarecidas e, para o segundo, seriam os cientistas, os físicos sociais, os responsáveis pela reforma: "será, portanto, o corpo científico, na sua totalidade, quem deverá ser chamado a dirigir os trabalhos teóricos gerais que se prove ser indispensável à reforma da sociedade." (COMTE, 1993). Disto resulta a ascendência elitista das reformas, o seu ar aristocrático, algo de que estas nunca se conseguiram libertar, e que em boa medida condiciona o seu êxito, suscitando resistências. É precisamente para atenuar essa resistência que, tantas vezes, a reforma apela à participação e colaboração, fazendo discursos a favor de uma inovação "de baixo para cima". Apelos e discursos nem sempre bem sucedidos, como se sabe.

A reforma educativa é dos mais poderosos instrumentos no campo da administração do sistema de ensino, e a própria ideia de reforma está também ligada a esta ideia de sistema: unidade coerente composta de diferentes elementos. As reformas são projectos políticos e intelectuais com forte repercussão nas práticas, ligando as vertentes técnica e política da administração educacional, e as componentes teórica e prática (SILVA, 2008). Pensar as reformas é o mesmo que reflectir sobre o pensamento em Administração Educacional, e sobre a relação entre o pensamento e a acção, constituindo-se as políticas educativas como interessante elemento de mediação entre os dois.

HISTÓRIA BREVE DO IDEAL REFORMADOR

Nascido do Iluminismo, o espírito de reforma da educação manifesta-se ainda antes da revolução francesa. Em Portugal, o livro de Verney (1984) constitui um verdadeiro projecto de reforma do ensino. Publicado em 1746, e rapidamente proibido, circulou clandestinamente entre as pessoas instruídas. Propõe uma reforma que, entre outros aspectos, defende: o fim do modelo pedagógico dos jesuítas, que tão profundamente tinha marcado o sistema de ensino nos países católicos e territórios ultramarinos, a valorização da cultura e das ciências modernas, a necessidade de haver instrução para as mulheres, o fim dos castigos corporais como recurso auxiliar da didáctica.

A Revolução Francesa deu continuidade ao ideal reformador de base iluminista, reforçando a sua componente social e estatal. Posto ao serviço dos cidadãos, o Estado torna-se a personificação colectiva da República.² O ideal de reforma da Revolução Francesa concretiza-se no projecto de Condorcet (1804), lido na Assembleia Legislativa em 1792, o qual defende uma instrução pública laica e gratuita, igual para homens e mulheres. O ideal reformador da Revolução vai dar um impulso assinalável à expansão da alfabetização e posterior institucionalização da escolaridade obrigatória nos países latinos, e também em Portugal.

² “Jusqu’à la Révolution, il n’y eut en France rien de comparable à ce qu’on pourrait appeler une Administration centrale de l’Instruction publique. [...] Les assemblées révolutionnaires décidèrent de créer un service de l’Instruction Publique et en confièrent la charge d’abord au département de l’Intérieur, puis au Comité de Salut Pblc, enfin à une commission spéciale créé le 12 germinal An II.” (MINOT, 1964, p. 9).

Outra manifestação importante do movimento europeu da reforma do ensino tem lugar na Prússia, no início do século XIX. Esta reforma vai ser bastante influente, mesmo além do contexto europeu, na sua vertente de reforma do ensino primário, secundário e universitário, esta última associada ao nome de Humboldt, e cujos fundamentos continuam a merecer análise (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008). É igualmente assinalável a importância da reforma prussiana na criação de um sistema de ensino obrigatório, sob orientação estatal, baseado na igualdade de acesso de todos os cidadãos, o que deu origem à escolarização de massas (SCHLEUNES, 1979).

As reformas até agora referidas ocorreram nos países de estrutura política centralizada. Há uma outra linha de reforma nos países anglo-saxónicos, com sistema de ensino mais descentralizado e diversificado, de perfil mais democrático, e igualmente ligada ao processo de escolarização universal. É esta linha que vai permitir a estruturação do sistema de escolarização de massas nos EUA. Este país seguiu um modelo bastante mais diversificado e adaptativo do que o ocorrido na maior parte da Europa: reforçou a participação do Estado, na entrada do século XX, mas mantendo um modelo baseado em princípios de democraticidade, *self-government*, municipalismo, educação de iniciativa comunitária, privada, confessional, intervindo o Estado apenas onde e quando necessário:

“Under education publicly controlled and privately supported, it is found that some are able to pay the costs, while others are not. But social security, as well as the future well-being of the children under consideration, demands that all should have some measure of educational opportunity.” (DUTTON, SNEDDEN, 1916, p. 46).

Ou seja, o Estado está aberto à iniciativa estadual, municipal, e outras, mas intervém quando está em causa a igualdade de oportunidades de acesso, uma vez que a escolarização básica universal é considerada de interesse individual e social.

Como temos visto, os programas de reforma, com origem no projecto iluminista e revolucionário, criaram as condições para a estatização e laicização do sistema de ensino, e a igualdade de acesso; fase inicial que possibilita a escolarização de massas, e vai evoluir posteriormente para a procura das condições que possibilitem uma igualdade de oportunidades de sucesso.

Podemos dizer que o movimento histórico da reforma em Portugal se constitui em duas fases essenciais: a primeira escolarizadora e estatizante, ligada à alfabetização e universalização (do século XVIII até 1974), a segunda modernizadora e democratizadora, ligada à democratização do acesso aos graus mais elevados (ensino secundário e universitário), à igualdade de oportunidades de sucesso, à expansão e massificação dos níveis de ensino pós-básico, e à democratização da administração das escolas e do sistema de ensino (de 1974 até aos finais do século XX). O momento actual é menos claro e vai ser discutido adiante em secção própria.

Em uma breve síntese, o movimento reformador em Portugal teve o seu início na segunda metade do século XVIII, desenrolando-se até ao período republicado (1910-1926) um longo movimento que arranca com as reformas pombalinas que tiraram aos jesuítas o quase-monopólio do ensino, para construir em seu lugar um sistema nacional de ensino sob o controlo do Estado, criando as condições para debelar o problema crónico do analfabetismo e expandir a escolarização. Este processo continuou ao longo do século XIX com as reformas liberais, e o estabelecimento dos liceus (a partir de 1836), até ao movimento de reformas do ensino no final do século XIX, nomeadamente a modernização e reorganização dos Liceus, com a reforma de Jaime Moniz (1894-1895) (BARROSO, 1995), inspirada nos liceus da Alemanha (CARVALHO, 1986, p. 630-634). A República (1910-1926) procurou expandir o processo de instrução, combater o analfabetismo que, em 1911, ainda rondava valores entre 70 e 75% (NÓVOA, 1987, p. 569; CARVALHO, 1986, p. 710), assim como impor o laicismo e outros valores republicanos. O Estado Novo (1933-1974), concretizou o seu projecto educativo de pendor nacionalista e centralista, em reformas como as de Carneiro Pacheco (1936) e Pires de Lima (1947). A reforma Veiga Simão (1973-1974), que antecedeu a reforma democrática da educação (incluindo a gestão democrática da escola), exprimindo os anseios de diversas forças modernizadoras e democratizadoras (Stoer, 1983), criou as condições para o prolongamento da escolaridade básica obrigatória e para a abertura do Ensino Superior a novas classes sociais, com o correspondente alargamento da sua frequência, como vinha sendo reclamado por Sedas Nunes, Miller Guerra e outros (NUNES, 1970), dando origem à expansão do ensino superior, com a criação das universidades novas, incluindo a Universidade do Minho.

Nem sempre as alterações importantes no campo da educação surgem inscritas num processo de reforma clássica. É isso que acontece em Portugal no caso da gestão democrática da escola, a partir de 1974, pois esta, mesmo que inserida no processo das reformas democráticas, teve um percurso em boa parte espontâneo, sobre o qual vai depois actuar o poder do Estado que, em parte, aceita as mudanças de facto mas também as condiciona e redirecciona (LIMA, 1998). Já não é uma reforma, no sentido clássico, correspondendo a um movimento mais dialéctico, que envolve um elemento espontâneo ao qual se soma a capacidade de validação e orientação do Estado. Vemos, deste modo, que a ideia de inovação não está circunscrita às concepções mais clássicas de projecto, planeamento e reforma.

Nos anos oitenta, a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (FORMOSINHO, FERNANDES, LIMA, 1988) deram continuidade ao processo de modernização do sistema de ensino, procurando ao mesmo tempo superar alguns factores de crise no modelo da gestão democrática da escola. Nomeadamente, o desinteresse e desmobilização já eram verificados, tanto nos professores como nos alunos, exercendo grande contraste com os anos após 1974, que tinham sido caracterizados pela “euforia participativa” (LIMA, 1998). Esta proposta de reforma reforçou o papel da comunidade educativa ao nível da participação na gestão e construção do projecto educativo da escola

A ideia de reforma da educação, conta com uma história particularmente intensa e atribulada em Portugal, o que em parte é explicado pela história de centralização e dirigismo estatal, que caracteriza o país. Mas o processo é semelhante em diversos contextos no exterior, expressando, nas suas certezas e hesitações, o que tem constituído a essência do ideal reformador.

Em seguida, um pequeno olhar de balanço sobre os resultados obtidos pelo movimento histórico das reformas educativas.

○ QUE CONSEQUIRAM AS REFORMAS?

O movimento reformador deu origem aos sistemas de ensino estatizados e centralizados. Esse processo foi necessário, em diversos contextos, para a expansão do sistema de ensino e a luta contra o

analfabetismo, com a implementação da escolaridade obrigatória, a igualdade de ensino para as mulheres, a superação de barreiras de classe através da igualdade de oportunidades de acesso. Daqui resultou a construção da escolaridade universal, gratuita (ou tendencialmente gratuita), laica e obrigatória.

Em Portugal, a partir de 1974, a questão central deixa de ser apenas a da igualdade de acesso, e torna-se também da igualdade de oportunidades de sucesso (LIMA, 1987), para o que se torna necessário desenvolver medidas compensatórias de discriminação positiva, o que ocorreu de modo ainda restrito durante os anos setenta e oitenta e depois se tornou mais consistente.

Acompanhar o ideal reformador em educação, e os seus resultados, permite-nos apreciar o modo como o pensamento e as políticas educacionais se têm procurado posicionar perante as questões de justiça e de (des)igualdade no sistema de ensino (ESTÊVÃO, 2004). As reformas ficam fortemente ancoradas ao campo da política e exprimem o pensamento sobre os sistemas de ensino, mas também as grandes aspirações de cada época, permitindo avaliar melhor o percurso e compreender a situação actual; por isso o seu estudo é tão esclarecedor.

UM MOMENTO DE DÚVIDA. A MÁQUINA REFORMADORA PAROU?

O final do século passado assistiu a um cansaço das reformas, o próprio conceito de reforma educativa acusava algum desgaste. Num artigo de jornal argumentou-se que a educação em Portugal vivia um "estado crónico de reforma permanente"³ Mesmo ao nível da administração central, os responsáveis procuram demarcar-se da ideia clássica de reforma, preferindo conceitos como o de inovação, boas práticas, promoção da qualidade, e avaliação de resultados. É a chegada de uma outra cultura política e com outra visão do planeamento e das práticas, mas também uma expressão de algum cansaço.

Numa conferência recente sobre o actual momento na administração do sistema de ensino,⁴ David Justino, antigo Ministro da Educação em Portugal (2002-2004), argumentou

³ Citado de memória. Não foi possível localizar o artigo.

⁴ Colóquio: "Escola Pública: dilemas, tendências, ex

que, contrariamente ao que sucedeu no passado, hoje não existe um consenso na sociedade sobre a temática educativa. Discorreu sobre aquilo que considera ser a quebra recente desse consenso e a tendência actual para atingir objectivos contraditórios. Ora, a ser assim, podemos-nos concluir que sem um consenso social ou, pelo menos, sem a existência de uma tendência claramente mais forte e maioritária, não faz muito sentido falar em ideal de reforma. De facto, as grandes reformas clássicas viviam de largos consensos, sem eles não poderemos ter verdadeiras reformas, apenas a técnica e a ideologia disfarçadas de reforma, reclamando o seu prestígio, a sua patine. É esse processo, algo complexo, que iremos procurar desvendar em seguida.

AS REFORMAS EM CURSO

Em artigo no jornal *Expresso*, José Pacheco sintetizou alguns dos elementos anteriormente referidos, enunciando outros que procuraremos desenvolver em seguida:

“Por mais contraditório que possa parecer, os últimos anos de governação foram de uma significativa mudança sem que tenha correspondido ao figurino de uma reforma educativa. Se anteriores ministros tinham declarado que o tempo das reformas passara, e que chegara o tempo da inovação, ou seja, de mudanças mais pontuais, o facto é que esta equipa ministerial procedeu a mudanças estruturais no sistema. No entanto, penso que a agenda do Ministério da Educação foi marcadamente determinada pela agenda da União Europeia, sobretudo na leitura estatística do sistema educativo, com realce para o sucesso educativo, e na diversificação de ofertas de educação e formação, com saliência para o programa Novas Oportunidades.” (PACHECO, 2008).

Depois de, ainda recentemente, ter sido anunciado o fim das reformas e que o tempo das reformas passara, e declarada apenas a necessidade de introduzir pequenas inovações pontuais, verifica-se que o actual ministério está a proceder a mudanças estruturais no sistema educativo, mesmo que estas não tenham o figurino de

uma reforma clássica. Como se explica o aparente paradoxo? Há, aqui, um elemento novo, que o autor designa como a “agenda” da União Europeia, o mesmo é dizer, o seu projecto para a educação. Então, a haver uma reforma, a sua origem e fonte de legitimidade é supranacional. É também desta agenda que fala Fátima Antunes ao identificar o “fenómeno de deslocação do processo de formação das políticas para a educação em direcção ao nível supranacional” (ANTUNES, 006, p. 65). Talvez agora já seja possível responder a questões iniciais deste texto, nomeadamente a de saber onde está hoje o espírito da reforma e como o reconhecer. Em boa parte, ele é hoje exterior e pertence ao nível da regulação internacional, particularmente da União Europeia e da OCDE, mas também de outras organizações representativas da comunidade internacional globalizada ou, dito de uma forma menos ideológica, do instável equilíbrio das organizações intergovernamentais. Este é um processo novo para Portugal e outros países, que se têm referido historicamente a um estado-nação centralizado como fonte de legitimidade e origem das reformas. O Estado, em Portugal, acaba por ter que se abrir ao nível da regulação supranacional, sendo este muitas vezes o determinante na condução das políticas e a nova fonte de origem do projecto educativo de sociedade:

“Esta ‘regulação transnacional’ tem origem muitas vezes nos países centrais e faz parte do sistema de dependências em que se encontram os países periféricos ou semi-periféricos, nomeadamente no quadro de diferentes constrangimentos estruturais de natureza política, económica, geo-estratégica, etc., que integram os chamados ‘efeitos da globalização’.” (BARROSO, 2006, p. 45).

Deste modo, a reforma encontra-se hoje mais fundamentada na legitimidade internacional ao nível dos novos processos de regulação. Esta deslocação de legitimidade é concomitante com a tendência de designar como reforma aquilo que são apenas intervenções gestionárias no sistema, com preocupações de racionalização de meios e de custos, concedendo alguma autonomia, pelo menos aparente, mas controlando o essencial através do reforço da prestação de contas e da avaliação de resultados. É o que se passa,

em boa medida, com a “reforma educativa” presentemente em curso, basicamente um conjunto de procedimentos racionalizadores de carácter técnico e gestionário, um reordenamento burocrático, que tem sido apresentado como tal, mas também como programa de reforço da autonomia das escolas, modernização e melhoria da qualidade. Mais uma vez, estamos perante uma situação em que o conceito de reforma é objecto de aproveitamento pela carga simbólica do seu lastro histórico, pelo seu prestígio, e para distrair das verdadeiras intenções racionalizadoras, através do apontamento de outras intenções que servem aqui como ideologia, no sentido marxista de engano, ou falsa consciência. Assim, o momento actual das reformas, pode ser caracterizado como ideológico, supranacional, técnico e gestionário. Já não corresponde às reformas clássicas, mas a movimentos de um outro tipo: com origem e orientação supranacional e intencionalidades de intervenção técnica e racionalizadora.

É a isto que podemos chamar a terceira fase das reformas, recapitulando: a primeira etapa foi escolarizadora e estatizante (também alfabetizadora) e a segunda foi modernizadora e democratizadora; na terceira etapa, desde finais do século XX, as reformas são supranacionais e racionalizadoras. Estas, são agora também menos consensuais. Os seus objectivos são mais orientados para a racionalização de recursos, por isso elas já não podem beneficiar do consenso que as reformas clássicas geravam em torno da promoção dos ideais de igualdade de acesso e de oportunidades, de universalização e expansão de um ensino gratuito, ou tendencialmente gratuito, que apontava o caminho da modernização, da expansão escolar, da democratização. Hoje, mesmo quando estão presentes alguns ideais herdados desse fundamento histórico das reformas, como a preocupação expressa actualmente, ao nível da distribuição de computadores e generalização do seu uso e da internet, até pelas crianças de baixos recursos, nota-se que já não há a mesma adesão. A reforma em curso, se é que realmente se pode falar de alguma, não suscita a mesma adesão, a mesma unanimidade, porque se pressente o seu elemento central racionalizador, com o reforço da avaliação, do controle, da hierarquização, da comparação de resultados por indicadores quantitativos de prestação de contas.

Este processo, a terceira fase do movimento das reformas, começou nos últimos anos do século XX, com a introdução da reforma ligada à autonomia da escola, marcando a transição para

as reformas de forte enquadramento internacional, mas também com aspectos de racionalização da gestão, que surgem acompanhados de uma certa campanha ideológica, mesmo que se reconheça que nunca é possível separar a ideologia e a ideia de reforma. A reforma da autonomia escolar forçou a agregação de escolas de diferentes graus de ensino (agrupamentos de escolas), com um órgão de gestão comum, a quem se prometeu a devolução de poderes autónomos (PORTUGAL, 1998). Foi assim que chegamos à situação de hoje, em que a autonomia não avançou significativamente e pode ser vista, quando muito, como ficção necessária (BARROSO, 2004), acabando por resultar daqui uma reforma não muito conseguida, pelo menos se atendermos aos seus objectivos declarados e ideais. Mais recentemente, o novo decreto de administração escolar (PORTUGAL, 2008) em vez de maior autonomia parece sim reforçar a concentração, com a imposição da figura do director do Agrupamento, que o decreto define como a pessoa a quem “poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição”. Este perfil, desenhado para “assacar responsabilidades” e prestar contas, mostra como a “autonomia” e a política de concentração da gestão em Agrupamentos, pode já ser lida como recentralização (LIMA, 1994), dentro do movimento contábil da nova gestão pública (LIMA, 1997; HUFTY, 1998). Uma descentralização aparente que anda de mão com um controle nacional e supranacional mais rígido, através de indicadores contáveis.

Este movimento da autonomia da escola, promovido por organizações inter-governamentais, é hoje um processo comum a praticamente toda a Europa, indo já muito para além desta. O movimento terá tido a sua origem nos países centrais do espaço anglo-saxónico durante a década de oitenta do século passado. E logo aí se procurou desmascarar os seus elementos ideológicos:

“We need to ask ourselves the question: why would the powerful education mandarins want to blow their collective brains out in this way by seeming to give away power? That is, unless things are not what they seem, and they are up to something. [...]

And the evidence is not very edifying! If anything, it shows a deliberate process of subterfuge, distortion,

À procura do ideal reformador... - *Guilherme Rego da Silva*

concealment and wilful neglect as the state seeks to retreat in a rather undignified fashion from its historical responsibility for providing quality public education.” (SMYTH, 1993).

A ideologia da autonomia ligada à ideia de descentralização, tem vindo a ser conduzida por diversas forças com as mais díspares intenções, algumas delas gostariam de assistir à reversão do processo da construção de uma instrução pública à responsabilidade do Estado. Isto tem conduzido a propostas de inversão do processo da centralização, de pendor neoliberal, assente no reforço do ensino particular e cooperativo, com vista à construção de um quasi-mercado educacional, no contexto de um neoliberalismo educacional, mais ou menos pleno ou mitigado (Afonso, 1997), onde a regressão da responsabilidade do Estado nos faz temer pelo princípio da igualdade de oportunidades.

A este movimento da autonomia, mais ou menos fictícia (BARROSO, 2004), juntam-se agora uma série de medidas de intervenção ao nível da carreira docente não universitária (PORTUGAL, 2007), contemplando a avaliação entre pares e uma inédita hierarquização, com os graus de professor titular e não titular, uma diferença de estatutos fora do ensino superior, o que praticamente nunca se tinha visto em Portugal. Isto tem sido objecto de forte contestação por parte dos sindicatos e associações de professores. Este movimento vê-se ainda reforçado por uma certa concentração de poderes de gestão escolar na pessoa do director, ainda precedida pela agregação de escolas em agrupamentos de escolas, indiciando tratar-se de medidas recentralizadoras e favoráveis a um maior controlo sobre a escola, reforçado por medidas que favorecem a avaliação de escolas, e divulgação de *rankings* obtidos através da comparação dos resultados dos estudantes em provas de exame, aliás, dentro da inspiração do programa PISA da OCDE.

A explicar um certo fracasso do movimento da autonomia da escola em Portugal, estão também as resistências e as reticências por parte das escolas e dos professores. Ficou sempre a ideia de que se trata de uma autonomia que o Estado promete a escolas, mas que estas não reclamaram e provavelmente nem desejam. Esta autonomia vem com um discurso de promoção da igualdade por

via de um melhor serviço prestado às populações. Por detrás disto, e mais escondido, há uma outra força que se evidencia a cada dia que passa e que é a da recentralização e do controle, pela via da avaliação das escolas, mas também por via da reformulação da carreira docente e do modelo de administração das escolas, com a concentração da gestão, na figura unipessoal do director e nos agrupamentos de escolas.

Associado a tudo isto, há neste momento o risco de que a contenção de gastos possa orientar as políticas no sentido da centralização burocrática e fazer inverter o processo histórico que aspirou à igualdade de oportunidades através do sistema de ensino.

Enquanto se faz publicidade de ideais democráticos e igualitários, que se juntam com a ideia de autonomia, tornam-se mais evidentes os mecanismos de avaliação e recentralização que, se por um lado reforçam a responsabilização das escolas e dos professores, por outro também têm desmotivado a classe docente e, no actual contexto de crise económica internacional, são causa séria para preocupação porque, se a situação evoluir no sentido menos favorável, isso tem potencial para fazer reverter os aspectos mais positivos que teve a intervenção do Estado na educação, desde que este tomou a si a responsabilidade de elevar o nível cultural e educacional da população.

De facto, não se deve minimizar o risco de que estas novas tendências possam mesmo vir a inverter o caminho percorrido em termos de construção da escola pública. Principalmente perante as dificuldades económicas e sociais que agora se experimentam, bem visíveis em toda a Europa, constituindo um novo factor de stress para o Estado e as finanças públicas quando sabemos, por experiência histórica, que nestas circunstâncias o investimento no sector educativo é dos primeiros a acusar dificuldades. Com isto, o Estado poderia retirar-se do papel central que vem desempenhando desde o século XVIII, quando assumiu a responsabilidade pelas questões de justiça social e educação. Essa possibilidade de deslocação do Estado para fora do papel central, que tem desempenhado historicamente, deve ser entendida como causa de preocupação legítima.

Para concluir, vamos questionar a situação presente e futura dos ideais de reforma educativa.

○ FUTURO DO IDEAL REFORMADOR

É possível postular que vão continuar a existir reformas enquanto houver sistemas de ensino. Os sistemas já construídos necessitam continuamente de adaptação e manutenção. No entanto, a presente situação financeira a nível global, terá sempre as suas repercussões no que diz respeito ao papel do Estado, as quais podem afectar não apenas a vontade deste continuar a ser o suporte do sistema de ensino, assoberbado por necessidades urgentes da sociedade, mas afectar mesmo a sua capacidade. Este enfraquecimento da vontade e, eventualmente, também da capacidade, exige de nós uma vigilância atenta, para que não se reduzam os níveis de educação num período em que esta é ainda mais necessária, para garantir a solidariedade e coesão social perante as diferentes forças centrífugas que inevitavelmente encontram o seu terreno fértil em contextos mais difíceis. É agora ainda mais necessária uma formação cívica, social e humana, mas também formação técnica e criativa, que permita mobilizar o vasto conhecimento hoje disponível, a chamada sociedade do conhecimento, para a construção de novas soluções capazes de conquistar o futuro. Naturalmente que, para a estimulação destas competências nos indivíduos, vamos precisar de um sistema de educação aberto que possa contar com tudo e com todos, sendo por isso necessariamente baseada na justiça e igualdade de oportunidades.

No seu longo percurso, as reformas foram realizando, parcialmente, o que estava prometido, mas nunca plenamente concretizado, porque os ideais são infinitos e por isso é preciso dar continuidade aos desafios. No caso português, temos problemas como o abandono escolar, entre outros, que mostram como ainda não está completa a tarefa que a si mesmas se propuseram as reformas clássicas. Como sempre acontece, se uns quiserem reverter as conquistas das reformas, outros terão que se posicionar para as defender. Ainda estaremos a tempo de reclamar o cumprimento e a defesa das promessas históricas das reformas educativas, e dos seus melhores ideais.

O actual projecto de alargar a escolaridade obrigatória de 9 para 12 anos, já está a suscitar críticas oriundas da própria área política do partido governamental, por parte de especialistas em educação e pessoas que tiveram responsabilidades governativas. As pessoas já sabem como está a ser difícil cumprir a escolaridade de 9

anos, devido ao abandono escolar, de modo tal que já é necessário recorrer a meios expeditos para atribuir o 9º ano de escolaridade, no sentido de compor as estatísticas para a comparação internacional. Neste momento, as pessoas querem que o Estado garanta o essencial de uma política global de educação para todos, e mais medidas concretas capazes de defender o essencial da justiça que foi alcançada com o sistema de ensino estatal, e não medidas ideológicas, e pouco realistas, em que as pessoas esclarecidas já têm dificuldades em acreditar.

Em conclusão: os ideais das reformas clássicas mantêm a sua actualidade e apenas estão a pedir uma vigilância atenta. Estes são praticamente consensuais, e são realistas, ao mesmo tempo que ideais. Não se vê a necessidade de os substituir por outros, mais ideológicos, que venham desmotivar os professores e o conjunto dos actores envolvidos.

ABSTRACT

The text asks which are today the ideals of educational reform, leaving to understand that there are elements that allow us to talk about a crisis in classic educational reforms. In seeking to characterize the current situation of the idea of reform, the author explore the concept of educational reform and develops, in brief, the history of educational reform in Portugal and in the global context, giving an assessment of what was achieved through the reform movement. The text strongly relates the classic educational reforms with the construction of public school systems, obtaining an universal, secular and free, also mandatory, educational system allowing to combat illiteracy and fighting for equal opportunities of access to school culture for all, the foundation of a society more just and democratic, able to reveal and exploit the potential of all citizens. The author expresses some concerns with the current crisis in the classical ideal of reform, since what is now referred to as reform seems to have more technocratic grounds, with orientation towards recentralization and control, away from the principles of universality, equality, modernization and democracy that supported the best in the spirit of reform.

Key words: educational reform; education system; universal education; equal opportunities.

RESUMEN

El texto cuestiona lo que es hoy el ideal de la reforma de la educación, dejando a entender que hay elementos que permiten hablar de una crisis de las reformas clásicas de la educación. Al tratar de caracterizar la situación actual en que está el ideal de la reforma, el autor trabaja el concepto de reforma educativa y hace una breve síntesis de la historia de la reforma educativa en Portugal y en el contexto mundial, para efectuar una valoración de lo que se logró a través del movimiento de reforma. El texto relaciona estrechamente las reformas clásicas de la educación con la construcción de sistemas de escuelas públicas y de una educación universal, laica y gratuita, también obligatoria, lo que ha permitido combatir el analfabetismo y luchar por una igualdad de oportunidades de acceso a la cultura escolar para todos, que constituye la fundación de una sociedad más justa y democrática, capaz de revelar y explotar el potencial de todos sus ciudadanos. El autor expresa algunas preocupaciones ante la actual crisis en el ideal clásico de la reforma, ya que en lo que ahora se llama de reforma parece haber razones más tecnocráticas y racionalizadoras, con una orientación para el control y la recentralización, lo que está lejos de los principios de universalidad, igualdad, modernización y de democracia que constituye el mejor en el espíritu de la reforma.

Palabras clave: reforma educativa; sistema educativo; la educación universal; la igualdad de oportunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J. *O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa Década de Governação Social-democrata: Um Contributo Sociológico para Pensar a Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*. *Revista Portuguesa de Educação*, 10 (2), 1997, p. 103-137.

ANTUNES, F. *Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da Educação e Visões para o Projecto 'Europa'*. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (75), 2006, p. 63-93.

BARROSO, J. A. *Autonomia das Escolas: Uma Ficção Necessária*. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 2004, p. 49-83.

À procura do ideal reformador... - Guilherme Rego da Silva

- BARROSO, J. A. O Estado e a Educação: a Regulação Transnacional, a Regulação Nacional e a Regulação Local. In: BARROSO, J. (Ed.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa, 2006, p. 41-70.
- BARROSO, J. A. *Os Liceus: Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. Lisboa: FCG/JNICT, 1995.
- CARVALHO, R. *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.
- COMTE, A. *Reorganizar a Sociedade*. Lisboa: Guimarães Editores, 1993.
- CONDORCET. *Oeuvres Complètes de Condorcet. Tome IX. Sur L'instruction Publique*. Brunswick et Paris: Vieweg, Henrichs, 1804.
- DUTTON, S.; SNEDDEN, D. *The Administration of Public Education in the United States*. New York: The MacMillan Company, 1916.
- ESTÊVÃO, C. V. *Educação, Justiça e Autonomia: os Lugares da Escola e o Bem Educativo*. Porto: Edições ASA, 2004.
- FORMOSINHO, J. Centralização e Descentralização na Administração da Escola de Interesse Público. In: FORMOSINHO, J.; FERNANDES, A. S.; FERREIRA, F. I. *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas da Mediação*. Porto: Edições ASA, 2005, pp. 13-52.
- FORMOSINHO, J.; FERNANDES, A. S.; LIMA, L. C. Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas. In: ME/CRSE, *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: GEP/ME, 1988, pp. 139-170.
- HERRERO, G. G.; NAVARRO J. M. *Manual Práctico Para Elaborar Projectos Sociales*. Madrid: Siglo XXI, 2006.
- HUFTY, M. (Ed.). *La Pensée Comptable: État, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique*. Paris: PUF, 1998.
- KANT, I. Respuesta a la Pregunta: Que es la Ilustracion? In A. Maestre, *Que es Ilustración?* Madrid: Editorial Tecnos, 1993, p. 17-29.
- LIMA, L. C. *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho, IEP/CEEP, 1998.
- LIMA, L. C. Igualdade de Oportunidades de Sucesso. In: *O Insucesso Escolar em Questão*. Universidade do Minho: Área de Análise Social e Organizacional da Educação, 1987, p. 65-69.
- LIMA, L. C. O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialista no Ensino Superior em Portugal. *Revista Brasileira*

À procura do ideal reformador... - *Guilherme Rego da Silva*

de Educação, 4, 1997, p. 43-59.

LIMA, L. C. Reformar, Recentralizar, Controlar: ou a Eterna Questão da Autonomia Negada. *A página da Educação*, 3 (23), 1994, p. 6-7.

LIMA, L. C., AZEVEDO, M. L.; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a Avaliação da Educação Superior e Algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, 13 (1), 2008, pp. 7-36.

MINOT, J. *L'Administration de l'Éducation Nationale* (2^o ed.). Paris: Institut Pédagogique National, 1964.

NÓVOA, A. *Le Temps des Professeurs*. Lisboa: INIC, 1987.

NUNES, A. S. *O Problema Político da Universidade*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1970.

PACHECO, J. A. Enveredou-se por um Ímpeto de Mudança Política que não se Traduz em Melhorias no Sistema. *Expresso (edição on-line)*, 15 de Setembro de 2008.

PORTUGAL. Decreto-Lei n^o 115-A/1998, de 4 de Maio de 1998.

_____. Decreto-Lei n^o 15/2007, de 19 de Janeiro de 2007.

_____. Decreto-Lei n^o 75/2008, de 22 de Abril de 2008.

SCHLEUNES, K. A. Enlightenment, Reform, Reaction: The Schooling Revolution in Prussia. *Central European History*, 12 (4), 1979, pp. 315-342.

SILVA, G. R. Formação em Administração Educacional em Portugal: Modelos, Etapas e Desafios. In: FERREIRA, N. S.; BITTENCOURT, A. B. *Formação Humana e Gestão da Educação: A Arte de Pensar Ameaçada*. São Paulo: Cortez Editora, 2008, pp. 237-267.

SMYTH, J. Introduction. In: SMYTH, J. (Ed.), *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. London: RoutledgeFalmer, 1993, pp. 1-9.

STOER, S. A Reforma de Veiga Simão no Ensino: Projecto de Desenvolvimento Social ou «Disfarçe Humanista»? *Análise Social*, XIX (3^o, 4^o e 5^o), 1983, pp. 793-822.

VERNEY, L. A. *Verdadeiro Método de Estudar*. Porto: Editorial Domingos Barreira, 1984.

Recebido em 23 de abril de 2009.

Aceito em 25 de maio de 2009.