



RELAÇÃO ESCOLA / COMUNIDADE. UM PASSO PARA A MUDANÇA.

1. O conceito de territorialização tem vindo a ser utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política.

Trata-se, assim, de um conceito difuso que traduz uma realidade complexa e global da transformação das relações entre o Estado e a Educação, nos finais deste século e que não se esgota na dicotomia tradicional entre «centralização» e «descentralização».

Compreende-se, por isso, que o processo de «territorialização das políticas educativas» não possa nem deva ser reduzido unicamente à dimensão jurídico - administrativa a que o debate relativo à «devolução» de poderes entre o Estado e o local tem vindo a ser confinado, nem muito menos a uma simples questão de modernização da administração pública.

A territorialização é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades

entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o Central e o Local.

2. Tendo em conta os processos de territorialização das políticas educativas iniciados em vários países, bem como os estudos que têm sido realizados sobre os mesmos parece ser possível identificar, para lá da sua diversidade, algumas finalidades comuns de que poderíamos destacar:

- A contextualização e a localização das políticas e da acção educativas contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações;
- A conciliação de interesses públicos (na busca do «bem comum» para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias);
- A busca de soluções tendentes a que na definição e execução das políticas educativas a acção dos actores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação;
- A transição de uma relação de autoridade baseada no controlo «vertical» monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual baseada na desmultiplicação e «horizontalização» dos controlos (centrais e locais).

3. Em vários países (e com diferentes tradições políticas e administrativas no domínio da educação) têm estado a decorrer experiências ou processos institucionalizados que, com diferentes nomes e dispositivos, podem ser incluídos numa designação genérica de «territorialização das políticas educativas».

Poderíamos citar, a título exemplificativo:

- as iniciativas promovidas em vários países anglo-saxónicos visando pôr em prática o chamado «*local school management*» ou «*school based management*» e que se traduzem, genericamente, num reforço da autonomia e dos poderes dos órgãos de governo da escola (constituído maioritariamente por pais e membros da sociedade local);

- os processos de natureza reformista desencadeados na Alemanha sob a designação de «*schulentwicklung*» e que têm como característica comum serem de iniciativa local e envolverem a parceria das escolas e da comunidade;
- a criação das «ZEP» (*Zones d'Education Prioritaire*), em França, como forma de intervenção compensatória (aumento de recursos, diversificação de fontes de financiamento e flexibilização de procedimentos administrativos) junto de zonas desfavorecidas;
- múltiplas formas de «parcerias» (o «*partenariat*», em França, ou o «*cooperative education partnership*», nos EUA) como forma de contratualizar a cooperação entre a escola e outras organizações, instituições ou serviços locais, para desenvolvimento de projectos comuns;
- a constituição de «*bacias de formação*», em França, como forma de modelizar a articulação num determinado território entre os diversos níveis de formação inicial e entre esta e a formação continua;
- o desenvolvimento dos «*sistemas municipais de ensino*» em alguns Estados do Brasil, como por exemplo o do Rio Grande do Sul, com forte participação da população local.

Além destes exemplos são de referir, ainda, muitos outros que nos mais variados países têm decorrido, em particular desde os meados da década de 80, sob o signo da «descentralização» ou «re-descentralização».

4. Em Portugal, existem também alguns processos emergentes que vão já no sentido desta territorialização de que poderia destacar, a título de exemplo:

- o processo de constituição, gestão e funcionamento das «escolas profissionais»;
- a elaboração de «cartas escolares / educativas» de base municipal ou intermunicipal;
- projectos de parcerias a nível local envolvendo escolas, município e outros serviços sociais;

- projectos de animação socio-educativa de origem associativa ou municipal;
- e, pelo menos nos seus princípios, os Centros de Formação de Associação de Escolas.

5. Apesar do carácter recente destes movimentos de «territorialização das políticas educativas», existe já uma abundante literatura, nos mais diversos países, que dá conta de estudos e de investigações desenvolvidas neste domínio.

Dentro desta literatura destacam-se algumas abordagens que, utilizando uma perspectiva crítica, procedem à desconstrução das várias lógicas presentes neste processo e põem em evidência o carácter muitas vezes «manipulatório» destas medidas, por parte do poder central.

Outros autores (referindo-se às experiências no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, e em alguns Estados dos EUA, como o de Chicago) analisam estes movimentos de territorialização no quadro das políticas neo-liberais aí conduzidas, procurando determinar a função que desempenham no discurso da «nova direita» na educação. Em Portugal, idêntica perspectiva tem sido adoptada em alguns textos, por exemplo, de Licínio Lima e de João Barroso, onde foram analisados alguns «sintomas» destas políticas, patentes na retórica e em algumas práticas da administração da educação (avaliação, controlo de qualidade, autonomia das escolas, etc.)

Se tomarmos em atenção a análise crítica que tem sido realizada em alguns países onde se desenvolvem processos de «territorialização das políticas educativas» (quer no quadro da «descentralização administrativa», quer no quadro da «concessão de uma maior autonomia às escolas», quer, ainda, no quadro de formas de contratualização local, como as «parcerias»), podemos dizer que existe uma enorme suspeita quanto às intenções do Estado neste processo de devolução de competências às instâncias locais.

Contudo, como vários autores igualmente sublinham, esta situação não é inerente ao processo de territorialização e às suas modalidades de execução, mas sim dos fins políticos com que ela é desencadeada. Na verdade, na

«territorialização» existem (como em outros processos políticos e sociais) lógicas diferentes que se confrontam e que tornam a sua prática conflitual.

Neste sentido, é possível ver na «territorialização» não unicamente uma medida técnico-administrativa destinada a «modernizar o Estado» e por ele controlada, mas antes, um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais.

Esta apropriação baseia-se no princípio da «mobilização» (na acepção dada na sociologia política) enquanto «forma de reunião de um núcleo de actores com o fim de empreenderem uma acção colectiva».

Deste modo a construção de «territórios educativos» não pode ser vista como uma medida de cima para baixo, no quadro de uma política de ordenamento do território com fronteiras pré-definidas e campo de acção limitados. Os «territórios educativos» devem ser definidos indutivamente pelas próprias práticas sociais e institucionais, resultando do esforço de integração (pela discussão, negociação e contrato) dos interesses individuais de diferentes actores em interesses comuns.

6. Neste quadro, parece adequado que o processo de descentralização educativa em Portugal tome em consideração um conjunto de recomendações de carácter geral, de entre as quais salientaria:

- a necessidade de sublinhar o carácter eminentemente político do processo de territorialização educativa;
- a recusa da definição de «territórios» uniformes e homogéneos decretados administrativamente. Tal definição deve ser feita no quadro de um processo negociado participado e contratualizado;
- o respeito pela «pluralidade» do local e a diversidade de «centros» de decisão. A territorialização e o seu sistema de redes e contratos não deve pôr em causa a escola como «unidade social»;
- a procura de uma visão «caleidoscópica» dos processos, formas e níveis de territorialização, o que remete para a diversidade de soluções, ritmos e dispositivos;

- a necessidade de evitar que a criação de novos espaços de intervenção social no domínio da educação (no quadro da territorialização) se transforme numa segmentação do espaço escolar que ponha em causa a sua coerência nacional e a sua equidade;
- a consideração da «territorialização educativa» como uma entrada pertinente para a mudança da administração do sistema (e não ao contrário). Além da função reguladora da Administração Central é preciso desenvolver as funções de informação e acompanhamento;
- o ajustamento das normas e das regras administrativas à autonomia das autarquias e das escolas, criando, simultaneamente, dispositivos que permitam garantir a legalidade dos actos administrativos.

7. Sem pretender antecipar soluções, creio que o processo de territorialização deve ser desencadeado a partir de uma utilização conjugada e simultânea de várias medidas de que me permito salientar:

- O desenvolvimento da «competência» da Administração Educativa:

Por exemplo, ao nível do planeamento, as grandes funções devem ser as de informação - pilotagem - comunicação - - prospectiva. O planeamento deve permitir o acompanhamento e a regulação do funcionamento de um sistema territorializado. Nesse sentido é importante que ele possa contribuir para o diálogo social fornecendo elementos de informação e de reflexão a todos os actores.

- A descentralização política e administrativa:

As áreas de competências que devem ser partilhadas com as autoridades locais / regionais são, essencialmente:

- «Planificação educativa» (definir necessidades de formação - carta escolar / educativa local - e estabelecer programas previsionais de investimentos, etc.);
- «responsabilidades de investimentos e de financiamento material das escolas», a partir de transferências de verbas do orçamento de Estado;

- «relações entre a sociedade local e a escola» (participação na gestão; actividades de enriquecimento curricular e de animação socio-educativa, etc.);
- «promoção da formação profissional e da educação de adultos...».

- O reforço da autonomia das escolas:

A autonomia das escolas é sempre relativa e deve ser vista como uma outra forma de gerir dependências. A diminuição da «dependência vertical» (em relação ao Estado e à sua administração central) deve ser acompanhada do aumento da sua «dependência horizontal» (em relação à sociedade local e aos seus órgãos representativos).

O processo de «autonomização» das escolas deve ser um processo progressivo e sustentado de acordo com critérios previamente definidos. A autonomia das escolas deve traduzir-se num estatuto jurídico-administrativo compatível (contrato de autonomia) e consagrar «zonas de iniciativa» das escolas nos seguintes domínios:

- definição de metas e objectivos;
- relações com os parceiros «externos» (estabelecimento de parcerias);
- gestão do currículo, no quadro dos princípios definidos a nível nacional;
- modalidades e processos de organização; inovação e mudança;
- recrutamento e gestão de pessoal docente e não docente;
- gestão orçamental por objectivos;
- prestação de contas e responsabilização das partes contratantes.

- As parcerias sócio-educativas:

Trata-se do modo que deve traduzir a formalização da participação da sociedade local na questão da educação. O estabelecimento de parcerias deve permitir reforçar a dimensão comunitária da acção educativa. Estas parcerias devem constituir um processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades na concretização de uma «política educativa

local» em associação com as escolas que deverão continuar a ser a unidade de base da acção educativa.