

A Autonomia das Escolas: a Experiência das *Charter Schools* nos EUA

Há alguns anos, o meu colega belga Jan De Groof e eu próprio, publicámos, em três volumes, um estudo sobre a forma como quarenta sistemas nacionais de educação – incluindo Portugal – procuravam equilibrar a liberdade de escolha pelos pais, a autonomia na gestão da escola, e a responsabilização perante padrões de qualidade educativa e de equidade.

Estes três domínios da política educativa são frequentemente reconhecidos como muito importantes, mas os decisores políticos nem sempre prestam a devida atenção às tensões existentes entre os mesmos. Isto porque a liberdade ou a autonomia da escola podem ser sacrificados em nome da responsabilização, ou a responsabilização pode perder peso ao procurar-se garantir um leque mais alargado de escolhas para os pais, ou dar maior poder de decisão às escolas. (...)

Encontrar o equilíbrio certo entre liberdade, autonomia e responsabilização pública é um desafio fundamental para os decisores políticos. Exige decidir sobre o que deve ser regulamentado no interesse do bem comum e dos objectivos nacionais, sobre o que deve ser deixado ao critério profissional dos educadores, e em que medida os pais devem poder agir em nome do que eles consideram ser o melhor interesse para os seus filhos. Nenhum dos países que descrevemos no nosso livro encontrou o sistema perfeito, mas podemos retirar lições de cada um deles.

A liberdade de educação é importante porque os pais têm o direito fundamental de orientar o desenvolvimento dos seus filhos, e consequentemente escolher uma escola na qual confiam plenamente. Para muitos pais, significa uma escola que partilha o seu entendimento do que é mais importante na vida, a sua concepção religiosa ou filosófica. Negar essa escolha, ou torná-la difícil ou impossível para pais com recursos escassos é injusto e indigno de uma sociedade livre.

A autonomia da escola é importante porque é a pré-condição essencial para a criação de escolas com uma missão clara, escolas em que funcionários, pais e direcção partilham o mesmo entendimento sobre como melhor educar. Sabemos que a existência de escolas diferentes é o melhor para alunos diferentes, e que os professores encontram satisfação profissional em escolas onde partilham, com os seus colegas, uma mesma visão.

A responsabilização perante padrões comuns é importante porque os alunos de hoje serão os pais, os cidadãos adultos e os trabalhadores de amanhã. A sociedade tem um forte interesse

em garantir que estão bem preparados para esses papéis, e que partilham um entendimento sobre que virtudes são necessárias a uma sociedade livre. A sociedade também tem a obrigação de garantir que nenhuma criança ou jovem é prejudicado por pais ou escolas negligentes ou abusivos (...).

Existe um outro elemento para a produção de sistemas educativos eficazes, tal como demonstrado por Woessmann, num estudo comparado entre estruturas e resultados em dezenas de países. Ele descobriu que, com de uma forte responsabilização externa, os sistemas mais produtivos também permitiam um elevado grau de autonomia às escolas. Autonomia sem responsabilização não produziu tão bons resultados, nem responsabilização sem autonomia, mas a combinação dos dois era altamente eficaz. A razão é óbvia. A responsabilização contribui para fortalecer escolas com fraco desempenho, mas sem autonomia não podem de facto melhorar. A autonomia pode permitir aos educadores avaliarem profissionalmente como melhor ensinar, mas sem responsabilização podem escolher o caminho mais fácil. Apenas a combinação de autonomia e responsabilização produz os melhores resultados.

Falarei sobre as “charter schools”, uma das abordagens mais inovadoras para equilibrar a liberdade de escolha pelos pais, a autonomia das escolas e a responsabilização pública. É uma ideia que começou a ser discutida apenas há vinte anos, mas as “charter schools” têm-se alastrado pelos Estados Unidos, à medida que Estado após Estado do sistema federal tem vindo a adoptá-las como mais uma de um conjunto de reformas de um sistema educativo que é visto como fraco. (...)

O que é uma “charter school”? Segundo a Education Commission of the States:

“Charter schools” são escolas públicas semi-autónomas, fundadas por educadores, pais, comunidades ou organizações privadas, que funcionam com base num contrato com um Estado, distrito ou outra entidade. Este contrato, ou “charter”, define como a escola deverá ser organizada e gerida, o que será ensinado aos alunos e que objectivos se espera que os mesmos alcancem,

e como o sucesso será medido. Enquanto cumprirem com os termos do contrato, muitas “charter schools” gozam de liberdade em relação a legislação e regulamentação que afecta outras escolas públicas. As “charter schools” podem ser fechadas se não cumprirem o contrato.”

Education Week, uma publicação nacional norte-americana, tem uma abordagem diferente:

“O conceito base do contrato (“charter”) é simples: deixem um grupo de professores ou outros futuros educadores candidatarem-se a uma autorização para abrir uma escola. Dêem-lhes dólar a dólar o que uma escola pública recebe por cada aluno. Libertem-nos da burocracia que atrofia a aprendizagem e retira inovação a tantas escolas públicas... A escola funciona geralmente no âmbito de um “charter” ou contrato com a entidade local ou com o Estado. Apesar de isentas da aplicação da maioria das leis e regulamentações locais e estaduais, para ganhar a renovação do contrato as escolas devem provar que atingiram o desempenho acordado no contrato inicial.”

Uma “charter school” é simplesmente uma escola pública que pode funcionar em muitos aspectos como uma escola privada, e é detida e gerida por um conselho constituído por cidadãos privados, responsáveis pelos seus resultados perante as autoridades públicas, em troca de serem financiados com fundos públicos.

As leis estaduais e as iniciativas locais que criaram mais de quatro mil escolas desta natureza pelo país tiveram o efeito de tornar difícil generalizar sobre as “charter schools”. No sítio da internet da Education Commission of the States, encontrará informação sobre como cada uma das quarenta e duas jurisdições norte-americanas lidam com cada uma de 25 questões. Por exemplo, cinco das questões têm a ver o financiamento das “charter schools”:

- > Uma “charter school” recebe o seu financiamento através de quem?
- > Como é determinado o financiamento para uma “charter school”?
- > O Estado garante fundos para iniciar uma “charter school”?
- > O Estado garante fundos ou outro tipo de apoios para as instalações das “charter schools”?
- > O Estado especifica quem deve garantir o transporte dos alunos das “charter schools”?

A resposta a cada uma destas questões e outras podem variar entre os Estados. Os detalhes são importantes, e fazem grande diferença na eficácia das “charter schools” num determinado Estado, mas a cultura educativa, a forma como a legislação sobre as “charter schools” é implementada, entre outros factores, também têm um efeito decisivo. Seria impossível descrever toda a variedade de formas em que as “charter schools” são autorizadas e controladas, mas a informação está disponível on-line em www.ecs.org. (...)

PORQUÊ “CHARTER SCHOOLS”?

Tal como a maioria das inovações em política, a “charter school” é uma resposta a um problema; mais precisamente, a dois problemas.

O primeiro é a preocupação com a qualidade da educação: a autonomia limitada das escolas públicas americanas e a conseqüente margem limitada dos seus professores e outro

pessoal para trabalharem de forma profissional, aplicando os seus conhecimentos para responder às necessidades e capacidades específicas dos alunos que lhes são confiados. (...)

Foi, na realidade, o presidente de um sindicato nacional de professores, Albert Shanker, que primeiro promoveu a ideia das “charter schools” como forma de melhorar o estatuto profissional dos professores, permitindo-os trabalhar de forma mais autónoma. Ironicamente, os sindicatos americanos geralmente opõem-se às “charter schools” e procuram limitar o seu número e independência, vendo nestas uma ameaça aos interesses dos professores que trabalham em escolas públicas normais.

O segundo problema que a criação das “charter schools” procurou resolver tem a ver com a equidade ou justiça. É infelizmente uma realidade em todos os países que as escolas localizadas e a servir comunidades mais abastadas produzem melhores resultados do que as das comunidades pobres. As razões são complexas e não reflectem necessariamente maiores recursos financeiros ou planos de estudo diferentes: também é uma realidade em sistemas educativos com um currículo nacional único e com financiamento central. Também permanece verdadeira em sociedades onde a retórica oficial enfatiza os interesses dos pobres, tal como na ex-União Soviética ou na China comunista.

Uma das causas que explica a diferença de desempenho entre escolas de diferentes comunidades, é a presença, nas salas de aula das escolas mais bem sucedidas, de alunos oriundos de famílias com uma tradição de esforço académico e de hábitos e atitudes que estão na base do sucesso escolar. Crianças oriundas de lares sem essas condições podem ser bem sucedidas se estiverem em salas de aula com um número suficiente de alunos bem preparados para aprender. Salas de aula sem alunos tão bem preparados desenvolvem frequentemente, expectativas baixas que afectam o desempenho, mesmo quando um currículo standardizado é seguido e os recursos são os mesmos.

Existe, no entanto, evidência crescente através de pesquisa realizada em vários países, que as escolas com uma missão claramente definida que as distingue de outras escolas têm uma probabilidade de serem mais eficazes em diminuir as diferenças de desempenho. Existe evidência abundante, por exemplo, de que as escolas secundárias católicas têm um impacto positivo no desempenho dos jovens afro-americanos.

A impossibilidade, por parte da maioria dos pais pobres, de enviar os seus filhos para escolas públicas com níveis de desempenho superiores, uma vez que a frequência está limitada aos residentes dessas comunidades; ou para escolas católicas ou outras escolas privadas com uma missão específica, uma vez que estas têm que pedir o pagamento da escolaridade, é uma questão de justiça social. (...)

Assim, tem sido uma preocupação por parte de muitos defensores da justiça social nos Estados Unidos e outros países anglófonos, em particular, tornar possível para os pais destas crianças exercer a escolha das escolas nas quais mais confiam e permitir aos seus filhos “escapar” das escolas com desempenhos baixos que têm de frequentar devido à sua morada de residência. (...)

As “charter schools” nos Estados Unidos (e em certa medida no Canadá) são uma resposta à preocupação das fa-

mílias pobres a escolas distintamente eficazes. Funcionam com base na escolha pelos pais, sem restrições de frequência por zona de residência, e com latitude considerável para se diferenciarem; mas porque são escolas públicas, são inteiramente financiadas por fundos públicos e estão proibidas de escolher os seus alunos com base no desempenho académico ou origem familiar, respondendo à preocupação com a equidade. Os pais pobres têm o mesmo acesso às “charter schools” do que os pais de famílias da classe média; na realidade, as “charter schools” em Massachusetts e outros Estados foram implementadas precisamente para dar oportunidade às famílias pobres que não podem viver nas comunidades com escolas com desempenhos elevados.

Mas não são só os pobres que não podem escolher a escola. Para as famílias da classe média que compraram uma casa ou apartamento, pode ser muito exigente financeiramente mudarem-se para uma comunidade diferente se não estiverem satisfeitos com a escola pública local. As escolas privadas são geralmente muito caras. As “charter schools” trouxeram às famílias da classe média um surto de alternativas. Em vez de descrevê-las em toda a sua variedade, recomendo a quem estiver interessado visitar os seus sítios na *internet*, ler as suas missões, resultados académicos, e muitos outros detalhes. Podem ter acesso às escolas do Massachusetts através de www.masscharterschools.org. Existem outros directórios semelhantes *on-line* de outros Estados.

ESCOLHA DOS PAIS VS. MONOPÓLIO DO GOVERNO

Uma vez que a preocupação com a justiça social é frequentemente levantada nas discussões sobre política educativa em Portugal, tal como nos EUA, vou alongar-me sobre este assunto. Os meios “progressistas” nos Estados Unidos oferecem frequentemente uma grande resistência a políticas que permitam aos pobres decidir que escola confiarão os seus filhos.(...) Porque se opõem tão frequentemente a que os pais pobres tomem a simples decisão de enviar os seus filhos para uma escola ou outra? Tal como John Coon, um distinto académico e jurista, escreveu há 25 anos:

“O direito de formar família e determinar a liberdade prática dos seus filhos é para a maioria dos homens e mulheres a primeira oportunidade de escolha e responsabilidade. Não é necessário ser-se rico ou bem colocado para experimentar a família. A oportunidade de transmitir dos nossos valores mais profundos para uma criança querida num espaço de quinze a vinte anos, é um espaço único para o impulso criativo. É a comunicações das ideias na sua forma mais elementar.”

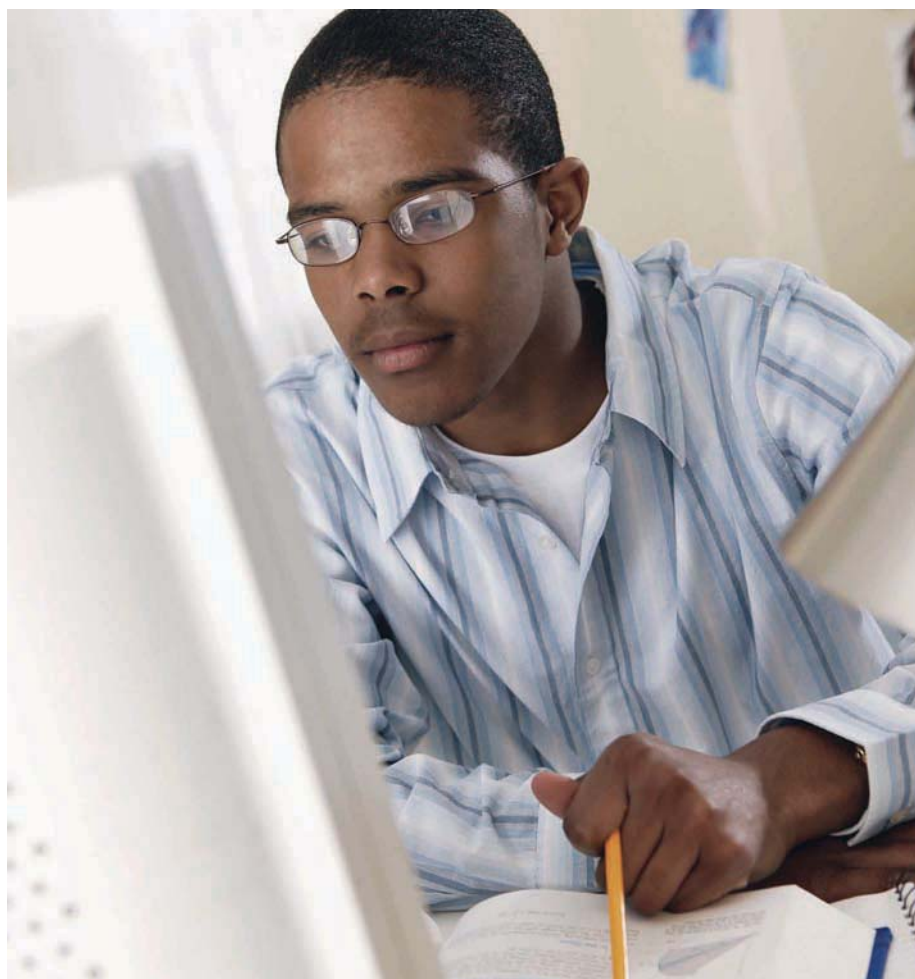
Porque negaríamos esse direito, dado por adquirido por todos nós, aos pais pobres? Fará sentido, uma vez que damos a esses mesmos pais o direito de votar em assuntos que estão muito mais afastados da sua experiência e competência, do que o melhor interesse dos seus filhos?

A resistência pelos “progressistas” em deixar

pais pobres escolherem a escola para onde mandam os seus filhos pode ser explicado, creio, pelo que chamei, num dos meus livros, “o mito da escola comum” a ideia das elites políticas desde o início do século XIX – e expressa ainda mais cedo por Rousseau – que a educação deveria ser usada como o primeiro instrumento de hegemonia das elites sobre as massas “ignorantes”. O que Guizot na década de 1830 chamou de “governo seguro das mentes” poderia, segundo esta teoria, ser alcançado por um sistema de educação universal de acordo com uma agenda de socialização prescrita por um governo, menos preocupada com a promoção da igualdade de oportunidades do que com o alcance do controle social.

Este foi o projecto dos Jacobinos durante a Revolução Francesa e de todos os regimes totalitários desde então, mas tem sido também uma forte tentação para os “progressistas” que estão tipicamente convencidos de que sabem melhor do que os pais o que é bom para os próprios filhos. Existe um elemento de verdade nesta convicção. Por exemplo, pais que queiram que os seus filhos trabalhem para ganhar dinheiro em vez de irem à escola, ou que procuram limitar o que os seus filhos aprendem ao que eles próprios aprenderam Nestes casos, a sociedade tem o direito de insistir que as crianças não estarão preparadas para uma economia em mudança a menos que sejam educadas para além do nível de educação dos seus pais. A sociedade, através do governo, tem o dever de ver a longo prazo e agir para proteger as crianças de pais abusivos ou negligentes.

Esta intervenção governamental entre pais e seus filhos é



obviamente adequada em alguns casos, e existem certamente situações quando a acção do governo é necessária para criar as condições para a escolaridade universal, nomeadamente quando existe pouca procura. Todos os países da Europa e os Estados Unidos passaram por um período quando a escolaridade tornou-se disponível ao povo através da iniciativa voluntária das igrejas, mas os governos – a começar pela Prússia há mais de duzentos anos – avançaram com regulamentação e recursos para garantir que a educação fosse universal.

Tais iniciativas de cima para baixo continuam a ser essenciais num certo número de países em vias de desenvolvimento. (...)

Mas a história e a experiência actual mostram que tais iniciativas governamentais apenas são bem sucedidas quando associadas a outras mudanças, nomeadamente económicas, que aumentam a procura de educação. Existem inúmeros exemplos históricos e actuais de escolas ineficazes nas quais os professores encontram alunos que recusam-e a aprender porque não há relação entre a escola e o que eles ou os seus pais entendem como importantes.

De facto, muito frequentemente, as elites procuraram a escolaridade universal para impôr os seus pontos de vista políticos, culturais ou religiosos em crianças cujas famílias tinham outros pontos de vista. Este é um projecto totalitário, mesmo quando levado a cabo em nome do iluminismo e da democracia, e encontra sempre resistência.(...) O governo não tem o direito de procurar o monopólio, ao fornecer educação.

Em décadas recentes a Igreja Católica e as igrejas evangélicas abandonaram a reivindicação do direito a escolarizar as crianças das suas comunidades de fé e, em vez disso, têm insistido no direito aos pais em escolher que tipo de escolaridade preferem. Na medida em que os pais escolhem uma escola de natureza religiosa, o governo deveria reconhecer tal escolaridade como um garante de educação pública e deveria financiá-la com fundos públicos. Tais subsídios, defendem, não são um direito da organização religiosa, mas um direito dos pais.

Esta posição, para mim, é consistente com a evolução das sociedades livres do nosso tempo. Os ideólogos que, nos séculos XIX e XX, defenderam que a mente do povo deveria ser libertada do controlo hegemónico da Igreja Católica e outras igrejas, estavam frequentemente dispostos a entregar o povo ao controlo hegemónico do Estado ou de um partido político. A escola era vista como o primeiro instrumento nessa estratégia.(...)

Mas essas lutas são felizmente parte do passado, ou deviam, e a extraordinária força da crença e prática religiosa em países como os Estados Unidos, onde as igrejas renunciaram todos os esforços de hegemonia e contentam-se em competir no mercado livre da afiliação voluntária, levou Peter Berger e outros distintos sociólogos a falar da “des-secularização da sociedade”. (...)

Um “des-establishment” semelhante na escolaridade seria saudável para a qualidade e vitalidade da educação. Permitir aos educadores determinar o processo de educar, permitindo aos pais decidir a que escolas – inclusivé escolas religiosas – confiarão os seus filhos, é uma das fórmulas para uma educação dinâmica.

Porque a sociedade em geral tem interesse em garantir que todas as crianças e jovens recebem uma educação de qualida-

de adequada, é apropriado que a sociedade, através do governo, garanta que padrões mínimos comuns sejam atingidos.

PROBLEMAS DAS “CHARTER SCHOOLS”

Tal como com qualquer iniciativa política, surgem problemas imprevistos. Um deles tem a ver com a liderança da escola. O tipo de indivíduos que têm a visão para imaginar um novo tipo de escola, e trabalhar nessa visão com detalhe suficiente para ganhar a aprovação de uma “charter school”, frequentemente não são gestores eficazes dos detalhes do dia-a-dia do funcionamento de uma escola. Após o entusiasmo inicial de iniciar uma escola, quando todos os obstáculos são enfrentados com optimismo e o pessoal está disponível para trabalhar longas horas, surge por vezes alguma reacção, lideranças divididas ou má gestão. (...)

Uma “charter school” pode ser fechada devido ao uso incorrecto de fundo ou devido a outros problemas a nível da gestão. Tais casos, devo enfatizar, são relativamente poucos, mas é importante ser-se realista, e um ambiente amigável da inovação, em qualquer domínio, é também um ambiente onde o fracasso ocasional deve ser esperado. (...)

De maior interesse é procurar saber se padrões comuns estabelecidos pelo governo para garantir um nível aceitável de qualidade não permitirão que as escolas se diferenciem. O apoio do governo às escolas alternativas, inclusivé as apoiadas por igrejas ou – tal como as “charter schools” – criadas pela iniciativa de professores e pais, podem ser ambíguo pois pode não dar-lhes liberdade autêntica para se diferenciarem. Esta é uma preocupação séria, pois poderia privar as escolas não governamentais e outras escolas com um projecto distinto, da sua missão, que é precisamente o que podem oferecer de maior valor para um sistema educativo.

Que direito garante o art. 430, secção 4, da Constituição Portuguesa de criar “escolas particulres e cooperativas”, se essas escolas são forçadas a existir nos mesmos moldes do que as escolas do governo?

É por isso extremamente importante que os programas para promover a autonomia das escolas e a escolha pelos pais entre escolas seja cauteloso em definir como essas escolas deverão ser responsabilizadas por atingir padrões comuns. Este é o ponto central do estudo comparado que eu e Jan De Groof fizemos sobre as formas diferentes de atingir este equilíbrio em diferentes países.

O trabalho do Fórum para a Liberdade de Educação parece-me levantar precisamente as questões certas sobre como atingir um sistema educativo adequado a uma sociedade livre. Exige, sem dúvida, mudanças na política e legislação portuguesa, mas exigirá também mudanças na forma como legisladores, educadores e cidadãos pensam sobre como melhor educar as crianças para os desafios da liberdade.

Afinal de contas, Aristóteles observou há muito que as crianças aprendem as virtudes pela observação e imitação. Aprenderão a usar a liberdade de forma responsável apenas se virem aqueles que os educam – em casa e na escola – comportar-se como adultos livres e responsáveis em questões que são de significado imediato para as crianças. As políticas públicas podem ajudar a tornar isso possível dando a possibilidade aos professores de criar excelentes escolas diferentes e dando a possibilidade aos pais de exercer a escolha entre essas escolas de forma informada e responsável.