

CONFERÊNCIA - LIBERDADE DE ESCOLHA DA ESCOLA: PRINCÍPIOS ORIENTADORES NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA EDUCATIVO

Guilherme d'Oliveira Martins

Presidente do Tribunal de Contas

Resumo

LIBERDADE DE APRENDER E ENSINAR

Vai longe a velha fórmula originária da Constituição de República de 1976 do artigo 75º, nº 2, onde se estipulava: “O Estado fiscaliza o ensino particular supletivo do ensino público”. A supletividade representava desconfiança e, pode dizer-se, não respeitava o sentido constitucional da institucionalização de uma sociedade aberta – ponto crucial no compromisso dinâmico de 1976. A expressão foi substituída, logo na revisão constitucional de 1982, por outras de sentido profundamente diverso: “É garantido o direito à criação de escolas particulares e cooperativas” (artº 43º, 4) e “O Estado fiscaliza o ensino particular e cooperativo” (artº 75º, 2). A “supletividade” era limitativa e por isso desapareceu, para que houvesse coerência com a “liberdade de aprender e ensinar” do artigo 43º, não podendo, desse modo, o Estado “atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”.

A Constituição da República reconhece não só o direito de aprender e ensinar, mas também o direito à fundação de escolas particulares e cooperativas. Assim, a liberdade de ensino constitui um direito pessoal de todos aplicável universalmente em toda a rede de educação e formação, que assim se constitui em “rede de serviço público de educação”. Serviço público não se confunde com “serviço estatal”, havendo obrigações comuns para o Estado e para a iniciativa particular e cooperativa – em especial ligadas ao desenvolvimento de uma sociedade democrática, baseada na dignidade da pessoa humana, na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política e no respeito e garantia da efetivação dos direitos e liberdades fundamentais. Daí que a concretização do direito ao ensino e a realização de uma “sociedade de aprendizagem”, segundo o paradigma da educação e formação ao longo da vida, caiba tanto ao Estado como à sociedade.

A “liberdade de aprender e ensinar” exige que o Estado não tenha o monopólio do “serviço público de educação”, sem prejuízo de ter especiais responsabilidades, designadamente quanto à concretização da “educação para todos”. A questão não é meramente nominalista, mas substantiva. Se a iniciativa privada e a liberdade de ação estão consagradas como regra na vida económica e social, não faria sentido uma interpretação limitativa sobre o papel da iniciativa particular no campo da Educação. Assim, nas “especiais responsabilidades” do Estado está a obrigação de criar uma rede educativa, de proceder ao seu financiamento adequado e de assegurar as tarefas previstas no artigo 74º, nº 2 – desde

Conferência

Liberdade de Escolha da Escola - Os instrumentos da liberdade

30 de janeiro de 2015

o ensino básico universal, obrigatório e gratuito até ao estabelecimento progressivo da gratuidade de todos os graus de ensino... E é perante fórmulas tão generosas e abertas como estas que o tema deve ser analisado, tendo em consideração a escassez de recursos, a diversidade de situações sociais abrangidas e a necessidade de concretizar um conceito de “justiça complexa”, capaz de conciliar liberdade de escolha, igualdade e diferença.

O moderno Estado social precisa, afinal, de encontrar novas formas de concretização da “liberdade de aprender e ensinar”, a partir da rede existente e do seu desenvolvimento, maximizando os recursos disponíveis e assegurando uma “justiça distributiva” apta a evitar distorções na distribuição (equilibrada) dos recursos públicos e a assegurar que não haja agravamento de desigualdades e privilégios. Não basta, pois, uma análise formal de preceitos constitucionais ou legais, exige-se, sim, um conceito integrado de “rede de serviço público de educação”, na qual seja possível uma adequada e equitativa utilização de recursos públicos, provenientes dos contribuintes. E é aqui que as dificuldades se põem, mesmo quando analisamos as experiências de Direito comparado. A afetação de meios à educação e à formação tem de ser feita com base em critérios rigorosos, que permitam a melhor utilização dos recursos, segundo uma lógica distributiva e de correção de desigualdades. E neste ponto temos de ser cada vez mais exigentes e audaciosos, de modo a compreender que as redes de escolas atualmente existentes têm de ser melhor utilizadas; que a rede estatal não pode ser desvalorizada; e que a autonomia dos estabelecimentos de ensino tem de se tornar regra (em todos os sectores), considerando não só a ligação às comunidades, mas também uma efetiva ligação entre qualidade, avaliação e responsabilidade.

Muito se tem escrito e debatido sobre o tema da relação entre o Estado e a sociedade civil a propósito da concretização da liberdade de aprender e ensinar. As dificuldades maiores encontradas têm estado, no entanto, ligadas aos vultuosos investimentos necessários, à diversidade da população escolar abrangida, à crise do Estado-providência e à decadência demográfica, com repercussões evidentes nos sistemas vigentes de cobertura dos riscos sociais tradicionais e a uma tendência para um forte centralismo burocrático avesso a mudanças, acrescentando as dificuldades técnicas inerentes à introdução de novos sistemas. Em países com um sistema educativo fortemente centralizado, com predominância da iniciativa da Administração Pública Central (como Portugal) é fácil de perceber as dificuldades em passar do debate teórico à concretização de novas medidas. Como conjugar liberdade e eficiência? Como evitar a mercantilização de um bem público como a Educação e a Formação? Como considerar a evolução demográfica e a quebra de população em idade escolar? Como conciliar a educação para todos, a exigência, a avaliação de conhecimentos e do sistema? Como garantir a qualidade e a justiça numa sociedade competitiva de fronteiras abertas?

De modo inequívoco, a Lei Fundamental portuguesa consagra a garantia da “liberdade de aprender e ensinar”, no elenco dos direitos, liberdades e garantias pessoais. Daí que o conceito de “serviço público de educação” deva ser abrangente, responsável e integrado, envolvendo as diversas iniciativas. Se hoje a existência na rede pública de contratos de associação com escolas privadas permite falar-se de um conceito alargado de “rede”, teremos de ser mais audaciosos e de aprofundar este entendimento e esta prática legal, de modo a encontrar novas formas de associação e de complementaridade entre escolas estatais e não estatais.

Conferência

Liberdade de Escolha da Escola - Os instrumentos da liberdade

30 de janeiro de 2015

Por outro lado, afirma-se, como já se recordou, que o “Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”. Este entendimento exige quer ao Estado quer à sociedade civil, sempre que estiver em causa o “serviço público de educação”, o respeito pelo pluralismo e pela diversidade social. No seio da rede de serviço público de educação não deve prevalecer qualquer lógica mercantil ou concorrencial, mas uma preocupação de complementaridade – por exemplo, no caso das escolas profissionais, nascidas entre nós a partir da iniciativa privada, é indispensável conceber o desenvolvimento da rede, garantindo uma efetiva complementaridade, e não uma lógica concorrencial limitadora, entre as iniciativas privada e estatal. A “liberdade de aprender e ensinar” determina, numa sociedade pluralista, a preservação de espaços de relação que correspondam ao respeito pelas diferentes pessoas, pelas suas convicções e crenças. A liberdade deve funcionar, deste modo, na escolha e na participação na vida escolar e na comunidade educativa, mas não deve pôr em causa o princípio de integração cívica, segundo o qual todos os cidadãos devem poder sentir-se em sua casa, independentemente das suas origens e crenças, preservando o espaço de relação e de respeito mútuo. A liberdade não pode ser entendida como fator de exclusão ou de fragmentação, mas como valor acrescentado e elemento integrador.

O objetivo e a responsabilidade de concretização da garantia jurídico-constitucional da liberdade de aprender e ensinar referem-se, assim, a todos os que intervêm neste processo – comunidade educativa, professores, alunos, pais. O que está em causa é “aprender e ensinar”, devendo haver clareza na definição dos projetos educativos, que visam a formação adequada de cidadãos livres e responsáveis, aptos a responder às solicitações que irão encontrar na vida social, económica, política e cultural. A liberdade de escolha impõe, assim, uma avaliação pública objetiva e uma regulação do sistema, que cabe ao Estado, com salvaguarda dos princípios democráticos.

O direito à criação de escolas particulares e cooperativas constitui um fator de enriquecimento da sociedade, devendo ser visto à luz de um entendimento segundo o qual o Estado deve partilhar responsabilidades, deve abrir horizontes, sem se demitir das tarefas que lhe cabem. A Educação exige uma articulação permanente entre escola, família e comunidade – daí que a liberdade de aprender e ensinar tenha de ser vista segundo o princípio da subsidiariedade. O que puder ser realizado o mais próximo possível das pessoas ou dos cidadãos deve sê-lo. E se entre nós a tradição multissecular foi centralizadora, já que o nosso sistema de ensino foi criado tardiamente e de cima para baixo, ao contrário dos países nórdicos (onde a Igreja Reformada Luterana teve um papel essencial, sobretudo na alfabetização de todas as mulheres), impõe-se lançar as bases de uma reformulação da rede a partir de projetos de autonomia responsável.

No âmbito dos direitos e deveres culturais e dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais prevê-se que todos têm direito à educação e à cultura, incumbindo ao Estado promover a democratização da Educação e as demais condições para que esta contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade. Mas de que estamos a falar? Não se trata já de um Estado centralizador, produtor em série, distante e incontrolável. O Estado moderno tem de ser “modesto”, como designou Michel Crozier, tem de se abrir à sociedade, tem de se descentralizar nos meios e nas responsabilidades (e não segundo o entendimento de que o poder local é subsidiário do Estado central). A subsidiariedade que nos

SEMANA
LIBERDADE ESCOLHA
ESCOLA

CNEF
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA
EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

 **CNE** CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO

Conferência

Liberdade de Escolha da Escola - Os instrumentos da liberdade

30 de janeiro de 2015

importa parte das pessoas, dos cidadãos e das comunidades locais. A noção de serviço público centra-se na sociedade civil e o Estado democrático constrói-se a partir da cidadania e da pertença. Daí que a

liberdade de ensino, sendo central na vida democrática, deva conciliar a realização da melhor aprendizagem e da maior coesão social possível.

A sociedade da aprendizagem deve assentar num entendimento da “democratização da educação” centrada numa “liberdade de aprender e ensinar” que se constitua em fator de abertura e não de fragmentação. Na sociedade contemporânea, esta “liberdade” deve ser ligada ao direito ao ensino, com a garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso ao êxito escolar e do direito à correção de desigualdades e à justiça distributiva. Não se trata, pois, de abrir campo a qualquer fragmentação (por exemplo, o confronto norte-americano entre criacionistas e darwinianos), mas sim de criar um espaço de relação e de liberdades, que seja regulado pelo poder público em nome do bem comum.

O direito constitucional ao ensino e à aprendizagem e a liberdade de aprender e ensinar têm a ver com a sociedade como um todo. Cada vez mais a aprendizagem tende a ser vista como a pedra de toque distintiva do desenvolvimento económico, social e cultural. Os temas do direito ao ensino e da liberdade de aprender e ensinar devem perder carga ideológica, para ganhar em eficácia, em objetividade e em capacidade para contribuir para o desenvolvimento humano e para o reforço de uma consciência cívica assente na autonomia, na liberdade, no sentido crítico e na responsabilidade para com os outros. Se a escola e a Educação não devem ser neutros quanto a um “mínimo ético” capaz de salvaguardar e respeitar o valor positivo da dignidade humana, terão de criar “espaços públicos de cidadania” onde a coesão e a integração sociais favoreçam a qualidade, a exigência, a pertinência das formações, a diversidade de experiências, o diálogo aberto de convicções diferentes e um sentido de complementaridade e de entreajuda, pedra de toque fundamental do “aprender a ser com os outros”.

Nota curricular

Licenciado e Mestre em Direito. Professor Universitário. Preside ao Tribunal de Contas e ao Centro Nacional de Cultura. Foi Secretário de Estado da Administração Educativa, Ministro da Educação, da Presidência e das Finanças e Presidente da SEDES.

Autor de: Oliveira Martins, Uma Biografia; Ministério das Finanças, Subsídios para a sua História; Escola de Cidadãos; O Enigma Europeu; Educação ou Barbárie?; O Novo Tratado Constitucional Europeu; Europa, Portugal e a Constituição Europeia (coord.); Portugal, Identidade e Diferença; O Novo Tratado Reformador Europeu. Tratado de Lisboa; Património, Herança e Memória; Os Grandes Mestres da Estratégia (colab.); Mounier: O Compromisso Político, de Guy Coq (tradução e prefácio); Na Senda de Fernão Mendes – Percursos Portugueses no Mundo, 2014.