

Governo e instrumentos de governação em educação

Nos últimos anos os discursos políticos têm vindo a ser povoados por novas palavras e por novos significados. Parte deles dimanam directamente do jargão dos administradores e gestores e dos seus saberes profissionais. Diz-se que, por exemplo, o significado do conceito de *benchmarking* foi traçado inicialmente pela Xerox como o processo pelo qual se aferiam os serviços, práticas e produtos da empresa em relação aos dos seus concorrentes mais poderosos.

Hoje, o conceito tem larga circulação nos discursos políticos para além do sector empresarial. Um texto de S. Bischof, de 2007, sobre a adopção de uma estratégia de segurança pelo Conselho Europeu, tem precisamente o título *O ABC da Estratégia da União Europeia: ambição, benchmark, cultura*.

Dir-se-á que sempre assim foi, que os conceitos com que fomos pensando os fenómenos sociais migraram de umas áreas para outras e que, portanto, não há razão para surpresa. Certo. Mas aquilo para que pretendo chamar a atenção é, por um lado, para o facto de ser o domínio dos negócios o actual grande fornecedor de noções e conceitos de e para a governação, por outro, para a aparente 'pureza' técnica com que estes se apresentam. Quer dizer, surgem como que despidos de textura política, como se fossem neutros na sua tecnicidade, como se visassem apenas aquilo que as organizações dedicadas aos negócios visam: eficiência e eficácia. Dito de outra forma, surgem essencialmente como instrumentos através dos quais melhores desempenhos organizacionais e sociais seriam conseguidos.

Esta ênfase nos instrumentos tem impactes na forma como os governos têm vindo a encarar a sua acção. Há mesmo especialistas que a isso se referem como o surgimento de um novo paradigma de governo. Por exemplo, L. Salamon diz que está a acontecer uma mudança de foco da política da administração pública, dos organismos públicos e dos programas de acção para os *instrumentos* através dos quais são perseguidos objectivos sociais, económicos e políticos.

À partida, pode pensar-se que se trata de uma mudança interessante, pois protegeria o *como fazer* dos excessos burocráticos da administração, dos interesses próprios do grupo profissional dos burocratas e da consequente ineficiência. Porém, a escolha dos instrumentos é fundamentalmente uma escolha política que a ênfase nos instrumentos não pode velar.

O campo da gestão política da educação em Portugal tem estado intensamente sujeito à tendência de procurar no jargão empresarial os seus conceitos e à redefinição do governo do sistema educativo e das suas instituições centrada nos instrumentos. Os diplomas sobre o regime jurídico das instituições de ensino superior e o Projecto de Decreto-lei do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, fazem eco disso mesmo. Em ambos os casos, a questão da consecução dos objectivos nacionais da educação é reposicionada na questão de saber como é que as instituições educativas autónomas podem actuar num ambiente complexo em que os objectivos governamentais são apenas um entre muitos outros factores do meio-ambiente organizacional no qual têm de (sobre)viver. Os instrumentos da autonomia das instituições são proporcionados pelo Estado que, assim, pretende promover a competição entre elas no sentido de melhorar o seu desempenho financeiro e educativo, ou seja, torná-las eficientes e eficazes através de uma intervenção inspirada no mundo empresarial.

É importante enfatizar que este centramento do governo nos instrumentos de governação não corresponde a um enfraquecimento do poder e dos instrumentos de regulação do Estado, mas, antes, a um seu reforço. Só que, desta forma, a regulação faz-se de forma indirecta, através dos processos de prestação de contas e de responsabilidade social aferidos por sistemas de avaliação. Outros tantos instrumentos cuja escolha está longe de ser meramente técnica.

Acerca da natureza destes instrumentos, penso haver um défice de discussão política. A utilização de argumentos fundados na evidência de que a autonomia torna as organizações mais ágeis para responder aos desafios colocados pelo meio ambiente e que a prestação de contas e a responsabilidade social devem ser critérios a ter em conta no financiamento das instituições públicas, não deve velar a necessidade de discussão sobre o conteúdo político desses instrumentos. Para dar um exemplo, se a utilização do sistema de *vouchers* parece potenciar a escolha por parte dos cidadãos do tipo de educação que querem ter ou proporcionar aos seus filhos, por outro, a educação é dessa maneira configurada como um produto ou serviço para cujo acesso o consumidor, e não já o cidadão, deve ser subsidiado. O dançarino transforma-se na dança e o instrumento em política.

António M. Magalhães