

A reorganização do centro para a recentralização (I)

ATÉ MESMO EM PERÍODOS REVOLUCIONÁRIOS, COMO O QUE OCORREU NA SEQUÊNCIA DO 25 DE ABRIL DE 1974, AS ESTRUTURAS CENTRAIS NUNCA DESCENTRALIZARAM OU DEVOLVERAM PODERES A PARTIR DE UM PROJECTO DEMOCRÁTICO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DE AUTONOMIA DAS ESCOLAS.

Caracterizado por uma longa tradição de centralização, o Ministério da Educação representa, na história da administração pública portuguesa, um dos sectores que mais se especializou na prática de diferentes formas de controlo político e administrativo sobre as periferias escolares. Observado na longa duração, o controlo centralizado representa uma invariante estrutural, parecendo confirmar uma lei de bronze da tecno-burocracia. Até mesmo em períodos revolucionários, como o que ocorreu na sequência do 25 de Abril de 1974, as estruturas centrais nunca descentralizaram ou devolveram poderes a partir de um projecto democrático de descentralização da educação e de autonomia das escolas. Antes foram forçadas, na prática, a aceitar ou a dar cobertura legal, quase sempre *a posteriori* e com carácter transitório, a iniciativas de inspiração autogestionária que emergiam a partir das periferias, para logo que as circunstâncias políticas o permitiram (e bastante mais cedo do que ocorreu na generalidade dos sectores da administração pública) reavocarem os poderes perdidos e reconstruírem o paradigma da centralização. O poder de decisão, parcialmente deslocado do centro para as escolas por iniciativa e ingerência destas, bem cedo retornaria ao centro para, com a excepção do ensino superior, aí permanecer e se reforçar. A partir de 1976, o início do processo de normalização constitucional e sociopolítica do país significou o regresso ao controlo centralizado do sistema escolar e das escolas, só verdadeiramente interrompido no plano discursivo onde, nos últimos anos, a descentralização, a autonomia e a participação se instalaram retoricamente.

Face a esta história, compreende-se quão indispensáveis e importantes são os processos de reorganização do centro para a manutenção do controlo centralizado ou, mesmo, para a recentralização do poder. De entre os instrumentos político-administrativos privilegiados destaca-se a produção central de novas regras e formas de organização para o Ministério da Educação, geralmente conhecidas por "leis orgânicas".

Matriz política e organizacional da maior relevância, é no mínimo paradoxal a pouca atenção que cada nova orgânica do Ministério da Educação merece em termos de debate e até de estudo. Representa, no entanto, uma decisão política de grande alcance, afirmando valores e objectivos, assumindo prioridades, organizando o sistema de administração, estabelecendo relações de poder entre o centro, as estruturas pericentrais e as escolas. Ou seja, acentuando lógicas centrípetas na produção de políticas e de regras ou, ao invés, favorecendo dinâmicas autonómicas relativamente centrífugas, legitimando-as e conferindo-lhes sentido.

É claro que um dos nossos maiores problemas é o da relativa desconexão entre a democratização do regime político e das suas instituições, por um lado, e a democratização da administração pública em geral, e da governação das escolas em particular, por outro. Não é possível uma escola mais democrática e autónoma num contexto marcado pela centralização, isto é, sem mudar profundamente o processo de produção das políticas de educação, sem pôr termo ao autoritarismo da administração e sem reconhecer legitimidade democrática a outros actores para, com eles, governar a educação e as escolas, em vez de simplesmente governar sobre eles (e, frequentemente, contra eles).

Neste sentido, as orgânicas centralmente instituídas revelam-se bons indicadores das políticas efectivamente adoptadas pelos governos, não obstante aquilo que, por vezes contraditoriamente, é afirmado em programas políticos. Permitem ainda, curiosamente, aceder a críticas, por vezes contundentes, relativamente às orgânicas anteriores e que aquela que é apresentada no momento pretensamente superará; para mais tarde se ver igualmente objecto de crítica e de prometida superação, num autêntico círculo vicioso da burocracia.

É porém o centro político-administrativo em movimento sobre si mesmo, na maior parte dos casos mudando para que, no essencial, tudo permaneça na mesma, ou seja, adaptando-se a novas circunstâncias, procurando afinações várias, buscando maior eficácia no exercício de uma política e de uma administração centralizadas, como se poderá concluir a partir das últimas três orgânicas (1987, 1993, 2002) onde as variações parecem limitadas a puras estratégias de desconcentração e de reconcentração, em qualquer dos casos nunca de descentralização e de democratização.