

## 1. Os papéis da Família e do Estado na Educação

*«Adam Smith ensinou que é o instinto de cada homem melhorar a sua condição. O mundo aprendeu de forma dolorosa que as instituições adequadas a apoiar este instinto são os mercados livres e não os monopólios estatais. (...) porque é mais sensível aos grupos de interesse organizados da área da educação do que a pais e alunos desorganizados, a democracia representativa geralmente frustra os instintos dos consumidores de educação porque se afasta do mercado livre em direcção ao monopólio estatal»<sup>1</sup>.*

### 1.1. *O papel primordial da família e a instrumentalidade do papel do Estado*

Todo o ser humano nasce e vive em comunidade. O Homem existe e desenvolve-se na sua plenitude enquanto sujeito e objecto de relações com o outro.

Esta vivência comunitária assume um especial papel na fase inicial da vida humana, assumindo a comunidade de origem – a Família – um leque de deveres para com o novo ser que, tendo origem na ordem natural das coisas, encontram eco na generalidade das ordens jurídicas ocidentais e, em especial, na Portuguesa.

Desde logo a Constituição da República Portuguesa (CRP), na sua Parte I, dedicada aos direitos e deveres fundamentais, além de referências várias à família, dedica-lhe um artigo em exclusivo – o 67.<sup>o</sup> – onde começa logo por reconhecer que *«A família, como elemento fundamental da sociedade, tem direito à protecção da sociedade e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros»*.

Temos assim consagrada na Constituição a família enquanto *«realidade social objectiva [...] portanto, uma categoria existencial [...] e não uma criação*

---

\* Advogado. Director Executivo da Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo.

<sup>1</sup> Arthur Seldon, prefácio de *Education and the State. A Study in Political Economy*, E. G. West, 3.<sup>a</sup> edição, Liberty Fund, Indianapolis, 1994, p. XIV.

*jurídica (...)*»<sup>2</sup>. Mais; esta dignidade da família fundamenta-se no facto de ser um meio de realização das pessoas que a compõe.

Daqui resulta claramente que a tutela constitucional da família aponta para o carácter instrumental da acção do Estado. Isto é, o Estado tem obrigação de criar condições para que, *pela* família (ou *com* a família ou *em* família), cada um dos seus membros se realize enquanto pessoa. Ao Estado compete apoiar a acção da família e não determiná-la, defini-la ou, por qualquer forma, impor-se à família.

Assim, quando o legislador Constitucional estabelece que «*Incumbe ao Estado, designadamente, para protecção da família: [...] cooperar com os pais na educação dos filhos*»<sup>3</sup>, não se refere a uma relação de cooperação entre iguais mas sim a uma relação de cooperação do Estado com os pais numa actividade que é própria destes: a educação dos filhos. Ao Estado compete apenas servir os pais, com total respeito pela orientação que estes entendam dar à educação dos filhos. Entender o contrário – que o Estado pode orientar a educação dos filhos – é aceitar que o Estado possa agir *contra* os membros da família, o que pressupõe um ataque ostensivo à sua realização pessoal que seria... inconstitucional!

Voltemos agora um pouco atrás na CRP ao artigo 36.º. Neste estabelecem-se direitos e deveres das pessoas que constituem a família. Interessam-nos especialmente os seus números 5 – «*Os pais têm o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos*» – e 6 – «*Os filhos não podem ser separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais para com eles e sempre mediante decisão judicial*».

Ao atribuir aos pais o direito e o dever de educação dos filhos, o legislador constitucional vedou expressamente ao Estado a possibilidade de intromissão nesta acção dos pais a não ser, artigo 67.º, naquilo que seja necessário para os auxiliar nesta missão ou nos casos especiais do n.º 6 do artigo 36.º.

Na realidade, este n.º 6 é importantíssimo para estabelecer o papel do Estado no processo de educação dos filhos. A proibição de «separar» os filhos dos pais não tem um alcance meramente físico. Não se proíbe apenas que se obrigue os filhos a viver longe dos pais. «Separar» significa afastar da área de influência; retirar a possibilidade de interacção preferencial dos pais. A única excepção a este princípio é o incumprimento, pelos pais, dos seus *deveres fundamentais* para com os filhos. E, note-se, esta excepção tem de ser verificada por acto do poder judicial.

Ora, a tentativa do Estado de se substituir aos pais na educação dos filhos é uma violação clara desta proibição de «separação». Aliás, resulta da experiência corrente de todos quantos são pais que não há maior «separação» dos filhos que o afastamento espiritual/ideológico-valorativo.

---

<sup>2</sup> In *Constituição da República Portuguesa Anotada*, por J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, anotação II ao artigo 67.º, p. 351.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 2) deste artigo 67.º da CRP.

Da conjugação das quatro normas enunciadas (n.º 1 e al. c) do n.º 2, ambos do art. 67.º e n.ºs 5 e 6 do art. 36.º) resulta claro que à família cabe o papel primordial na educação dos filhos e que ao Estado cabe o papel, subsidiário, de auxiliar os pais nessa missão, podendo substituindo-se-lhes apenas em casos de grave incumprimento que ponham em causa o bem estar dos filhos e que sejam verificados por acto judicial.

## 1.2. O n.º 1 do artigo 75.º da Constituição

Vejamos agora o n.º 1 do artigo 75.º que é, tradicionalmente, o pomo da discórdia entre partidários da liberdade de opção educativa das famílias e os partidários de uma oferta educativa criada e gerida a partir dos serviços do Estado (central e local) e imposta à população. Estabelece esta norma que *«O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população»*.

A defesa da tese estatista foi cristalizada, de forma lapidar, por Gomes Canotilho e Vital Moreira em anotação ao n.º 1 do artigo 75.º da CRP: *«O sentido imediato deste preceito é o de que a satisfação do direito ao ensino é necessariamente uma tarefa pública, em termos de ser ao Estado (entendido no sentido amplo de administração central e autoridades regionais e locais) que compete criar a rede de estabelecimentos que cubra todas as necessidades educativas do país. A competência educativa da rede pública de ensino é tendencialmente universal, só não podendo abranger aqueles sectores de formação que, por natureza, não competem a um Estado sem identificação religiosa ou ideológica (nomeadamente, as escolas de formação religiosa ou ideológica [...]). O sistema público de ensino é, portanto universal (pois tem de englobar todos os tipos e áreas necessários de ensino) e geral (pois tem de responder às necessidades de toda a gente). Toda a necessidade de ensino há-de ter uma resposta no ensino público. O facto de em certo domínio existir ou poder vir a existir uma escola particular ou cooperativa não isenta o Estado do cumprimento da obrigação constitucional. [...] O facto de numa determinada área de ensino ou região já haver uma escola privada ou uma escola cooperativa, sem que exista uma escola pública, não é motivo para não criar esta; é, antes, prova de que há uma necessidade pública de ensino que não encontra resposta, como devia, no sistema público de ensino»*<sup>4</sup>.

Ora, fazendo fé nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, a CRP criaria um ónus para o Estado de criar escolas ainda que ninguém as frequente!

---

<sup>4</sup> *Constituição da República Portuguesa Anotada*, por J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, anotação II ao artigo 75.º, p. 369.

Na verdade, ao afirmar-se que a existência de uma escola particular é um indício da falta de uma escola do Estado, e admitindo que as famílias que frequentam essa escola particular o fazem porque querem, a tese dos autores aponta uma imposição constitucional do desperdício do dinheiro dos contribuintes: a construção de uma escola do Estado (e, presume-se, a contratação de professores) que ninguém vai frequentar<sup>5</sup>.

Todavia, esta tese encontra escolhos no próprio ordenamento constitucional. Os seus autores reconhecem que o n.º 2 do artigo 75.º não se aplica no caso da educação pré-escolar e do ensino especial para deficientes<sup>6</sup>. Ora, houvesse uma vantagem importante do ensino nas escolas do Estado sobre o ensino nas escolas particulares e cooperativas, certamente que o legislador constitucional não deixaria de estender esse benefício a todas as crianças; especialmente aos deficientes (crianças com necessidades educativas especiais).

Para quem, como nós, defende a tese contrária à de uma educação estatizada, este texto da Constituição – o n.º 2 do artigo 75.º – não pode deixar de ser lido (aliás, a tanto obrigam as regras da boa interpretação jurídica) enquanto parte de um sistema mais vasto no qual se insere, de forma preponderante, a liberdade individual e o direito fundamental à opção educativa (que tem consagração na Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>7</sup> e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>8</sup>).

Lido à luz dos direitos fundamentais à educação e de opção educativa (da família), este n.º 2 do artigo 75.º da CRP não pode significar mais que a salvaguarda de que todos os alunos tenham uma escola que ofereça um projecto educativo consentâneo com as opções da sua família!

Esta escola poderá ser propriedade do Estado (central ou local), de uma cooperativa de pais, de uma sociedade anónima ou de qualquer outra entidade

---

<sup>5</sup> A prática tem demonstrado que este postulado contém mais malícia do que se possa supor. Atendendo ao facto de a frequência de uma escola particular implicar um custo importante para as famílias, a opção pela construção de novas escolas do Estado, ao invés de financiar a opção educativa das famílias, tem sido uma forma de impedir o desenvolvimento do ensino particular e cooperativo e de manter o *status quo* no sector (que interessa apenas a grupos bem definidos).

<sup>6</sup> «Excepção a este princípio são, porventura, a educação pré-escolar e o ensino especial para deficientes [...] pois aí a Constituição parece não impor uma resposta global do sistema público», *Constituição da República Portuguesa Anotada*, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, anotação II ao artigo 75.º, p. 370.

<sup>7</sup> «Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos», n.º 3 do artigo 26.º da DUDH.

<sup>8</sup> «São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas», n.º 3 do artigo 14.º da CDFUE.

que reúna as condições previstas na Lei para criar um estabelecimento de ensino. A natureza jurídica da entidade titular da escola não é relevante para efeitos deste artigo.

Visto assim, «*rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população*» significa «quantidade estruturada de escolas que (i) cumprem os requisitos mínimos definidos pela Lei (e, para além disso, têm a sua oferta própria), (ii) são acessíveis em termos geográficos e financeiros às pessoas que a elas se queriam candidatar e (iii) resultam da procura de educação por parte das famílias».

O Estado não tem qualquer obrigação constitucional de construir e gerir escolas, mas, tão somente, a de apoiar a oferta escolar existente na medida em que esta satisfaça as necessidades da população (e a verificação desta satisfação é elementar: ela existe cada vez que uma família opta por efectuar a matrícula ou a renovação de matrícula em certa escola<sup>9</sup>).

A tónica aqui são as necessidades da população e não a existência de uma escola em cada m<sup>2</sup> do país! Mais: são as necessidades *personais de cada pessoa* e não as *necessidades do povo* definidas por cientistas sociais em gabinetes públicos.

O que está em causa na interpretação a dar ao artigo 75.º da CRP é um confronto ideológico profundo e não a interpretação técnico-jurídica de uma norma da Constituição. Um confronto ideológico entre quem confere ao Estado o papel de grande educador e quem lhe confere o papel de regulador de ofertas educativas.

### **1.3. O Estado regulador**

Definida que está esta característica essencial do papel do Estado na Educação – a sua subsidiariedade em relação à família – urge começar a densificá-lo.

Em nossa opinião, ao Estado compete: (i) regular o Sistema de Educação, (ii) fiscalizar o cumprimento da Lei pelos agentes educativos, (iii) apoiar as famílias no exercício da sua opção educativa e (iv) apoiar e fomentar a investigação e produção científica em matéria pedagógica.

A promoção da liberdade de escolha das famílias e a consequente responsabilização das escolas pelos seus actos parece-nos o único caminho para provocar o início de um movimento de melhoria contínua de que iriam beneficiar todos os alunos e todas as escolas. Nas palavras de Ruben Cabral «*A escolha da escola deveria, sempre que possível, depender da família, de modo a criar uma*

---

<sup>9</sup> Claro que estamos a supor que se trata de uma matrícula ou renovação de matrícula numa escola do ensino particular e cooperativo – cuja frequência é livre – ou, a partir do ano lectivo 2003/2004 – uma matrícula numa escola secundária do estado atendendo a que, num sinal claríssimo a favor da liberdade, o Sr. Ministro da Educação matou, ainda que por despacho, a obrigação de inscrição na escola secundária da área de residência do aluno ou de trabalho dos seus pais.

*competitividade saudável entre as escolas, permitindo assim identificar aquelas cujo projecto não merece a confiança da comunidade e analisar as respectivas razões»*<sup>10</sup>.

Para mais, o papel regulador do Estado resulta do ordenamento constitucional existente, bastando alterações a nível infra-constitucional, para que o enquadramento jurídico do sistema de ensino português se transforme num edifício sólido e capaz de promover uma educação de qualidade para todos<sup>11</sup>.

## 2. O Projecto Educativo

Fundando-se todo o sistema educativo no exercício pela família do seu direito de opção educativa, a pedra angular das escolas tem de ser o seu *projecto educativo*. Isto porque, para optarem, as famílias têm de conhecer as propostas alternativas que lhes são presentes. Ora é o *projecto educativo* da escola traduz a razão de ser da escola e o futuro para onde pretende caminhar<sup>12</sup>.

Trata-se de um conceito sem definição legal e sujeito às mais diversas concretizações práticas. Em Portugal, tem ganho uma nova dignidade no discurso público, mas poucos documentos existirão dignos desse nome.

Todavia, trata-se do documento chave de funcionamento da escola e do seu enquadramento na comunidade e no país.

Saliente-se antes de mais que o *projecto educativo* é um documento em sentido formal. Na verdade, e atendendo à sua essencialidade, o *projecto educativo* não pode ser algo desmaterializado; tem de haver uma evidência de sua existência; não pode haver dúvidas quanto ao seu conteúdo.

Mas será possível a existência de uma escola sem projecto educativo? Estamos em crer que não. Mesmo que uma escola não possua um projecto educativo, o ensino não é uma actividade axiologicamente neutra pelo que nessa escola vão existir tantos projectos educativos quantos educadores. Não é possível leccionar História de forma neutra; não é possível leccionar Filosofia de forma neutra. Mesmo que fosse possível ao docente situar-se numa posição de observador indiferente perante a realidade que está a leccionar, os próprios conteúdos pro-

---

<sup>10</sup> In *A Educação em Debate*, coordenação de Pedro d'Orey da Cunha, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1997, p. 80.

<sup>11</sup> Como se argumenta infra no texto, a qualidade do sistema não corresponde à sua conformação material com uma idealização criada por uns quantos «especialistas» mas sim à existência de uma efectiva liberdade de procura e de oferta educativa e a conformação da acção de cada escola com o projecto educativo que propõe à comunidade.

<sup>12</sup> Para mais desenvolvimentos sobre o conceito de Projecto Educativo, sua estrutura e forma de criação, veja-se Jesus Garrido Suárez, *Projecto Educativo de Escola*, edição da Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP), 1999.

gramáticos não são neutros pelo que, ainda assim, os alunos estariam a ser alvo da transmissão de valores.

Mas será que a escola *deve ser* neutra? Também nos parece que não. O desenvolvimento e aprendizagem do Ser é um percurso ético e valorativo mais que científico ou didáctico.

E é, também por isto, que o direito de opção educativo é um direito fundamental das famílias: a formação dos filhos é seu direito e dever e não da escola ou dos professores que, de forma aleatória, forem passando pela vida do menor.

Daqui nasce um dos problemas de maior dimensão no sistema de ensino português: o projecto oculto da escola do Estado. Na verdade, não possuindo actualmente as escolas do Estado autonomia de funcionamento, e estando elas obrigadas a ser *escolas públicas, democráticas, tolerantes, republicanas e laicas*, o seu corpo directivo não poderá impor a qualquer docente um *projecto educativo*. Na verdade embora dono e gestor das suas escolas, «*O Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas*»<sup>13</sup>.

Porém, tal não obsta a que cada docente, seja intencionalmente, seja apenas porque tal resulta necessariamente do exercício da função docente, se relacione com os alunos à luz do seu *próprio* projecto educativo. Na verdade, numa escola do Estado, mesmo que a generalidade dos docentes estejam unidos em torno de um projecto educativo comum, ainda assim o docente discordante, contratado por um departamento central sito em Lisboa, não se encontra vinculado ao seu cumprimento<sup>14</sup>.

A propósito deste «currículo oculto», ensina Mário Pinto que: «*Para respeitar a liberdade, qualquer projecto educativo escolar, porque escolar e não apenas individual, tem sempre de ser coerente e explícito por parte da escola, como comunidade docente, e aceite por parte do educando, ou seus pais. Ora isso não ocorre na escola estatal, cuja organização e definição de projecto educativo, dizendo-se neutro, o não é, tornando-se assim uma falácia de liberdade. E, pior do que isso, uma fraude, na medida em que, sob o manto da neutralidade, o que na verdade acontece é que todos os projectos educativos individuais dos professores nele poderão caber como “currículos ocultos”. Que é o que realmente acontece*»<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> N.º 2 do artigo 43.º da CRP.

<sup>14</sup> O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e outra legislação aplicável às escolas do Estado, utiliza a expressão «projecto educativo». Todavia, esta expressão não pode, nestes diplomas, ter outro significado que não o conjunto de instrumentos/técnicas pedagógicas que os docentes deverão utilizar. Na verdade, mercê da limitação constitucional apontada, não se vislumbra possível que o Estado possa ter, nas suas escolas, projectos educativos impregnados de valores.

<sup>15</sup> Conferência proferida no *I Encontro do Fórum para a Liberdade de Educação*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2002.

Mas, supondo que há escolas do Estado onde foi possível adoptar projectos educativos próprios, estas escolas encontram-se em situação ilegal e são uma violação inaceitável dos princípios democráticos! Então e as famílias que residem na área de influência pedagógica desta escola e que não aceitam o seu projecto educativo? O Estado obriga os seus filhos a frequentar aquela escola e depois impõe-lhes *valores*!?

Qual é a situação preferível? A da escola valorativamente asséptica em que cada docente segue o seu projecto oculto ou a da escola de valores que anuncia claramente um projecto?

E como se resolve o problema de haver grupos profissionais (os docentes) que, sem qualquer legitimidade democrática (daquela que apenas advém do voto), utilizam o dinheiro dos contribuintes para desenvolver a sua cosmovisão e perpetuá-la por via do ensino?

A concretização de verdadeiros mecanismos de exercício das liberdades de aprender e ensinar é a única e necessária solução para os problemas levantados.

Só a existência de escolas autónomas, frequentadas por alunos que aderiram ao seu projecto, permitirá ultrapassar as questões de legitimidade e promover um ensino de qualidade em Portugal.

### 3. Currículo nacional e diversidade de Projectos Educativos

Uma das expressões necessárias da liberdade de aprender e ensinar é a liberdade de conformação curricular de cada escola em função do seu projecto educativo.

No ordenamento jurídico português, existem instrumentos que garantem esta liberdade. Nomeadamente, os *contratos de autonomia* para as escolas do Estado e os *planos próprios* para as escolas particulares e cooperativas.

Todavia, em ambos os casos, a questão é colocada em termos inversos ao princípio da liberdade. Em ambos os casos, a escola que pretende oferecer um currículo próprio, função do seu projecto educativo, terá de obter uma autorização do Estado para o fazer. Este facto levanta dois tipos de problemas. Um de ordem conceptual e outro de ordem prática.

Conceptualmente, a liberdade de opção educativa pressupõe a liberdade de oferta<sup>16</sup>. Ora, tratando-se de direitos fundamentais, o seu exercício não pode estar ser sujeito à obtenção de uma autorização administrativa prévia. O que poderá, e deverá, existir é um controlo de legalidade, efectuado pelo Estado, à

---

<sup>16</sup> Atente-se que a liberdade de oferta educativa é, também ela só por si, um direito fundamental e não uma mera decorrência do direito de opção educativa.

posteriori. Isto é, a escola tem de ser livre de efectuar a sua oferta, sujeitando-se a verificação pelo Estado do cumprimento daqueles critérios mínimos legais que hão-de existir, função de aquela escola se inserir em certo país, com determinada Constituição, determinada cultura e determinadas necessidades de formação.

Na prática, a necessidade de obtenção de autorização administrativa prévia para a adopção de um currículo próprio coloca o poder de decisão sobre o exercício pelos cidadãos de um seu direito fundamental nas mãos do funcionalismo público. É certo que, formalmente, a decisão cabe ao membro do Governo em quem esteja delegado este poder; é certo que em caso de recusa ilegítima de aceitação podem os cidadãos impugnar judicialmente a decisão; mas também é certo que, na verdade, o *funcionário do guichet* pode criar tais obstáculos que todo o processo se torna impraticável.

A este propósito, uma história (real): Certa escola particular tem planos curriculares próprios há mais de 10 anos. Este ano, função das alterações ocorridas no currículo nacional, decidiu alterar os seus planos próprios de forma a, sem prejuízo do percurso académico dos seus alunos, facilitar a transição de alunos de e para a escola. Como formação transdisciplinar a todo o currículo, a escola indicou a «educação para os valores». O Departamento do Estado que analisa as propostas de currículos próprios das escolas chumbou o projecto porque: «O Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro, indica como formação transdisciplinar a educação para a cidadania!» Em audiência com um membro do Governo, a escola defendeu o seu ponto de vista: «A educação para os valores engloba, por natureza, a educação para a cidadania. Para além disso, o nosso projecto educativo é claro; educamos para valores que vão muito para além do da cidadania que, provavelmente, nem é o primordial quando se fala da estrutura íntima do ser humano. Além do mais, somos uma escola de inspiração católica e para nós os valores religiosos são parte imprescindível do currículo». Debalde... para poder resolver o assunto em tempo útil (trata-se de iniciar ou não anos lectivos o que não é compatível com recursos judiciais) a escola teve de indicar como formação transdisciplinar a educação para a cidadania...

Muito mais histórias se poderiam contar a este respeito e todas são graves por serem um ataque inaceitável ao exercício de um direito fundamental.

Novamente se remete para os ensinamentos de Mário Pinto que, usando a mesma questão da «educação para a cidadania» refere que: *«Endoutrinar não é o mesmo que dar doutrina, mas verifica-se quando é dada quer as pessoas queiram quer não. Isto é, sem que o educando à partida a procure ou solicite, ou dela seja advertido e a ela possa preferir alternativa – o que sucede quando a escola é de projecto educativo oficial ou quando afirma não ter projecto educativo porque é neutra, mas contudo nela os educadores se podem exprimir doutrinariamente por conta da sua liberdade pessoal e a maior parte das*

*vezes subliminarmente: o chamado currículo escondido. Aliás, não é verdade que entre nós se usam muitas vezes expressões como por exemplo educação para a cidadania, e outras que revelam existir um projecto educativo com referência a valores, aliás mal explicitados porque a sua compreensão não é inequívoca?»<sup>17</sup>.*

Assim, temos como certo que a única organização curricular conforme com os direitos fundamentais de opção educativa (de aprender e ensinar) é a existência de um currículo nacional, mínimo, que cada escola irá gerir e complementar de acordo com o seu projecto educativo. Este currículo nacional mínimo terá de ser o fruto de um amplo consenso nacional e ter uma duração temporal suficiente para poder ser implementado, avaliado e só depois, se necessário, alterado.

A este propósito note-se que, nos termos constitucionais, a lei de bases do sistema de ensino não tem valor reforçado. Significa isto que para a sua alteração basta uma maioria simples dos deputados na Assembleia da República. Consequentemente, toda a estrutura do sistema poderá ser questionada, em qualquer momento, por uma simples maioria parlamentar.

Atendendo a que se aproxima uma época de revisão constitucional, seria conveniente reflectir sobre a concessão de valor reforçado à Lei de Bases do Sistema de Ensino e a inclusão nesta dos mínimos curriculares nacionais.

Na verdade, exigindo-se para a aprovação e alteração desta Lei uma maioria qualificada no parlamento, ficaria garantido que o sistema de ensino ganhava a estabilidade de que tanto necessita e que os seus parâmetros nacionais mínimos resultavam de um consenso social alargado<sup>18</sup>.

#### **4. Avaliação da qualidade: os papéis da Escola e do Estado**

A Liberdade de Opção Educativa, como qualquer outra liberdade, só existe quando a escolha for o resultado de uma vontade esclarecida. Na verdade, a opção por uma escola em detrimento de outra, se foi determinada pelo mero acaso, não constitui o exercício do Direito Humano Fundamental de Opção Educativa.

Daqui não se pode concluir que os pais apenas podem optar por uma escola para os filhos se estiverem munidos das competências intelectuais necessárias para formular um juízo pedagógico sobre os diversos projectos educativos que lhes são apresentados. Todavia, a ausência deste juízo (e não a sua *intensidade*) descaracteriza esta opção.

---

<sup>17</sup> Conferência proferida no *I Encontro do Fórum para a Liberdade de Educação*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2002.

<sup>18</sup> Garantido pela representatividade democrática dos deputados à Assembleia da República.

Consequentemente, uma das condições que o Estado tem de *efectivar* para protecção da família<sup>19</sup> e das formas que tem para *cooperar* com os pais na educação dos filhos<sup>20</sup> é assegurar a existência de instrumentos de análise de cada projecto educativo e de cada escola.

Apenas no contexto de uma opção educativa das famílias é que conceitos como «qualidade», «avaliação» ou «desempenho» fazem sentido

O processo de avaliação de uma organização (e uma escola é uma organização) pressupõe a aferição do cumprimento de parâmetros pré-definidos; pressupõe a aplicação à realidade de uma imagem do que esta deveria ser.

Logo, um bom resultado numa avaliação dependerá sempre da consonância entre o que a grelha de avaliação da realidade estabelece que a realidade avaliada deve ser e o que a realidade avaliada é efectivamente.

No caso de uma escola, um bom resultado numa avaliação dependerá sempre da consonância entre o que esta é e o paradigma de escola do instrumento de avaliação aplicado.

Ora, até ao presente, tentou-se demonstrar que o Estado não pode determinar qual o paradigma de escola! Aliás, duvidamos que este exista, tal como se referiu a propósito do Projecto Educativo. Consequentemente, entendemos impossível que o Estado se arrogue o papel de avaliador da qualidade das escolas.

Com isto não se afasta a absoluta necessidade de o Estado, no seu papel fiscalizador, verificar do cumprimento da lei pelas escolas; nem tão-pouco a possibilidade de o Estado, como forma de auxiliar as famílias na análise dos projectos educativos existentes, efectuar a recolha e tratamento de indicadores objectivos da actividade de cada escola.

Todavia, nenhum destes actos consubstancia uma Avaliação da Qualidade.

Repare-se que o *produto* final do processo ensino não é uma realidade tangível, nem o *processo* em si é uma série de actos pré-ordenados que dão origem àquele produto. De forma quase diametralmente oposta, o *produto* final do *processo* ensino é uma realidade intangível – o Ser – e o *processo* em si são sequências de relações humanas (a relação pedagógica), enquadradas mas espontâneas.

Ora, o Ser não é uma realidade susceptível de avaliação objectiva segundo critérios universais. Estando o *produto* final do *processo* ensino intrinsecamente ligado ao que de mais íntimo existe em cada Homem, a sua Avaliação da Qualidade é, necessariamente, um acto valorativo individual.

Imaginemos duas famílias cuja opção educativa assenta em diferentes valores: o sucesso académico para a Família A e a formação religiosa para a família B; e duas escolas cujos projectos educativos ponham a tónica num e noutra destes valores: a Escola AA no sucesso académico e a escola BB na formação religiosa.

---

<sup>19</sup> Cf. n.º 1 do artigo 67.º da CRP.

<sup>20</sup> Cf. al. c) do n.º 2 do artigo 67.º da CRP.

Se o menino A terminar os seus estudos na escola AA com nota máxima obtida em exames nacionais, é de concluir que a escola AA é de grande Qualidade; se o menino B, ao terminar os seus estudos na escola BB, for uma pessoa com boa formação religiosa, é de concluir que a escola BB é de grande Qualidade.

Todavia, será que um processo de avaliação da qualidade, efectuada pelos serviços do Estado, irá produzir estes resultados? Parece-nos que dificilmente. Para já, será necessário que o Estado (ou melhor, os seus agentes) não pretenda difundir um seu projecto educativo. Depois, será necessário que o Estado (ou melhor, os seus agentes) aceite como igualmente válidos todos os valores apresentados nos projectos educativos das escolas<sup>21</sup>. Por fim, será ainda necessário que o Estado/avaliador não tenha qualquer interesse *pessoal e directo* no resultado da avaliação (o que não se verifica quando o Estado é dono de escolas que estão em concorrência com a escola avaliada).

Diferente será o caso se o Estado recolher junto das escolas dados meramente quantitativos (como notas obtidas pelos alunos, actividades extracurriculares oferecidas, formação do corpo docente, condições físicas das instalações, etc.) e, depois de os tratar estatisticamente, os puser ao dispor das famílias em geral.

Desta forma sim o Estado estará a auxiliar as famílias na escolha da escola. Está a tornar pública informação que permitirá às famílias determinar qual a escola que, na sua prática, oferece um projecto educativo de acordo com o que pretendem para os seus filhos.

A Qualidade é, por definição, a conformidade entre os objectivos e a prática. No campo escolar, há Qualidade quando existe um projecto educativo claro e evidências da sua concretização. Não se nega a importância de a escola ter boas instalações, de a comida servida aos alunos ser saborosa, de os recreios terem balizas ou de haver um computador em cada sala. Todavia, tudo isso são meros instrumentos para a prossecução do fim último da escola: a concretização do seu projecto educativo.

A actividade pedagógica de cada estabelecimento de ensino é centrada no seu projecto educativo que, sendo o documento orientador da acção da escola, contem em si os únicos parâmetros válidos de aferição de cumprimentos ou incumprimento da acção pedagógica da escola. Assim, a imposição exógena de modelos de avaliação é um processo complexo e difícil, que deve ser precedido de uma análise cuidada do universo de destinatários e da sua diversidade.

Note-se ainda que a Avaliação da Qualidade constitui um instrumento de gestão indispensável para as organizações escolares. Na verdade, consistindo na verificação da conformidade entre o que a escola se propõe fazer e aquilo que efectivamente faz, permite à escola reconhecer os seus pontos fortes e pontos

---

<sup>21</sup> Com os limites que decorrem necessariamente da CRP e dos instrumentos de resolução de eventuais conflitos de direitos.

fracos, bem como monitorizar a eficácia das acções de melhoria que decidir introduzir em cada momento (ciclo) de avaliação.

Daqui resulta que a Avaliação da Qualidade não só cumpre o papel de instrumento de informação às famílias para o efectivo exercício do seu direito de opção educativa, mas também o de instrumento de fomento da melhoria contínua na organização escolar.

Este aspecto da melhoria provocada pela avaliação tem impressionado alguns autores que, não colocando a questão da opção parental, ainda assim apontam como centro da avaliação a própria escola e não o seu controlo pelo Estado. Veja-se as palavras ilustrativas de Miguel Guerra: «*Os profissionais do ensino encontram na avaliação um excelente modo de aperfeiçoamento. A reflexão que pressupõe o juízo fundamentado leva à compreensão da natureza e do sentido das práticas educativas e permite a modificação dos modelos de comportamento, das atitudes e das concepções que sobre elas se têm. [...] A finalidade última da avaliação e a origem da sua exigência é o melhoramento da prática que se realiza na escola*»<sup>22</sup>.

Creemos assim que a Avaliação da Qualidade das escolas é um processo importante de melhoria e controlo do sistema, mas no qual a intervenção do Estado deve ser lateral, funcionando apenas como regulador do sistema por via do acompanhamento das metodologias de Avaliação da Qualidade adoptadas pelas escolas, de forma a garantir que não há a publicitação enganosa de resultados insustentados.

A este propósito, salienta-se o que, segundo supomos, é a experiência mais alargada de aplicação de instrumentos da Avaliação da Qualidade em escolas portuguesas: a adopção da norma da European Foundation for Quality Management (norma EFQM) por um grupo de cerca de 70 escolas do ensino particular e cooperativo, no âmbito da sua associação patronal (AEEP)<sup>23</sup>.

A adopção desta norma está aliás em consonância com o disposto no Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, que, no seu artigo 11.º, aponta a norma EFQM como referencial para os serviços da administração pública.

No início da legislatura, o Governo propôs à Assembleia da República, que aprovou e fez publicar, a Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, que cria o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.

Esta Lei ignora o disposto no Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, e, sem apontar claramente uma alternativa (ou alternativas), enuncia um emaranhado de princípios que a avaliação de escolas deve prosseguir.

---

<sup>22</sup> Miguel Ángel Santos Guerra, in *Entre Bastidores. O lado oculto da organização escolar*, Edições ASA, 2002, p. 271.

<sup>23</sup> Para mais detalhes sobre esta experiência do ensino particular e cooperativo, consultar [www.aeep.pt](http://www.aeep.pt). Para mais detalhes sobre a EFQM, consultar [www.efqm.org](http://www.efqm.org).

Desde logo, não se estabelece se a avaliação pressuposta pelo legislador é uma avaliação quantitativa ou qualitativa, remetendo-se aqui para o que foi referido supra quanto ao papel do Estado na avaliação qualitativa de escolas.

Para mais, urge ter atenção a uma conjugação de factores que se tem verificado na estrutura jurídica do sistema de ensino e que pode ter feitos perversos. A Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, reserva para o Estado a prerrogativa de definir os instrumentos de avaliação das escolas e proceder à sua aplicação; a proposta do Governo de nova Lei de Bases da Educação, equipara as escolas do Estado e as privadas e cooperativas, estabelecendo que: «*Pretende-se assegurar um modelo de organização e funcionamento das escolas, públicas, particulares e cooperativas, que promova projectos educativos próprios, no respeito pelas orientações curriculares de âmbito nacional, e padrões crescentes de autonomia de funcionamento*»<sup>24</sup>. É necessário ter atenção para que daqui não resulta a estatição total do ensino e a sua fundamentação no *moderno* conceito de Qualidade.

Independentemente da necessidade de encontrar novos modelos de gestão para as escolas do Estado, a autonomia do Ensino Particular e Cooperativo, génese da sua criação e funcionamento, terá de ser garantida face à existência de «termos de referência» uniformizadores e que mantêm o «modus operandi» da escola do estado como referencial.

Referencial este que se encontra em crise em todo o mundo: «*a forma como as escolas estão organizadas faz uma diferença considerável na educação que as crianças recebem. Todavia, não há consenso quanto a qual a melhor estrutura organizacional, pelo que a organização deve ser decidida ao nível da comunidade (regional)*»<sup>25</sup>.

## 5. O papel da Família na Escola

Sendo a frequência de determinada escola por uma criança o resultado do exercício pelos seus pais do direito fundamental de opção educativa, pergunta-se qual deverá ser a relação entre a escola e a família. Quais os direitos de intervenção na vida da escola que assistem aos pais e quais os seus deveres.

Os papéis da família e da escola não se podem confundir. Pensamos que é daqui que partem a maioria dos mal entendidos vividos por algumas escolas e pais (ou suas associações).

---

<sup>24</sup> In «Proposta de Lei de Bases da Educação», diploma aprovado em Conselho de Ministros, ponto XIII do preâmbulo, p. 18.

<sup>25</sup> Hans F. van Aalst, in *Schooling for Tomorrow. What Schools for the Future? – The Driving Forces for Schooling Tomorrow: Insights From Studies in Four Countries*, p. 165

À família compete o papel primordial na educação dos filhos: a educação não formal e a escolha do projecto educativo formal. À escola compete o papel de auxiliar técnico da família, oferecendo ao aluno uma educação formal<sup>26</sup>.

Como é de esperar, a generalidade das famílias não saberá optar entre técnicas pedagógicas de fomento da aprendizagem da escrita ou da matemática. Praticamente nenhuma saberá determinar qual a melhor sequência de apresentação dos fenómenos físicos ou das regras gramaticais de uma língua estrangeira. Assim, nalgumas matérias o papel da escola não é susceptível de ser sujeito à orientação ou controlo da família<sup>27</sup>.

Consequentemente, família e escola colaboram, mas o seus papéis não são coincidentes nem se podem confundir. À família compete escolher a escola, função do projecto educativo por esta oferecido; mas não lhe compete gerir a escola. À escola compete desenvolver a sua actividade em fidelidade ao seu projecto educativo; mas não lhe compete substituir a família na educação dos filhos.

Também aqui o projecto educativo da escola desempenha uma função central. Este deve prever como é entendida a relação daquela escola com os pais; o que se espera deles e o que se lhes oferece.

Não havendo um projecto educativo, o papel dos pais é frequentemente reduzido ao de um *sindicato* que reivindica melhor comida ao almoço ou o afastamento da professora do 3.º C que *dá más notas*.

Pelo contrário, havendo um projecto educativo sólido, os pais e a escola tornam-se parceiros com um fim comum. O papel dos pais é o de observadores atentos de um rumo preestabelecido e parceiros relevantes na avaliação do cumprimento do mesmo.

Atente-se que, pelo menos do ponto de vista estrutural, a estrutura das escolas particulares e cooperativas é bastante mais transparente que a das escolas do Estado. Quando os pais pretendem gerir a escola dos seus filhos, constituem-se em sociedade comercial ou cooperativa e *criam* uma escola. Quando não querem gerir a escola mas pretendem participar de forma activa na vida escolar dos filhos, *aderem* a um projecto educativo de terceiros que garanta essa sua participação.

Esta distinção clara entre os pais que criaram uma escola e os que a ela aderiram é utilíssima no dia a dia da escola. Todos conhecem as regras e estão confortáveis com elas.

Já na escola propriedade do Estado e por este gerida, o problema dos papeis de cada um e a sua linha divisória é mais complicado. Não podendo, por limitação constitucional e *democrática*, a escola ter um projecto próprio para oferecer à

---

<sup>26</sup> Isto sem prejuízo do ensino em casa que é uma via de ensino respeitável e conforme com a CRP. Todavia, esta via terá sempre uma expressão estatística pouco relevante.

<sup>27</sup> É nestes casos que o papel do Estado enquanto entidade reguladora e fiscalizadora do sistema é essencial e insubstituível.

sua comunidade educativa, e tendo os pais direito a participar nos seus órgãos de gestão<sup>28, 29</sup>, fica por esclarecer como devem ser resolvidos os diferendos que surjam; especialmente os que tenham a haver com questões de ordem valorativa (sejam questões políticas: festejos do 25 de Abril, do 5 de Outubro ou abordagem ao papel das superpotências no mundo; sejam questões morais: abordagem à sexualidade ou ao aborto).

Aos pais compete escolher um projecto educativo para os seus filhos. À escola compete ser fiel ao projecto educativo que propõe.

Se os pais não pretenderem o projecto da escola, não devem nela inscrever os seus filhos; se a escola não cumprir o projecto educativo que anuncia, deve ser sancionada pelo Estado.

## **6. Síntese – A dinâmica do Sistema de Educação**

Do exposto resulta um sistema educativo que é uma estrutura dinâmica em que os actores principais são a família e a escola e em que o Estado surge como mero regulador (definindo as condições mínimas de funcionamento das escolas, os currículos mínimos nacionais e velando pelo cumprimento da Lei) ou facilitador (criando as condições necessárias para que as famílias tenham um efectivo poder de opção).

Este sistema, porque se baseia no exercício pelas famílias do seu direito fundamental de opção educativa, tem uma legitimidade universal e, porque tem como motor de desenvolvimento a liberdade individual e a livre iniciativa, é o que mais garantias tem de sucesso.

A educação é um direito individual de toda a pessoa humana. Este direito apenas pode ser exercido mediante a livre escolha de um projecto educativo.

Esta escolha de projecto educativo pressupõe a existência de uma efectiva liberdade de oferta educativa e a consequente pluralidade de projectos educativos.

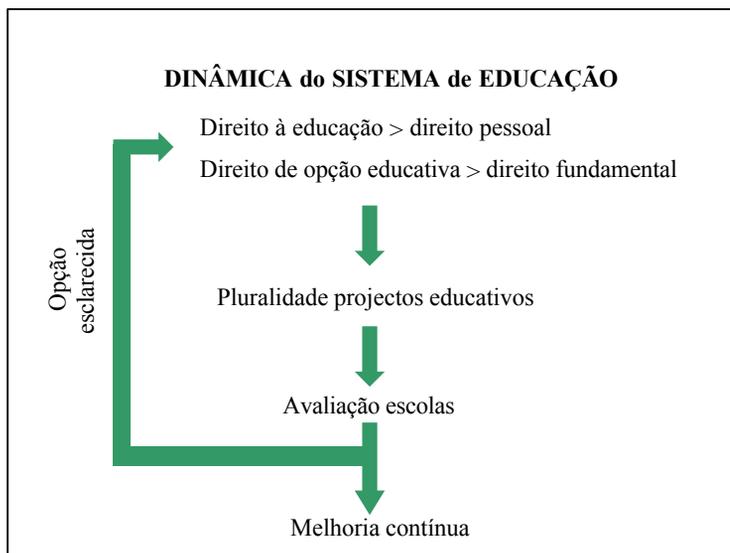
---

<sup>28</sup> Os representantes dos pais participam na Assembleia da escola, na Assembleia Eleitoral que elege a Direcção Executiva e no Conselho Pedagógico (artigos 8.º, 19.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 115-A/89, de 4 de Maio). Isto é, em todos os órgãos da escola excepto na Direcção Executiva (mas, de qualquer forma, procedem, com outros, à sua eleição).

<sup>29</sup> Não se leia daqui que nos opomos à participação dos pais nos órgãos de gestão da escola; apenas nos parece que se a escola é dos pais (e, nos termos da lei, também dos professores) então não deve estar dependente do Estado por via da Direcção Regional de Educação ou do poder local. E, a seguir, todas as escolas do Estado deveriam ser concessionadas aos grupos da sociedade civil que as quisessem levar por diante. Desta forma, libertava-se a escola dos espartilhos impostos, e bem, ao Estado no tocante à programação da educação e permitia-se aos pais escolher de facto o projecto educativo que querem para os seus filhos.

Tendo a escola um projecto educativo, pode ser verdadeiramente avaliada no seu desempenho. Desta avaliação resultam quer os ingredientes para a melhoria contínua, quer os indicadores para que a escolha pelas famílias seja uma escolha esclarecida.

E desta forma fechamos o círculo da dinâmica educativa, com uma escola apostada na melhoria contínua e famílias a exercerem o seu direito de opção educativa de forma cada vez mais intencional.



Para finalizar, uma história e uma curiosidade.

Primeiro a história<sup>30</sup>:

Uma família católica (italiana) tem o seu filho na escola do Estado que, como não poderia deixar de ser, é uma escola pública, democrática, tolerante, republicana e laica. Frequentam esta escola um número significativo de crianças muçulmanas.

Um dia, o filho da família católica chega a casa e diz: «Papá, papá, no teatro do Natal da escola há três personagens... e eu só uma delas. Adivinha qual...».

---

<sup>30</sup> Esta história, real, foi contada pelo eurodeputado italiano Mário Mauro, responsável pela introdução de uma experiência de vouchers escolares na região da Lombardia, num encontro promovido pela Associação Portuguesa de Famílias Numerosas (APFN) no dia 15 de Maio de 2003 em Lisboa.

O pai responde: «São José?»

«Não...».

«O Menino Jesus?» tentou o pai...

«Não...».

«Nossa senhora!?».

«Não papá... o cogumelo! É um teatro sobre a natureza!».

O pai católico foi imediatamente à escola saber o que se passava. Na escola foi-lhe explicado que a alusão ao Natal como celebração católica poderia ser atentatória da liberdade religiosa dos alunos muçulmanos. O pai reagiu violentamente mas... o teatro de Natal da escola foi sobre a natureza.

Após as férias do Natal as crianças muçulmanas deixaram de aparecer na escola.

O pai católico foi falar com um pai muçulmano, seu vizinho, para saber o que se tinha passado.

«As crianças estão doentes?»

«Não» respondeu o pai muçulmano «... mudaram de escola».

«Foi por causa de eu ter refilado por o teatro de Natal não ter o Menino Jesus?»

«Não» retorquiu o pai muçulmano «... uma escola que não é capaz de propor aos seus alunos a herança cultural do país onde estão não nos merece confiança para educar os nossos filhos! Por isso... mudámos as crianças para uma escola católica!».

Quanto à curiosidade:

Há pelo menos 13 empresas cotadas no NASDAQ dedicadas unicamente ao ramo da educação (uma delas só básico e secundário). Diariamente, as suas acções movimentam 30 milhões de dólares. O SIESP (associação de escolas privadas do Estado de S. Paulo, Brasil), entidade que edita a revista de que a curiosidade foi retirada, tem mais de 15.000 escolas associadas.