

SUSTENABILITATEA DESCENTRALIZĂRII ȘI MARKETIZĂRII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI RURAL¹

BOGDAN VOICU

Nivelul de dezvoltare mai redus al zonelor rurale, dar și caracteristici intrinseci sistemului de învățământ conduc la un nivel mai redus al pregătirii în școlile de la sate. Articolul de față analizează modul în care câteva dintre soluțiile sugerate pentru ameliorarea și dezvoltarea învățământului (preuniversitar) rural pot fi dezvoltate și implementate, în conformitate cu scopurile mai largi ale sistemului educațional și cu specificul social al actorilor din învățământul rural românesc, concentrându-se pe aspectele legate de *marketizare* și *descentralizare*. Demersul este unul descriptiv și vizează actorii cei mai legați de sistemul educației la sate (directori de școli, cadre didactice și părinți ai elevilor din școlile rurale), analiza realizându-se ca o scurtă evaluare a atitudinilor cadrelor didactice, directorilor de școală și părinților elevilor din învățământul rural față de unele măsuri de reformare a sistemului educațional. Caut să sugerez modul în care poate fi stimulat suportul larg al actorilor implicați în educația rurală pentru proiectele de ameliorare a funcționării școlilor de la sate. Analiza are un caracter exploratoriu și dezvoltă unele dintre concluziile studiului recent² asupra educației în mediul rural coordonat de Mihaela Jigău³. Argumentele prezentate sunt în bună parte bazate pe date empirice culese – în cadrul proiectului ce a fundamentat și studiul amintit⁴ – prin interviuri de grup cu părinți, cadre didactice și directori de școli din învățământul rural (structura grupurilor alese este redată în anexă). Întreaga expunere este precedată de o sumară trecere în revistă a implicațiilor descentralizării și marketizării în sistemul educațional.

După cum notează Lynne Chisholm (Chisholm, 1998, p. 147) analizând sistemele educaționale europene, în ciuda unor „tensiuni fundamentale asupra scopurilor educației moderne”, există un consens general asupra câtorva **finalități universale ale sistemelor de învățământ**. Între aceste finalități se regăsesc: socializarea culturală comună a indivizilor, ca instrument de menținere a coeziunii sociale; susținerea creșterii economice prin furnizarea de mână de lucru calificată;

¹ Mulțumesc Mălinei Voicu, Danei Nițulescu și Ruxandrei Noica pentru comentariile făcute pe marginea versiunilor intermediare ale materialului de față.

² Articolul de față este scris în octombrie 2000.

³ Mihaela Jigău, coordonator (2000) – *Învățământul rural din România: condiții, probleme și strategii de dezvoltare*, Institutul de Științe ale Educației, Ministerul Educației Naționale și Fundația pentru o Societate Deschisă, București.

⁴ „Relansarea învățământului rural” realizat de Institutul de Științe ale Educației și al Ministerului Educației Naționale, coordonator Mihaela Jigău (septembrie 2000).

dezvoltarea individuală, atât din punctul de vedere al capacităților individuale cât și prin efectele în plan material ale plusului de educație. Obiectivele moderne ale politicilor educaționale vizează, în primul rând, asigurarea unei educații de calitate la care să aibă șanse egale de acces toți cetățenii. În plus, dezvoltările contemporane vorbesc și despre egalitatea șanselor tuturor de a urma forme educaționale care să nu discrimineze din punctul de vedere al calității și cantității cunoștințelor dobândite în cadrul școlii, cel puțin pentru învățământul obligatoriu.

Dilemele centrale contemporane ale politicilor educaționale nelegate direct de practicile pedagogice sunt cele determinate de dorința de a spori importanța alegerii sociale asupra formei și conținutului educației, de asigurarea caracterului nediscriminatoriu al învățământului și de dezvoltarea învățării de-a lungul întregii vieți⁵. Discuțiile și tendințele din țările dezvoltate în acest domeniu se concentrează mai ales asupra creșterii independenței unităților școlare preuniversitare prin descentralizare și marketizare (mergând până la promovarea pe scară largă a școlilor publice autoadministrate), asupra extinderii educației obligatorii în special la nivelul învățământului preșcolar și asupra momentului realizării specializării prin despărțirea rutelor academice și profesionale.

Descentralizarea și marketizarea în învățământul preuniversitar au cunoscut afirmarea pe scară largă, în cultura vestică, ca un răspuns direct la provocările anilor '70-'80 și rezidă în creșterea autonomiei unităților școlare, în autoadministrarea acestora, în deschiderea către piață, școlile concurând pentru a atrage elevi. Cauzele ce au sprijinit popularitatea crescândă a descentralizării și marketizării începând cu deceniul opt al secolului XX sunt multiple. În primul rând, este vorba de criza de legitimitate a statului, descrisă de Habermas (1971), cu implicațiile sale privind neîncrederea în sistemul de învățământ public. În al doilea rând, este vorba de criza financiară a statului: asaltat de cererile în creștere formulate de populație, acesta a încercat să implice sectorul privat – considerat a fi mai eficient – în finanțarea și/sau administrarea serviciilor educaționale sau a unor părți ale acestora⁶ (Offe, 1984). În al treilea rând, așa cum remarcă Hargreaves și Reynolds (1989, p. 3), este vorba de eșecul sistemelor publice de a asigura eficiența economică a învățământului, dar și de inegalitățile de acces cronice, manifestate de sistemele educaționale publice⁷. În fine, este vorba de ascensiunea teoriei alegerii

⁵ Vezi Leslie C. Eliason, Ingemar Fägerlind, Richard L. Merritt, Hans N. Weiler (1987) și Howard Glennester (1998).

⁶ De exemplu, serviciile de curățenie din școli sau transportul elevilor până la școală.

⁷ Dincolo de faptul bine cunoscut că învățământul public este cel care contribuie la reproducerea structurii sociale (vezi, de exemplu, Raymond Boudon, 1998), inegalitățile de acces implicate de sistemele de învățământ publice tradiționale se manifestă prin modul de distribuire teritorială a școlilor publice (dezavantajând localitățile sau casele izolate), prin lipsa de flexibilitate și de adaptare la specificul local (dezavantajând minoritățile de orice fel, dar și comunitățile împărțind valori specifice, distincte, în anumite aspecte, de cele ale majorității) etc. Dezvoltări suplimentare în acest sens pot fi regăsite în termenul dedicat politicilor educaționale, publicat în *Dicționarul de politici sociale* (Bogdan Voicu, 2000).

publice cu implicațiile sale asupra nevoii de a crește importanța alegerii părinților în ceea ce privește educația copiilor și implicarea mai puternică a acestora în procesul educațional formal.

Marketizarea școlilor publice constă în creșterea autonomiei lor față de autoritățile locale sau centrale. Pe de o parte este vorba de creșterea independenței administrative (extinsă la puterea de a lua decizii de natură financiară, privind politica de personal, investițiile și reparațiile, modul de admitere a elevilor și cifra de școlarizare). Pe de altă parte este vorba despre deschiderea școlii către cererea de educație manifestată de părinți și elevi, prin opțiunea pentru existența unor oferte diversificate de servicii educaționale, oferite de școli diferite aflate în aceeași localitate. Părinții și elevii pot opta pentru o școală sau alta, în funcție de oferta educațională a acesteia și (eventual) de prețul pe care trebuie să îl plătească, pentru a avea acces la serviciile oferite de școală.

Școlile autoadministrate, ca și cele *charter*⁸ constituie exemplul tipic pentru marketizare. Unitățile școlare rămân proprietate publică, dar ele sunt administrate de un consiliu alcătuit din profesori, părinți și membri ai comunității locale. Consiliul are putere decizională completă în ceea ce privește politica de angajare, curriculumul (în limitele stabilite de autoritățile reglatoare), selecția elevilor, precum și gestionarea patrimoniului și a resurselor școlii. Finanțarea este realizată în funcție de cererea părinților pentru o școală sau alta, dar și din fondurile private atrase de consiliul de administrație. Oferta educațională include curriculum diferit de la o școală la alta (inclusiv la nivel primar și gimnazial), dar și pachete de servicii educaționale complexe (program în cadrul școlii extins până la 10-12 ore pe zi, asigurarea mesei, suport în realizarea temelor, asigurarea transportului către și de la școală, masă de prânz, cursuri extracurriculare etc.).

⁸ Școlile *charter* reprezintă școli (primare, gimnaziale sau licee) care funcționează ca entități autonome în baza unui contract între organizatori și sponsori, având putere de decizie deplină asupra politicii de personal, a numărului de locuri oferite și a selecției elevilor, a modului de gestionare a patrimoniului etc. Școlile *charter* iau naștere fie prin transformarea unor foste școli publice, fie sunt înființate ca atare. Organizatorii unei școli *charter* sunt de regulă părinți și/sau cadre didactice, dar și universități sau organizații private. Aceștia alcătuiesc un plan privind strategia educațională a școlii, modul de administrare și finanțare, rezultatele educaționale așteptate și modul de evaluare a acestora (Geske, Davis și Hingle, 1997, p. 154). Planul este înaintat unui potențial sponsor, de regulă o autoritate publică (locală sau centrală), dar și universități sau organizații private. Din momentul în care sponsorul sau grupul de sponsori aprobă planul de înființare/ transformare a școlii, unitatea de învățământ în cauză poate începe să funcționeze. Consiliul de organizare devine consiliu de administrare cu drepturi depline în utilizarea resurselor școlii, în angajarea de personal și în încheierea de contracte pentru serviciile educaționale secundare. Școala *charter* poate fi înființată într-un imobil propriu sau în unul închiriat sau poate utiliza clădirea, facilitățile și personalul școlii publice din a cărei transformare provine. Școlile *charter* sunt complet autonome față de autoritățile locale, putând funcționa independent atât timp cât își îndeplinesc obiectivele educaționale prevăzute în contract. În caz contrar, contractul este reziliat sau renegociat. Autoritățile centrale nu interacționează cu școlile *charter* decât prin prerogativele lor regulatorii (stabilirea cerințelor curriculare minimale, a calificărilor cadrelor didactice etc.).

Avocații marketizării argumentează cu câteva avantaje esențiale: posibilitatea alegerii serviciilor educaționale de către părinți; faptul că nu sunt determinate astfel inegalități de acces mai mari decât cele presupuse de sistemele publice tradiționale; creșterea legăturii dintre sistemul de învățământ și voința publică, școlile putându-se adapta rapid la cererea societății; impunerea unor standarde educaționale mai ridicate datorită concurenței; cadrele didactice sunt mai motivate pentru a se integra în sistemul educațional atât financiar cât și din punctul de vedere al satisfacțiilor profesionale. În replică, criticii insistă pe faptul că privatizarea și marketizarea nu largesc sfera de alegere decât pentru grupurile sociale oricum avantajate, exacerbând inegalitatea. Mai mult, alegerea este limitată și prin faptul că numărul de locuri este limitat. Selecția practică la intrarea în școlile cele mai bune, care atrag mai mulți candidați decât locuri, nu face altceva decât să asigure cele mai bune condiții celor mai buni elevi, proveniți de regulă din grupuri sociale altele decât cele dezavantajate. O astfel de excluziune școlară contribuie la perpetuarea și chiar accentuarea inegalităților (vezi Mark Drakeford, 2000). Obiectivitatea voinței publice este pusă și ea sub semnul întrebării, fiind negată raționalitatea alegerii acesteia. În fine, este adus ca argument demotivarea cadrelor didactice, fiind invocată rezistența la schimbare manifestată de sindicatele acestora, nemulțumite de pierderea unor privilegii față de sistemele de învățământ publice tradiționale (sporurile de vechime, siguranța salariului, diverse facilități și beneficii) simultan cu creșterea responsabilităților.

Descentralizarea este strâns legată ca problematică de privatizare și marketizare, constituind o reacție la același tip de provocări. Descentralizarea propune în esență mutarea responsabilității privind finanțarea și furnizarea serviciilor de învățământ, de la guvernul central către autoritățile locale, și chiar la nivelul unităților școlare. Descentralizarea presupune o implicare mai activă a comunităților locale în procesul educațional, participarea acestora putând avea efecte benefice în ceea ce privește creșterea participării școlare și prevenirea abandonului, atragerea unor surse de finanțare alternative, eficientizarea serviciilor secundare asociate procesului de învățământ.

Descentralizarea și marketizarea presupun reconsiderarea rolurilor personalului din interiorul sistemului de învățământ. Inspectorii școlari și directorii preiau noi responsabilități, în calitatea lor de administratori cu drepturi depline ai unităților școlare. Responsabilitatea școlii ca întreg crește, rezultatele elevilor punând sub presiune salarizarea și chiar locul de muncă pentru toate cadrele didactice, dar mai ales pentru directori.

După cum arată Whitty, Power și Halpin (1998), descentralizarea și creșterea importanței alegerii parentale constituie tendințe comune pentru țările culturii

vestice. Statele dezvoltate ale bunăstării, indiferent de ideologia lor, au început, după anii '70, să își descentralizeze din ce în ce mai mult serviciile educaționale publice, mutând inițial responsabilitatea dinspre stat către autoritățile locale, ca mai apoi rolul acestora să se diminueze treptat în favoarea consiliilor de administrație a școlii. Anglia a introdus pe scară largă, din 1980, sistemul voucherelor pentru familiile sărace, iar din 1986 a promovat autoadministrarea școlilor. Noua Zeelandă s-a dovedit a fi cea mai radicală, din 1989 mutând complet responsabilitatea pentru buget, personal și rezultate școlare, la nivelul consiliilor de administrație din fiecare școală. SUA, în care 11% din totalul școlilor sunt private, fără a primi subsidii semnificative de la bugetele publice (dintre aceste școli, 80% sunt școli confesionale și numai 20% laice), a promovat sistemul școlilor *charter*. Suedia, țară cu o îndelungată tradiție a centralizării, a delegat începând cu 1991 puterea de decizie în ceea ce privește politica de personal de la guvernul central către primării, iar din 1996, primăriile au preluat și responsabilitatea alocării pe școli a fondurilor de întreținere (primite în continuare de autoritățile locale sub formă de *grant* de la bugetul statului). Mai mult, din 1991 a fost permisă și înființarea de școli private, ulterior începând să funcționeze sistemul voucherelor educaționale. În alte țări, precum Olanda, în care majoritatea școlilor sunt școli confesionale, sprijinite de către bugetul statului, sistemul voucherelor are o tradiție îndelungată. În Franța, Legea Debré a deschis încă din anii '60 drumul pentru acordarea de subsidii publice școlilor confesionale (catolice), operate de organizații private.

Numeroase studii au căutat să analizeze comparativ eficiența educațională și cea economică a școlilor publice tradiționale, a celor autoadministrate și a celor private (colecțiile de articole editate de Cohn în 1997 și Halsey ș.a. în 1998 trec în revistă și aceste studii, constituind o importantă sursă bibliografică). Analizele de pionierat ale lui Coleman și Hoffer (1987) au sugerat că, în Statele Unite, școlile catolice sunt mai eficiente decât cele publice, sub aspectul cunoștințelor dobândite de elevi, indiferent de sexul, rasa și religia acestora sau de statusul socioeconomic al familiei de proveniență. Cercetări ulterioare au pus sub semnul întrebării această diferență de eficacitate, noi date empirice sugerând că rezultatele elevilor din cele două tipuri de școli nu diferă semnificativ, dar și că rezultatele trebuie analizate controlând și alte variabile, precum influența distanței față de școală a elevilor. În plus, privitor la costul educației, unele argumente și analize empirice sugerează că acesta este, în fapt, mai mare pentru învățământul privat, dacă sunt incluse și cheltuielile suplimentare dedicate învățământului de către gospodării. Alți autori au arătat că, îndeosebi în țările în curs de dezvoltare, cunoștințele acumulate în școlile private sunt inferioare ca utilitate și volum celor dobândite în școlile publice.

Toate aceste studii nu sunt însă decât experimentale, cercetarea în domeniu aflându-se abia la început și confruntându-se cu trei probleme majore. În primul rând, este vorba de cuantificarea cheltuielilor gospodăriilor dedicate educației. În al doilea rând, este vorba de identificarea unei măsuri universal acceptate pentru măsurarea câștigului educațional al elevilor. În fine, a treia dificultate este legată de

validitatea comparației, aceasta neputând fi realizată decât dacă școlile comparate evoluează în contexte sociale similare. Cu alte cuvinte, este greu de precizat dacă raportul între cheltuielile cu un elev și cunoștințele dobândite de acesta este mai mic sau mai mare în școlile private, publice sau autoadministrate.

După 1990, dată fiind criza financiară a statului român, dar și alinierea la tendințele vestice, **învățământul românesc** se confruntă și el cu măsuri și propuneri de modificare în sensul descentralizării, marketizării și pierii sistemului educațional în funcție de alegerea publică. Descentralizarea financiară și administrativă, reforma curriculară, ca și acordarea unei atenții sporite învățământului vocațional nu reflectă altceva decât încercarea de a adapta școala la cerințele societății, de a asigura mai multă flexibilitate sistemului educațional. Pe de altă parte, astfel de măsuri vizează și rezolvarea dificultăților de finanțare determinate mai ales de recesiunea economică accentuată. Se adaugă decalajele cronicizate între învățământul de la sate și cel de la orașe, resimțit mai ales la nivelul bazei materiale și a resurselor umane și având efecte evidente asupra performanțelor școlare ale elevilor, precum și asupra integrării lor ulterioare în viața activă.

Pe lângă tendințele contemporane din Europa de Vest și America de Nord, concretizate în recomandările agențiilor internaționale, criza financiară a statului român a contribuit la urgentarea descentralizării și marketizării ca posibile soluții pentru problemele semnalate mai sus. Cele două proiecte întâmpină însă multiple obstacole, în special în lumea satului.

Educația în mediu rural pare a se realiza în România cu dificultăți din ce în ce mai mari, decalajul față de mediul urban cronicizându-se și chiar adâncindu-se⁹. Cauzele sunt multiple: sărăcia în creștere a populației de la sate, cu efecte în diminuarea interesului pentru educație și a participării școlare; atractivitatea redusă a școlilor de la sate pentru cadrele didactice de valoare; dotarea materială deficitară a școlilor românești, în general, și a celor de la sate, în special; diminuarea încrederii populației în importanța educației ca garant pentru o viață mai bună și pentru dezvoltarea personală etc.

În plus, descreșterea accentuată a volumului cohortelor născute după 1990 în comparație cu cele anterioare face ca numărul elevilor din școlile de la sate să scadă continuu, în 1997 numărul școlilor rurale cu mai puțin de 10 elevi în 4 clase de învățământ depășind 1000 (aproximativ 10% din totalul școlilor rurale)¹⁰. Aceasta face ca școlile din mediul rural să aibă nu doar performanțe reduse, dar și să fie mai risipitoare în ceea ce privește costul mediu al unui elev.

Soluțiile propuse pentru ameliorarea calității învățământului rural românesc au în vedere, în general, contextul larg al reformei din învățământ, concentrându-se

⁹ Vezi în acest sens Mihaela Jigău, coordonator (2000), lucrare ce realizează o radiografie a stării învățământului rural românesc.

¹⁰ Bogdan Voicu și Liviu Begu (1999).

pe deficiențele specifice educației rurale. Se pune accent pe atragerea în sistemul de învățământ a cadrelor didactice valoroase, refacerea bazei materiale și dotarea cu materiale didactice moderne, rezolvarea problemei cronicizate a subfinanțării, asigurarea unui management eficient, întărirea relației școală – comunitate etc. Între practicile destinate atingerii acestor deziderate se disting descentralizarea și marketizarea învățământului rural, exprimate în special prin creșterea autonomiei financiar-administrative a unităților de învățământ (manifestată prin concurența sporită între școli în a atrage elevii).

Dincolo de principiile sugerate și modurile concrete de transpunere în practică a acestora, o atenție specială trebuie acordată adecvării lor la condițiile culturale ale societății românești și la posibilitatea de a utiliza valorile și modurile sociale de „a face” specifice lumii satului, pentru a sprijini diminuarea discrepanțelor de acces la învățământul de calitate dintre mediul urban și cel rural. **Reprezentările pe care le au actorii relevanți din sistemul educațional** despre punctele critice ale educației rurale devin astfel extrem de importante.

Datele calitative pe care le exploatează în articolul de față¹¹ sugerează faptul că există opinia – împărtășită de majoritatea actorilor din sistemul rural de învățământ – că între școlile rurale și cele din orașe există diferențe importante, determinate mai ales de **baza materială** deficitară de la sate. Descentralizarea și creșterea autonomiei unităților școlare ar putea aduce, în principiu, o îmbunătățire a acestei situații prin atragerea, de către școli, a investițiilor unor antreprenori locali și prin valorificarea propriilor active. Există însă un obstacol major în fața acestei posibilități: **capacitatea managerială** relativ redusă a directorilor de școală. Lipsa îndelungată de independență a făcut ca exercițiul administrativ să fie, în ultimele decenii, extrem de redus, deciziile fiind luate mai ales la nivelul inspectoratelor școlare, chiar și în chestiuni mărunte. În ultimii ani, lucrurile au început să se schimbe, directorilor de școală revenindu-le mai multe responsabilități, însă problema „lipsei de pricepere” și de informație a fost invocată extrem de frecvent în discuțiile de grup, mai ales de către directorii înșiși. Aceștia adoptă, în general, o atitudine pasivă, de neputință în a atrage fonduri de la o comunitate săracă. Mai mult, investițiile sunt percepute a fi exclusiv apanajul autorităților publice, cel mai adesea centrale sau județene. Efortul propriu este privit doar ca un adaos, în nici un caz ca principala activitate de investire:

„Realizări materiale avem puține; s-a investit puțin la noi în școală, **de vreo 30 de ani nu s-a investit nimic. Ce-am mai putut face pe cont propriu...** Aici da, am putea să ne mândrim, din autodotare am făcut o clădire, efectiv nouă, ateliere și laboratoare, dar care așteaptă să fie cineva din sat...”
(*director de școală, județul Sălaj; sublinierea îmi aparține*).

¹¹ Vezi nota 4, p. 39 ca și Anexa.

Cazurile de succes sunt, în general, legate de **implicarea activă a comunității**, directorilor și cadrelor didactice în viața școlii. Catalizatorul este aproape întotdeauna o organizație nonguvernamentală, o fundație oarecare, care oferă o parte din finanțarea unor proiecte de dezvoltarea a școlii. De regulă, inițiativa aparține fundației în cauză sau Bisericii, care se dovedește a fi un actor extrem de important în structurarea intereselor comunităților sătești. Directorii și cadrele didactice – majoritatea extrem de atașați cauzei învățământului românesc – caută să profite în folosul școlii de astfel de oportunități, ori de câte ori acestea se ivesc, însă de multe ori se lovesc de propria neputință în a exploata legislația în vigoare. Alteori, inițiativa este inhibată chiar de prezența unor autorități județene prea puternice, prea autoritare. Oricum, indiferent de circumstanțele locale, este de notat că prezența unor fundații locale și, în special, demararea unor proiecte locale de dezvoltare a unităților școlare, dinamizează imediat întreaga viață a școlii și atrage după sine participarea directă a comunității locale, în special în forme neinstituționalizate, dar și colaborarea și implicarea activă a Primăriilor.

Adeseori, rolul jucat de aceste fundații este preluat chiar de școală în sine, în colaborare cu Primăria. Este vorba de demararea unor proiecte comune mai complexe, în colaborare cu alte sate, finanțate prin *granturi* de către Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională (ANDR) sau Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS). Școala, ca exponent al elitei sătești, este cea în măsură de a iniția astfel de proiecte. Problema este cea a accesului la informație și a furnizării de *know-how*.

Ministerul Educației Naționale (MEN), ca principal agent regulator al sistemului educațional, dar și Inspectoratul Școlar Județean (ISJ), pot și trebuie să sprijine acest proces de dezvoltare a școlii ca actor central în microsistemul social al satului. Cercurile pedagogice își pot extinde și diversifica activitatea, prin promovarea unor politici de informare a managerilor școlilor rurale, ca și a cadrelor didactice, asupra metodelor prin care poate fi mobilizat capitalul social local (cum pot fi utilizate optimal relațiile sociale și încrederea din cadrul comunităților locale), valorificând bogata experiență românească acumulată în domeniu în ultimii ani.

Astfel de acțiuni pot reduce și din disonanța cognitivă determinată de nepotrivirile dintre dorința de a face ceva și dificultatea stăpânirii hățișului legislativ, care adesea inhibă inițiativa, prin diminuarea predictibilității acțiunilor proiectate. **Problema legislației confuze** este semnalată în majoritatea grupurilor intervievate și este confirmată de rezultatele anchetei pe bază de chestionar. Chestiunea este legată, în primul rând, de absența unei etape de preinstituționalizare a legilor și a reglementărilor ministeriale. Cu alte cuvinte, hotărârile luate la centru sunt privite ca unele generate de o instanță externă, motivația acestora fiind prea târziu și inefficient explicată. Neparticiparea la procesul de luare a deciziei contribuie la dezvoltarea unei culturi dependente (în termenii lui Almond și Verba), în care indivizii sfârșesc prin a aștepta totul de la

stat. Soluția este simplă și rezidă în supunerea discuției actorilor din sistem a oricărei propuneri de reformă. Explicarea motivațiilor măsurilor luate de autoritatea centrală și supunerea lor dezbaterii prealabile a inspectorilor școlari, directorilor, profesorilor și învățătorilor îi poate ajuta pe aceștia să observe mecanismele presupuse de măsura în sine, să o înțeleagă, să îi prevadă consecințele și să semnaleze punctele ei slabe, participând astfel la luarea deciziei. Participarea la luarea deciziei este un pas important înainte pentru însușirea acesteia, determinând funcționarea eficientă a instituțiilor nou create. Pot fi evitate, astfel, confuziile și neînțelegerile ce caracterizează multe dintre măsurile reformiste luate de MEN în ultimii 10 ani (reforma curriculară și manualele alternative sunt bune exemple în acest sens). Mai mult, o astfel de etapă de preinstituționalizare poate fi extinsă cu efecte benefice și la nivelul opiniei publice, dezbaterea publică contribuind la eliminarea unor blocaje cauzate de neînțelegeri, precum cele din cazul admiterii la liceu pe baza rezultatelor școlare anterioare.

S1: „Legislația este cum este, dar nu se aplică în totalitate. Și suntem bombardați de ordine peste ordine cu valabilitate foarte scurtă, nevoiți să ne informăm pe unde putem, că n-avem toate ordinele...S-a întâmplat că azi a fost trimis un ordin al ministrului, mâine nu mai era valabil. [...] Și legea învățământului s-a modificat, multă lume n-o cunoaște, nu ai de unde s-o iei, s-o copiezi...”

S2: „Și unele din ele, din păcate, nu cunosc realitatea (legile). Sunt frumoase, sublime... [...] În afară de asta, la mine la liceu, că sunt foarte aproape de oraș (am fax care nu prea merge), dar sunt însă ordine care nu ajung la timp, pentru că sunt multe, e un bombardament informațional din partea Ministerului. Pe vremea când se publicau în Tribuna Învățământului, de spaimă cumpăram din trei locuri, să nu pierd ordinul nu știu care. Sună frumos acolo aceste ordine, cu un preambul, numai că ne lasă un gust amar: sunt atât de frumoase, de generoase! (*directori de școală, județul Vaslui*)”

O altă chestiune problematică a învățământului românesc în general și mai cu seamă a celui rural este cea a **resurselor umane**. Mai exact, este vorba de menținerea și mai ales atragerea în sistemul de învățământ a cadrelor didactice de valoare și/sau a tinerilor absolvenți de învățământ universitar. Motivația financiară redusă (chiar și în condițiile acordării „sporului de rural”), ca și prestigiul în scădere asociat profesiei de învățător sau profesor, îi determină pe tinerii absolvenți, dar și pe cadrele didactice cu experiență să caute locuri de muncă în alte sectoare decât învățământul. Promovată de către MEN începând cu toamna lui 1998, măsura acordării unui „spor de rural” variind între 5 și 80% din salariu, în funcție de zona în care este localizată școala, deși considerată legitimă, este departe de a rezolva problema motivării financiare. Mai mult, date fiind imperfecțiunile în aplicarea sa, adeseori percepută ca fiind arbitrară și fiind mult dependentă de bunul

plac sau interesele personale ale inspectorului școlar general din județ, măsura generează adesea chiar tensiuni în rândul corpului didactic.

Creșterea substanțială a salariilor profesorilor este practic imposibilă, în condițiile economice actuale ale societății românești. Descentralizarea ar putea însă aduce o creștere importantă a statusului social al cadrelor didactice, consolidându-le poziția în societate. În plus, învățătorii și profesorii pot avea mai multe satisfacții profesionale, activând într-o atmosferă mai familiară, fie și doar ca efect al creșterii certitudinii și controlului pe termen mediu și scurt asupra propriului destin, datorită dispariției sau diminuării ingerințelor decizionale ale autorităților publice centrale, județene și chiar locale.

„Să nu punem problema salariilor. Nu, el pleacă și se duce la o altă școală, pentru că școala respectivă este mai aproape de ce crede el că ar fi locul unde s-ar manifesta plenar. Desigur, mai este și motivul bazei materiale. Sunt și puțini copii. Deci, nu cred că aceste cadre didactice ies din sistem, nu salariul îi determină să plece de la școală, ci condițiile de viață. O dată, că în satul respectiv comunitatea nu-i poate oferi nimic din ceea ce ține de un standard de viață. El vine de undeva, are niște pretenții. [...] Eu încă mai cred că atâta timp cât învățământul nu este tentant din toate punctele de vedere, nu vor veni aici creierile destupate, cei care într-adevăr sunt cei mai buni oameni. Pentru că degeaba: poți să ai strunguri foarte bune, dacă strungarul e prost, strică și material, strică și strungul. Bun, facem o școală foarte bună. Dacă nu vom avea piese bune... Putem să aducem noi strung occidental, material 100% pur... Pune un strungar prost și va strica tot. Atâta timp cât învățământul nu va fi tentant, poate și la salariu, de acord, dar tentant ca loc de muncă ...” (*director de școală, Prahova*).

Pe de altă parte, descentralizarea și marketizarea implică și dificultăți importante, legate de redefinirea rolurilor personalului din interiorul sistemului de învățământ. Este vorba, în special, de responsabilitățile sporite ale inspectorilor școlari și mai ales ale directorilor, supuși unei reconsiderări a poziției lor în calitate mai nouă de administratori cu largă putere de decizie asupra unității pe care o conduc. Responsabilitatea școlii ca întreg crește, rezultatele elevilor punând sub presiune salarizarea și chiar locul de muncă pentru toate cadrele didactice, dar mai ales pentru directori. Mai mult, după cum remarcă Heartgraves și Reynolds¹², poate apărea demotivarea cadrelor didactice, ca și rezistența la schimbare manifestată de sindicatele acestora, nemulțumite de pierderea unor privilegii față de sistemele de învățământ publice tradiționale (sporurile de vechime, siguranța salariului, diverse facilități și beneficii) simultan cu creșterea responsabilităților.

De aceea, marketizarea și descentralizarea sunt două procese care nu se pot derula optim decât dacă sunt sprijinite prin promovarea unor politici de informare și de transmitere a *savoir faire*-ului managerial.

¹² Andy Hargreaves și Davis Reynolds (1989).

Studiile realizate în alte țări¹³ nu indică diferențe substanțiale de performanță sau eficiență între ansamblul școlilor autoadministrate (cu autonomie sporită) și al celor tradiționale, gestionate centralizat de către autoritățile publice. Însă, în condițiile actuale ale învățământului rural românesc, efectele unor astfel de politici de descentralizare și marketizare pot fi benefice în menținerea și atragerea în sistemul educațional a cadrelor de valoare: creșterea responsabilității, așa cum am argumentat mai sus, este însoțită de un potențial spor al prestigiului asociat profesiei de dascăl. Aceasta se poate constitui într-un bun motivator pentru menținerea în sistem a cadrelor calificate și pentru atragerea tinerilor absolvenți. Apar, astfel, alternative viabile pentru **diminuarea ponderii cadrelor didactice necalificate** din învățământul rural (dar și din cel urban), cu efecte benefice în ceea ce privește performanța școlară¹⁴.

Mai mult, mutarea deciziei asupra componenței colectivului didactic, asupra politicii de personal, de la nivelul Inspectoratului Școlar Județean la cel al unității școlare – măsură cerută de majoritatea directorilor și cadrelor didactice, dar și de părinții intervievați în cadrul discuțiilor de grup – poate determina o reducere a **fluctuației cadrelor didactice**, o mai bună colaborare a acestora atât cu elevii cât și cu comunitatea locală.

Restabilirea prestigiului cadrului didactic ar atrage după sine și **recâștigarea încrederii în menirea și eficiența educației**. S-ar diminua, astfel, dezinteresul pentru școală și tendința de abandon manifestată mai ales la nivelul populației sărace. În plus, s-ar crea un stimulent suplimentar pentru activitatea de formare a adulților.

Toate aceste avantaje sunt, în general, identificate și acceptate ca benefice de către cadrele didactice și chiar de către părinții elevilor. Însă mai puternică rămâne reprezentarea asupra pericolului pe care îl reprezintă descentralizarea pentru funcționarea sistemului educațional în sine. De regulă, este acuzată lipsa cronică de informare asupra schimbărilor din sistem și asupra numeroaselor detalii birocratice care trebuie să însoțească orice decizie administrativă.

Problema fundamentală a învățământului rural rămâne, pe termen scurt, cea a **continuării instrucției după încheierea ciclului obligatoriu**. În această privință, importante încep să nu fie atât performanțele școlare și calitatea învățării în școlile rurale, cât mai ales resursele materiale mai reduse ale populației de la sate, pentru mulți, costurile urmării liceului în o altă localitate fiind imposibil de suportat. Soluțiile considerate legitime de către actorii implicați în sistemul educațional sunt două. *Prima* implică o finanțare substanțială din partea statului prin burse sau vouchere educaționale acordate elevilor din mediul rural admiși la liceu, astfel încât aceștia să își poată asigura cel puțin transportul și o parte din cheltuielile

¹³ Elchanan Cohn (1997 și A.H. Halsey, Hugh Lauder, Phillip Brown, Amy Stuart Wells, editori (1998).

¹⁴ Vezi și Bogdan Voicu, Lucian Pop – „Rezultatele școlare” în Mihaela Jigău, coordonator (2000) – *op. cit.*

alimentare pe durata urmării liceului. *A doua* este mai puțin costisitoare și presupune dezvoltarea unor școli profesionale și de ucenici în mediul sătesc, pe lângă școlile gimnaziale deja existente. În acest al doilea caz, preferat și de părinții cu care am discutat, dar și de actorii din interiorul sistemului educațional, costurile pot fi mai reduse, însă efectele pe termeni lung rezidă în accentuarea și perpetuarea decalajelor între sat și oraș, atât din punct de vedere educațional cât și material, putând chiar genera polarizări și tensiuni sociale. Lipsa oricărei politici în domeniu are însă aceleași consecințe, ba chiar poate urgenta creșterea decalajelor. Se adaugă aici efectele perverse ale organizării examenelor de capacitate sau bacalaureat în principal în centre urbane. După cum remarcă unul dintre profesorii din Prahova, aceasta face ca elevii din rural să fie nevoiți să parcurgă distanțe lungi până la locul susținerii examenului, o școală care nu le este familiară. Astfel, sunt generate evidente inegalități de șansă între absolvenții de liceu sau gimnaziu de la sate și cei din orașe.

Să notăm și faptul că dezvoltarea de școli profesionale și de ucenici pe lângă gimnaziile rurale ar reprezenta o adaptare a sistemului educațional la cererile manifeste ale populației. Măsura ar implica în mod necesar acordarea unei autonomii sporite școlilor în cauză, ca și deschiderea lor către colaborarea intensă cu comunitatea locală, mergând până la implicarea școlii și elevilor săi în activitățile economice specifice în zonă.

Cele două soluții propuse pentru încurajarea continuării educației pe nivelul secundar implică și opțiuni principiale asupra momentului în care specializarea trebuie realizată, cu efecte imediate asupra momentului începerii orientării școlare și profesionale încă din gimnaziu.

O a treia soluție, nesugerată de către părinți și cadrele didactice, însă probabil la fel de sustenabilă din punctul de vedere al acestora, ar putea fi dezvoltarea de licee (vocaționale) pe lângă școlile gimnaziale. O astfel de opțiune ar putea facilita și procesul de comasare, prin creșterea importanței școlii-centru.

Dincolo de toate aceste considerente, nu trebuie ignorată o dimensiune extrem de importantă a funcționării sistemului de învățământ: reprezentările actorilor implicați direct în procesul educațional asupra mecanismelor care asigură funcționarea acestuia și asupra obiectivelor sale finale. Datele calitative sugerează existența a **două tipuri de culturi educaționale distincte**: prima este centrată pe evaluarea sistemului prin prisma rezultatelor școlare ca indicator al integrării ulterioare a absolvenților în viața activă. A doua se concentrează mai ales asupra condițiilor în care se desfășoară procesul educațional, fiind preocupată de aspecte precum resursele umane sau baza materială. În acest din urmă caz, rezultatele școlare sunt privite mai ales prin finalitatea lor în interiorul sistemului de învățământ. Datele empirice nu permit prea multe generalizări în acest sens, cele două tipuri de culturi educaționale fiind mai degrabă schițate în acest stadiu. Totuși, politicile educaționale promovate trebuie să ia în calcul și acest aspect, mai ales în ceea ce privește motivarea și explicarea măsurilor propuse.

Mutând centrul de interes asupra măsurilor privite ca legitime de către populație – sau mai exact, de către părinții cu care am stat de vorbă – să notăm suportul deosebit acordat introducerii pe scară largă a informaticii și învățării unei limbi străine, surprinzător, mai ales când el apare ca o cerere generalizată, inclusiv din partea celor cu un grad de instrucție mai redus. În al doilea rând, să remarcăm cererea adecvării procesului educațional la cerințele pieței, conștientizarea generală a unei părți importante a populației din mediul rural a importanței educației pentru dezvoltarea ulterioară. Aceasta se manifestă, pe de o parte, prin suportul pentru participarea copiilor la pregătirea preșcolară (ceea ce poate favoriza introducerea proiectată a anului de grădiniță obligatoriu), și pe de altă parte, prin dorința de control asupra orientării școlii manifestată de o parte a celor intervievați, atât în ceea ce privește manualele și curriculum-ul, dar și în ce privește selecția cadrelor didactice. Chiar fără a întruni consensul general, această dorință de implicare poate fi benefică și poate fi exploatată pentru a susține implicarea comunităților locale în administrarea și finanțarea unităților școlare.

Încercând o **concluzie sintetică**, să notăm că atât marketizarea cât și descentralizarea beneficiază de suportul latent al actorilor implicați direct în procesul educațional, cu condiția informării prealabile asupra mecanismelor care asigură funcționarea sistemului de învățământ, cu accent pe modul de gestionare a unităților școlare. Transformarea suportului latent în susținere explicită este însă o necesitate și, totodată, un proces care nu se poate realiza de la sine. Pentru aceasta, se impune implicarea directorilor de școli și a cadrelor didactice ca elemente active în procesul de construcție a noilor instituții, încă din faza de proiectare și decizie. Cu alte cuvinte, a supune discuției proiectele de reformare a sistemului de învățământ cu mult înainte de legiferarea acestora și, în primul rând, implicarea în aceste discuții și analize a profesorilor și învățătorilor asigură creșterea atașamentului acestora față de măsurile de reformă preconizate. Altfel, fondul favorabil implicațiilor descentralizării și marketizării poate fi eliminat prin perceperea celor două politici ca fiind străine, impuse și adverse, deteriorând suportul pentru implementarea lor și alterându-le decisiv funcționarea. Mai mult, implicarea în procesul decizional (sau mai exact, reprezentarea clară despre propria implicare în luarea deciziilor asupra măsurilor reformatoare, reprezentarea clară că părerea proprie contează) crește responsabilitatea cadrelor didactice pentru buna funcționare a noilor instituții. În fine, acest proces de informare și favorizare a suportului latent pentru marketizare și descentralizare trebuie însoțit de o politică explicită de formare managerială, ținând creșterea abilităților în ceea ce privește procesul de administrare a unităților școlare. Nevoia unei formări în acest sens este reclamată de cadrele didactice și directorii de școli din mediul rural.

BIBLIOGRAFIE

1. Raymond, Boudon, *Efecte perverse și ordine socială*, București, Eurosong & Book, [ediția în limba franceză: 1993], 1998.
2. Lynne, Chisholm, *A crazy quilt: education, training and social change in Europe*, capitolul 7, în Joe Bayley, editor – *Social Europe, 2nd Edition*, Londra și New York, Longman, 1998, p. 139-158.
3. Elchanan, Cohn, *Public and Private School Choices: Theoretical Considerations and Empirical Evidence*, în Elchanan Cohn, editor – *Market Approaches to Education. Vouchers and School Choice*, Pergamon, 1997, p. 3-20.
4. James, S., Coleman, Thomas, Hoffer, *Public and Private High Schools*, New York, Basic Books, 1987.
5. Mark, Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Londra, Longman (Social Policy in Britain Series), 2000.
6. Leslie, C., Eliason, Ingemar, Fägerlind, Richard, L., Merritt, Hans, N., Weiler, *Education, social science, and public policy: a critique of comparative research*, în Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler, Ariane Berthoin Antal (editori) – *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, Gower, Aldershot, 1987, p. 244-261.
7. Terry, G., Geske, Douglas, R., Davis, Patricia, L., Hingle, *Charter Schools: A Viable Public School Choice Option?*, în „Economics of Education Review”, vol. 16, nr. 1; reprodus și în Elchanan Cohn, editor (1997), 1997, p. 153-169
8. Howard, Glennester, *Education: Reaping the Harvest?*, în John Hills și Howard Glennester, editori – *The State of Welfare. The Economics of Social Welfare. Second Edition*, Oxford University Press, (1998) [1997], p. 27-74.
9. Jurgen, Habermas, *Legitimation Crisis*, London, Heinemann Educational Books, 1971.
10. A., H., Halsey, Hugh, Lauder, Phillip, Brown, Amy, Stuart, Wells, editori, *Education: Culture, Economy, Society*, Oxford și New York, Oxford University Press, 1998.
11. Andy, Hargreaves, Davis, Reynolds, *Introduction: Decomprehensivation*, în Andy Hargreaves și Davis Reynolds (editori) – *Education Policies: Controversies and Critiques*, New York, Philadelphia, Londra, The Falmer Press, 1989, p. 1-32.
12. Mihaela, Jigău, coordonator, *Învățământul rural din România: condiții, probleme și strategii de dezvoltare*, București, Institutul de Științe ale Educației, Ministerul Educației Naționale și Fundația pentru o Societate Deschisă, 2000.
13. Carl, Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Londra, Hutchinson, 1984.
14. Bogdan, Voicu, Liviu, Begu, *O analiză a structurii, costurilor și eficienței sistemului învățământului preuniversitar din România*, Banca Mondială, 1999.
15. Geoff, Whitty, Sally, Power, David, Halpin, *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*, ACER Press, 1998.

Anexă

Structura grupurilor participante la interviurile de grup

Județ	Componenta grupului***	Număr participanți	Localitatea unde se află unitatea școlară în care s-a desfășurat discuția	data
Olt	Directori	9	Dobroteasa Mare	10.12.1999
Olt	Părinți	7	Dobroteasa Mare	10.12.1999
Olt	Învățători	8	Dobroteasa Mare	11.12.1999

Olt	Profesori	6	Dobroteasa Mare	11.12.1999
Sibiu	Învățători	4***	Slimnic	14.12.1999
Sibiu	Directori	10	Slimnic	15.12.1999
Sibiu	Părinți	9	Slimnic	15.12.1999
Sibiu	Profesori	9	Slimnic	15.12.1999
Vaslui	Directori	12	Murgeni	10.04.2000
Vaslui	Învățători	9	Murgeni	11.04.2000
Vaslui	Părinți	10	Murgeni	11.04.2000
Vaslui	Profesori	8	Murgeni	11.04.2000
Prahova	Învățători	9 ****	Valea Călugărească	17.04.2000
Prahova	Părinți	6 *****	Valea Călugărească	17.04.2000
Prahova	Profesori	10 ****	Valea Călugărească	18.04.2000
Prahova	Directori	7	Valea Călugărească	19.04.2000
Sălaj	Directori	8	Zalău (ISJ Sălaj)	10.05.2000
Sălaj	Profesori	6 ****	Zalău (ISJ Sălaj)	11.05.2000

Criteria de selecție, precauții:

- * În cazul cadrelor didactice, selecția subiecților a fost realizată de către inspectoratele școlare județene, astfel încât în fiecare grup să se regăsească profesori, învățători și, respectiv, directori de la școlile din jurul localității alese ca țintă. A fost impusă, ca criteriu de selecție, condiția de a nu proveni doi de la aceeași școală, în același grup. Astfel, subiecții au discutat despre experiențele similare pe care le au în unități școlare diferite.
- ** Recrutarea părinților (toți având copii elevi la școala gazdă – în care s-a desfășurat interviul de grup) a fost realizată de către directorul școlii gazdă, astfel încât componența grupului să reflecte structura socio-economică a populației din localitate.
- *** În cazul interviului de grup realizat la Slimnic cu învățători din jud. Sibiu, numărul de subiecți prezenți a fost mai mic decât cel recomandat de experiența de cercetare internațională, datele produse cu această ocazie trebuind a fi privite cu precauție sub aspectul puterii lor de generalizare, dar și al posibilelor efecte de contagiune sau inhibare a opiniilor contrare majorității.
- **** Selecția subiecților nu a respectat condiția ca aceștia să provină de la școli diferite. Astfel, în toate cele trei cazuri, discuțiile s-au focalizat, de fapt, pe experiențele din câte două școli.
- ***** Dintr-un defect de recrutare, părinții nu aveau copii elevi la aceeași școală și nici nu proveneau din aceeași localitate. În plus, jumătate dintre subiecți reprezentau notabilități ale localităților din care proveneau (preot, viceprimar, referent la Căminul Cultural, lucrător în primărie).

Tematica discuțiilor de grup a vizat aspecte ale funcționării școlilor rurale, concentrându-se pe reprezentările subiecților asupra dificultăților legate de resursele materiale (clădiri, bani, material didactic, rechizite, dotări diverse etc.) și umane (cadre didactice, elevi), asupra modului de colaborare cu inspectoratele județene, primăriile și consiliile locale, cu Biserica și comunitatea locală. O atenție specială s-a acordat și modului în care sunt înțelese, însușite și aplicate legislația și regulile impuse de Ministerul Educației, ca și modul în care se realizează activitatea de finanțare și administrare a unităților școlare. Discuțiile au vizat, de asemenea, finalitățile educației, în special modul în care cunoștințele acumulate servesc dezvoltării ulterioare a elevilor și integrării absolvenților în societate, vizând integrarea pe piața muncii și continuarea studiilor pe trepte superioare de învățământ. Dată fiind structura școlilor din mediul rural, în centrul atenției s-au plasat problemele amintite mai sus, manifeste la nivelul școlilor.