

Políticas de educação: aqui chegados, o que temos e o que não temos. É possível construir um modelo alternativo de governação da educação

Joaquim Azevedo

Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa

Notas de uma Conferência

IV Colóquio sobre “Políticas educativas. Discursos e práticas”, 5 de Dezembro 2008, Universidade da Madeira.

Agradeço muito o convite que a Universidade da Madeira me fez (em particular o Professor Carlos Fino) para estar aqui e para participar neste diálogo e nesta reflexão, a todos os títulos oportuna: centrar o debate em torno das políticas de educação (melhor que educativas), os discursos e as práticas. Há muitos anos que defendo que os principais problemas do nosso sistema educacional não são técnicos, são políticos. Isto é, são políticos porque têm a ver com as pessoas concretas, a sua vida, o seu tempo e o seu lugar, as suas esperanças e desesperos, o seu trabalho e o seu futuro, as relações que se estabelecem entre as pessoas e o tipo de vida que vivem na *polis*. Hoje voltarei, com o maior gosto, a este tema central. Obrigado, por isso, pela oportunidade que me proporcionaram para dar mais um passo nesta reflexão.

Baseio esta minha reflexão quer em muita investigação que se tem produzido no campo das ciências da educação, na minha universidade e em muitas outras, em Portugal e pelo mundo, quer em projectos e acções que acompanhamos, nuns casos, e que desenvolvemos, em outros casos e locais. Por exemplo: Estremoz (projecto Turma mais, que acompanhamos e publicamos na nossa Revista); Beiriz (Póvoa de Varzim) e o projecto de sucesso escolar para todos até ao 9º ano, em todo um agrupamento escolar; Trofa (projecto TCA-Trofa Comunidade de Aprendentes, www.trofatca.pt).

No final desta comunicação, alinho referências a alguns autores e textos que podem ser objecto de aprofundamento e de estudo de casos, para quem estiver interessado.

(Nos números pares, nomeio o que temos.

Nos números ímpares, o que ainda não temos)

Abandono escolar

1. Temos algumas certezas sobre os factores que promovem a prevenção do abandono escolar precoce:

a) **uma leitura sistémica do abandono**: o abandono escolar precoce não é um problema escolar é acima de tudo um problema social, que envolve a família, a comunidade local, os adolescentes e a escola, e só no quadro social local podemos equacionar e procurar resolver os problemas sociais com que nos confrontamos; de nada vale continuarmos a travestir de escolares graves problemas sociais, só porque hoje as crianças e os adolescentes estão todos na escola e porque, por essa via (de fuga), as nossas consciências lá vão ficando mais tranquilas;

b) **uma perspectiva institucional, interinstitucional** (em rede) e **interprofissional** de acção: decorrente do que acabamos de dizer, a acção social que se tem empreendido com sucesso, para prevenir o abandono escolar precoce,

tem sido uma intervenção institucional, de tipo interinstitucional e interprofissional, articulando instituições, recursos, saberes e poderes existentes em cada comunidade local, no quadro de projectos sociocomunitários;

c) uma **cultura escolar** sustentada no **apoio personalizado a cada criança e jovem**: acreditamos e reconhecemos que as práticas que conduzem a melhores resultados educativos são as que se baseiam numa atenção permanente e fina a cada criança e adolescente, a cada pessoa e sua circunstância, ao acolhimento e reconhecimento das diferenças, através de dinâmicas pedagógicas que são construídas em cada escola, por equipas educativas, face a situações-problema concretos, num trabalho de reflexão e acção permanentes e persistentes (é um labor muito difícil, há equívocos sociais instalados que dificultam muito esta acção –p.ex.o de que a escola sozinha tudo pode e deve fazer, ou o de que os profissionais docentes, em equipa, não são capazes de encontrar e construir os melhores caminhos educacionais, em cada escola, para cada criança e jovem; etc)

2. Mas, ainda não construímos dinâmicas sociais suficientemente fortes e persistentes, sociocomunitárias, envolvendo os vários actores, recursos e instituições locais, de prevenção do abandono, ainda fechamos muito as acções de prevenção dentro da instituição escolar, ainda agimos como se a prevenção do abandono não exigisse acções colectivas e negociadas entre actores sociais, ainda nos fechamos demasiado em cada sala de aula, construímos pouco trabalho colectivo nas escolas, ainda trazemos para o espaço-turma um trabalho pré-formatado e de acção profissional individual, como se este flagelo social fosse um problema técnico, que se resolve pelo recurso a umas quantas técnicas de bolso, como se bastasse aos professores apenas ler as normas instituídas pelo Ministério e “agitar antes de usar” (sim os professores, esses profissionais a quem a sociedade portuguesa e os líderes políticos tanta dificuldade têm em reconhecer capacidade de exercício profissional autónomo e responsável, que tanto são desautorizados e que por vezes facilmente se desautorizam!).

Sucesso educativo

3. Temos algumas certezas sobre os modos de promoção do sucesso escolar e educativo:

a) o **fundamento ético da educação e da profissão de professor**: o sucesso educativo escolar radica antes de mais na assunção por parte de cada profissional e de cada instituição educacional, de uma perspectiva e de uma prática quotidiana assentes nos princípios antropológicos da perfectibilidade e da educabilidade humanas, no princípio do des-envolvimento de cada pessoa no confronto com o outro, que a revela tal como é e pode vir a ser, princípios estes que fundamentam o nosso exercício profissional, que nos dão a força e a coragem para o trabalho diário e nos transmitem a esperança inabalável na revelação de cada ser humano, único, crítico e solidário, capaz de viver bem e em paz, em comunidade;

b) um **ambiente sociocultural local culturalmente estimulante** e o **apoio familiar em casa**: de facto, sabemos bem que a sociedade tem muito mais a fazer pela educação escolar do que tem feito (até hoje, a educação escolar muito tem feito para o desenvolvimento da democracia e da cultura em Portugal). Para isso

os parceiros sociocomunitários não têm que se “encavalitar” dentro do espaço escolar, como alguns defendem, têm de fomentar o melhor ambiente sociocultural local, fora da escola e em articulação estreita com ela, estimulando actores e iniciativas culturais diversas e participados, abertas e acessíveis a todos, capazes de deixar claro que o esforço, a exigência e o rigor que as escolas imprimem são compensadores, quer do ponto de vista humano quer social. Como refere António Nóvoa, ao perguntar e responder à pergunta: que fazer? A minha resposta é simples: mudar de posição e mudar de perspectiva. Mudar de posição: em vez de chamar para nós a responsabilidade, colocarmo-nos num espaço de redes (culturais, familiares, sociais) que construa novos compromissos em torno da educação. É preciso responsabilizar a sociedade pela escola. Mudar de perspectiva: em vez da escola fechada, baseada num modelo arcaico, imaginar a nossa acção como elemento de um novo espaço público de educação;

c) o **ensino de qualidade e a atenção das equipas docentes à progressão de cada aluno**, a mobilização de cada aluno para a aprendizagem, contínua e persistente, a atenção e o cuidado para com cada aluno em dificuldades de aprendizagem (não são alunos do insucesso!): de facto um ensino deste tipo só se consegue com um trabalho em equipa, desde logo em equipa de docentes e depois em equipas interprofissionais. Sabemos o quanto é inultrapassável que os professores trabalhem semanalmente em equipas docentes, em torno de equipas de alunos, para que cada uma e cada um dos alunos alcancem o sucesso escolar, sabendo também o quanto é preciso estudar, debater, aprofundar, em termos didácticos e pedagógicos, para desenvolvermos um trabalho com maior sucesso profissional.

4. Mas, ainda não temos: uma visão do fracasso escolar que não assente sobretudo no fracasso dos alunos; um trabalho escolar permanente de reflexão pedagógica, sustentado em equipas docentes, sobre cada aluno de cada turma e sobre o rendimento escolar de cada turma e da escola (onde estão os tempos semanais, em cada escola, para trabalho comum e em equipa de docentes?), ainda não dispomos de dirigentes políticos pacientes e persistentes, que invistam na qualidade, durante décadas, sem “tirar o pé” do acelerador da educação e da qualificação de todos os portugueses, qualquer que seja a sua condição e idade, no quadro do novo paradigma da educação ao longo de toda a vida, com a vida.

Políticas Públicas

5. Temos algumas certezas sobre as políticas educacionais que têm sido desenvolvidas em Portugal:

a) **democratizámos o acesso à educação escolar em trinta anos**, recuperando um atraso de cem anos: contrariamente ao que tantos profetas da desgraça propagandeiam, propondo apenas o regresso à escola do passado, a “do seu tempo”, a educação escolar evoluiu positivamente, acolheu todos os portugueses, sem filas de espera, criou “novas oportunidades” educativas e sociais a milhões de cidadãos, crianças, jovens e adultos. A sociedade portuguesa é hoje mais democrática, culturalmente mais rica e mais capaz de enfrentar os grandes desafios da hora presente, com trabalho, inovação, empreendimento;

b) **aumentámos o orçamento** e os recursos para a educação, dedicando uma fatia significativa da despesa pública à educação e não temos regateado investimentos em educação e formação complementares aos financiados pelo Orçamento do Estado;

c) **temos promovido sucessivas reformas**, tendo em vista melhorar a qualidade do sistema educativo, governo após governo, na crença de que é pela via de políticas dirigidas de cima para baixo, de centros iluminados de um saber que tudo domina e tudo conhece, em todo o país, acerca das escolas, dos professores, dos alunos, das famílias, dos actores locais;

c) temos a certeza de que as sucessivas **políticas e mudanças de políticas são comandadas pela “5 de Outubro” e orientadas pelo Diário da República**, esse instrumento verdadeiramente central e nuclear, transformado no (suposto) verdadeiro centro regulador do sistema, no quadro de uma rígida regulação de controlo (que só parece ter paralelo no “planeamento soviético”);

d) sabemos que os **serviços centrais e regionais** estão mais aptos a verificar a conformidade com as normas (do mesmo Diário) e a asfixiar a iniciativa e a divergência criativa do que a apoiar as instituições e os actores da educação e ajudá-las a melhorar o seu desempenho.

6. Mas, ainda não temos: políticas que envolvam toda a sociedade, que valorizem as boas práticas e incentivem todos os actores a estabelecerem compromissos concretos pela educação; políticas negociadas e baseadas na confiança; políticas que promovam a autonomia de cada instituição educativa e a responsabilização de cada actor, políticas de responsabilização social, em liberdade.

Modelo de governação

7. Finalmente, aquilo de que temos urgente necessidade, como tenho defendido publicamente, é de construir um novo modelo de governação da educação que assente na confiança, na autonomia e na responsabilidade, que incentive um forte envolvimento social em prol de mais e melhor educação, numa avaliação cuidadosa e contínua que forme e responsabilize; ...

8. Mas, ainda não temos dirigentes políticos que apostem neste modelo e possuámos escassa ousadia e capacitação institucional para trabalhar em rede, em cooperação e interacção, com regras do jogo negociadas, capazes de sustentar compromissos sociais concretos e claros.

Por isso, me deterei na análise deste ponto.

O tempo presente reclama que se olhe para outros horizontes, que muitos teimam em não querer ver. Reforma educativa atrás de reforma educativa, estamos a ficar mais pobres. É preciso pensar porquê, não deixar correr os problemas da educação como se fossem meras notícias impressas no jornal, que se consomem e pronto. O actual modelo político de governação da educação está esgotado. Basta olharmos para o que se passa hoje mesmo à nossa volta: o governo da educação não consegue governar, os professores baixam os braços e desistem da profissão, as escolas vivem num clima de intranquilidade e sob suspeita. O rotativismo político-partidário do “bloco central”, governo atrás de governo, continua, apesar disso, sem rumo, a tentar encher de carne um esqueleto vazio e inerte. Em cada legislatura que se abre, não se abre um tempo

novo. Apenas se perpetua, com repetições e até com variações excêntricas, o modelo de governação que já deu provas de que não serve uma educação de qualidade de todos os portugueses, nem o futuro da nação.

Felizmente, o nosso principal problema não são os recursos físicos, nem os meios financeiros, nem a falta de profissionais qualificados, nem mesmo a ausência de boas práticas, que infelizmente escasseiam em tantos países do mundo, o nosso principal problema é um modelo de governação da educação anacrónico, doente, perturbador.

Na sequência do Debate Nacional sobre a Educação, que tive o privilégio de coordenar, em nome do Conselho Nacional de Educação, ficou muito claro que temos que percorrer novos caminhos e, em muitos casos, também se revelaram bem explícitas algumas questões que temos de equacionar, com a máxima urgência. É imperioso redefinirmos o “pacto social” (e não o pacto educativo) em torno da educação, mas agora sob o signo da confiança, do compromisso e da esperança. Proponho, pois, para finalizar a minha comunicação, uma breve reflexão, suportada por uma série de perguntas, em torno do que chamo o novo modelo de governação da educação (MGE).

a) Vivemos num tempo novo. O paradigma da educação de todos ao longo de toda a vida irá iluminar e condicionar o desenvolvimento da educação nas próximas décadas. Temos de esclarecer o novo lugar da educação na “sociedade do conhecimento”, desde a educação escolar à educação social, e discernir o lugar da “nova” escola em cada comunidade: é um enclave, um contentor que ali foi colocado e face ao qual a comunidade local pouco ou nada tem a dizer? Ou é uma instituição social nuclear para pensarmos e construirmos um desenvolvimento social sustentável? Como se articula esta instituição com outras instituições locais, com papéis educativos também relevantes¹? Qual deve ser aí o lugar e o papel dos professores, o que espera a sociedade deles e como é que se cruzam os seus horizontes profissionais e a sua acção com a dos pais, das associações e agentes culturais, ...? Ficou muito claro, no Debate Nacional sobre a Educação, que muitas escolas continuam dramaticamente isoladas, seja porque se fecham sobre si mesmas seja porque a sociedade desvaloriza a educação escolar e não se compromete (para lá de uma retórica gongórica e enfadonha) na melhoria da educação.

Pergunto: queremos que o sistema de educação seja regulado exclusivamente a partir do centro (dos vários centros, tipo DRE) ou um sistema multiregulado, que valoriza também a participação dos docentes e a acção dos pais, das autarquias, dos interesses culturais, socioeconómicos? Até onde estamos dispostos a ir, como sociedade aberta, num MGE assente na multiregulação e valorizando a participação sociocomunitária, para atingirmos, com outra serenidade e persistência (sem andarmos aos solavancos, num “stop and go” permanente), uma educação de maior qualidade para todos os portugueses? Sem redefinirmos as prioridades, os níveis de responsabilidade e os responsáveis, continuaremos, por exemplo, como já acontece há vinte anos, a falar e a decretar a autonomia das escolas quando, efectivamente, as escolas não têm autonomia real nenhuma, simplesmente porque nada mudou no modelo de regulação

¹ Para os que dizem que “temos uma sociedade civil débil”, uma desculpa brilhante e fácil de quem quer perpetuar os modelos centralistas, iluminados e baseados nas soluções certas e pré-estabelecidas, recomendo a leitura de um artigo que refiro na bibliografia sobre a regulação sociocomunitária da educação, em que refuto esta perspectiva.

ao dizermos que mudou a autonomia da escolas. Por outras palavras, que lugar é que queremos que tenha a autonomia das escolas neste novo MGE? Que atribuições, competência e responsabilidades devem ficar concentradas nos agrupamentos escolares e escolas? E que lugar é reservado para a comunidade local e para os serviços regionais e centrais? E para os directores das escolas, e para os professores e as equipas interprofissionais, a cooperar em prol da melhoria da educação? E para os pais? E para as autarquias? E para... Não podemos prosseguir a política do simulacro, da retórica balofa, do faz de conta e do caos subsequente!

c) No processo de melhoria gradual, contínua e persistente da educação em Portugal, um imperativo social de primeira grandeza, é preciso reconstruir, por um processo de concertação e de acção-reflexão permanentes, o lugar e a função dos professores como profissionais, das equipas de professores dentro das escolas, da cooperação destes com outros profissionais, da articulação com os pais, da ligação a outros actores sociais locais. O que queremos dos professores e das equipas docentes? São correias de transmissão, são funcionários que apenas repetem matérias ou são profissionais autónomos, num novo e clarificado quadro de responsabilidades? Há ou não lugar para o desenvolvimento e aprofundamento de uma cultura escolar e para a sua valorização social? Sabemos que só uma pertinente, cuidada e persistente reflexão pedagógica sobre as situações-problema concretas, pode gerar melhorias na educação, turma a turma, escola a escola. Que dinâmicas de governação educacional devem exercer as escolas e que controlo social quer a sociedade instituir para credibilizar e apoiar as escolas e os professores e os seus projectos de melhoria gradual da educação?

d) Temos de definir se queremos que o MGE seja centrado no Diário da República, como até aqui, governo após governo, ou em actores sociais e em compromissos sociais concretos em prol de mais e melhor educação, construídos com a activa e responsável participação dos portugueses, desde o nível local ao nacional (como já se teima em querer fazer em tantos locais e com a participação de alguns parceiros sociais)? Que novos compromissos sociais queremos vir a estabelecer? Uma coisa parece certa: só num clima de confiança entre os parceiros e de responsabilização das partes será possível edificar um novo MGE.

Uma educação de qualidade para todos os portugueses, sem excepção, é demasiado importante para o nosso futuro para continuarmos a deixar de lado as questões centrais, persistindo em seguir um MGE que teima em ser centralista, uniforme, burocrático, tecnocrático, desresponsabilizante, quando não desnorteado, em contínuos solavancos, sob o signo do imprevisto e da inspiração do momento /de cada equipa ministerial, mesmo dentro do mesmo governo). Este modelo de governação gera mediocridade e desresponsabilização social. Todos os dias. Há muitos anos que precisamos de mais política, não precisamos de mais tralha técnica dentro de um sistema fechado.

Políticas de equidade impostas pelo Diário da República, central e uniformemente, constituem atentados à liberdade e à responsabilidade e só podem gerar mediocridade. Precisamos de plataformas cívicas de participação para a reconstrução do bem público educacional, como ficou tão claro no Debate Nacional. Precisamos de política, não precisaremos tanto de “comissões técnicas de sábios”, que se nomeiam para desatar pequenos nós, quando estes pequenos nós apenas escondem os grandes nós, que, esses

sim, continuam atados e bem atados. Somos nós, todos nós, em todo o país, que podemos e temos de desatar estes nós. Precisamos de um regresso à esperança e estou certo de que nós somos bem capazes de o fazer.

À profecia decretada da incapacidade dos portugueses, temos de opor a profecia da construção social de mais e melhor educação, num renovado quadro de esperança.

Por fim, registo algumas **referências bibliográficas**, de fácil acesso, para um primeiro aprofundamento e fundamentação de alguns dos temas aqui aflorados, seja por parte de equipas de professores, seja por associações de pais ou de autarcas ou outros actores sociais interessados. Aberto o apetite, é só prosseguir.

Azevedo, Joaquim (2008). *A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação*. Comunicação aos 2º Encontros de Pedagogia Social, Universidade Católica Portuguesa: Porto.

Barroso, João (2003). *Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada*, in *A Escola Pública - Regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA.

Barroso, João (2003). *Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução*. Educação e Sociedade. 24 (82), disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000100004&lng=en&nrm=iso

Brunsson, Nils (2006) *A Organização da Hipocrisia - Os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: ASA

Dubet, François (2004) O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*. 34. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000300002&script=sci_arttext&lng=pt

João Formosinho e Joaquim Machado, *Modernidade, burocracia e pedagogia*, in *A escola sob suspeita*, 2007, Porto: ASA

Formosinho, J. e Machado, J. (2008). Currículo e organização. As equipas educativas como modelo de organização pedagógica. *Currículo sem Fronteiras*, pp 5-16.

Lima, J.A. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, pp. 151-181.

Nóvoa, António (1999). *Os professores na virada do milénio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas*. Educação e Pesquisa, 25 (1). http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97021999000100002&lng=en&nrm=iso

Perrenoud, P. (1998). Adonde van las pedagogías diferenciadas? Hacia la individualización del currículo y de los itinerarios formativos.

http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_1998/1998_42.html

SARMENTO, M. J. *et al.* (2000). *Trabalho domiciliário infantil – um estudo de caso no Vale do Ave*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade, PETI.

VERDASCA, J. L., & CRUZ, T. (2006). O Projecto “Turmamais”: dialogando em torno de uma experiência no combate ao insucesso e abandono escolares. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 5, 113-128.