

O PROJETO FÊNIX, POLÍTICAS EDUCATIVAS E EQUIDADE: QUE ESCOLA PARA O SÉCULO XXI?

ILÍDIA VIEIRA¹

JOSÉ MATIAS ALVES¹

Pelo que me diz respeito, jamais de bom grado me entregarei nem outorgarei a minha confiança a condutores de povos que não estejam imbuídos da ideia de que, ao conduzir um povo, conduzem homens; homens de carne e osso; homens que nascem, sofrem e, ainda que não queiram morrer, morrem; homens que são fins em si mesmos, e não meios; homens, enfim, que buscam isto a que chamamos felicidade.

(Miguel de Unamuno – *Del Sentimiento Trágico de la Vida*)

1. A educação pública no século XXI

As políticas educativas são sempre condicionadas por uma determinada época e por um determinado contexto, que encerram em si mesmos uma visão específica da educação escolar. A alteração dessa visão reflete-se na linha de orientação destas políticas, que constituem um espaço de negociação das aspirações sociais face à educação. É neste espaço que se geram ações e programas através dos quais se acredita ser possível atingir os objetivos que os requisitos sociais impõem à instituição escolar.

A missão da escola mudou. No passado, a sua missão central era a de selecionar os melhores alunos, ensinando os que queriam ou podiam aprender, não havendo uma responsabilização da escola nem dos professores pelos resultados escolares. Num tempo em que o importante era garantir que os melhores transitavam e progrediam nos seus estudos, conceitos como *insucesso escolar* e *abandono escolar* “não existiam como referencial das práticas profissionais nem como referencial das políticas públicas.” (Rodrigues, 2010: 34). Em Portugal, esta noção de *missão da*

¹ Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa.

escola viria a ser alterada a partir da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986. A missão atribuída à escola passa então a ser a de “integrar e ensinar todos os alunos, mesmo os que não estejam motivados ou que não tenham as melhores condições para aprender” (id. *ibid.*) Esta alteração responsabiliza a escola pelos resultados escolares e pela garantia de sucesso de todos os alunos, o que passa pela adoção de “novas práticas pedagógicas, novas metodologias de ensino, novas atitudes e uma nova forma de olhar para os alunos” (id. *ibid.*).

O foco das políticas educativas altera-se, necessariamente, a partir desta mudança de paradigma. O seu principal desafio passa pela melhoria dos resultados escolares e pelo combate ao abandono escolar, tornando possíveis percursos escolares de qualidade para todos.

A mudança de paradigma a que assistimos leva-nos a (re)pensar o conceito de *escola pública*. Qual a natureza da educação pública? Que projeto queremos definir para a escola pública do século XXI? Durante mais de um século a *educação pública* foi entendida como *controlo público*, *financiamento público*, *propriedade pública* e *distribuição pública*, sendo o *público* representado pelo *governo* (Caldwell, 2000). Esta visão da educação pública não se compadece, contudo, com os desafios que se colocam à escola no século XXI. Importa, pois, clarificar o papel da escola pública para que esta se possa afirmar, efetivamente, como um *bem público*.

Caldwell (*ibid.*) apresenta uma visão contemporânea de *bem público*, uma *terceira via para a educação pública*, que passa por um estabelecimento claro das metas a atingir e por um comprometimento inequívoco com os valores fundamentais que sustentam a consecução dessas metas. Esta visão alicerça-se num consenso emergente ao nível dos fins da educação pública, que é possível observar nas políticas educativas internacionais. O mesmo autor resume este consenso na ideia de que todos os alunos em todos os contextos devem possuir competências ao nível da literacia e do cálculo, e devem adquirir uma capacidade de aprender ao longo da vida que lhes permita ter sucesso e realizarem-se numa sociedade do conhecimento e numa economia global (p. 308).

Partindo deste terreno comum, elencam-se seis valores fundamentais que deverão enformar as políticas e as práticas educativas:

- i. *Escolha* – o direito à escolha de uma escola que vá ao encontro das necessidades e aspirações dos alunos;
- ii. *Equidade* – assegurar que alunos com necessidades e aspirações semelhantes serão tratados da mesma forma no decurso da sua educação;
- iii. *Acesso* – assegurar que todos os alunos terão uma educação que vá ao encontro das suas necessidades e aspirações;
- iv. *Eficácia* – otimizar os resultados a partir dos recursos disponíveis;
- v. *Crescimento Económico* – gerar recursos que sejam adequados à tarefa;
- vi. *Harmonia* – em oposição à atual fragmentação que se faz sentir ao nível do compromisso e do apoio às escolas.

Esta visão da educação alicerçada em metas concretas sustentadas por valores fundamentais faz com que seja necessário abandonar uma visão da educação pública enquanto sistema exclusivamente regulado pelo Estado e exige um novo tipo de compromisso, impulsionado por uma adesão inequívoca a cada um destes valores.

2. Educação e equidade

A escola de massas criou a ilusão de uma *escola para todos*, capaz de fazer com que todos os alunos, independentemente das suas características de origem, desenvolvessem todo o seu potencial de aprendizagem. Não obstante os avanços que têm sido feitos para atingir este desiderato, existem ainda muitos alunos que não conseguem adquirir capacidades básicas que lhes garantam um desenvolvimento integral bem-sucedido. É neste contexto que o valor da equidade se tem vindo a assumir enquanto uma prioridade ao nível das políticas educativas.

Numa publicação recente² a OCDE apresenta os resultados de um estudo levado a cabo em dez países³, oferecendo uma perspetiva comparativa de

² OECD (2007). *Education and Training Policy – No more failures: Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

³ Bélgica, Eslovénia, Espanha, Federação Russa, Finlândia, França, Hungria, Noruega, Suécia e Suíça.

como estes países conseguiram lidar com a questão da equidade na Educação. São identificadas três áreas-chave para a equidade em Educação, a saber:

- i. A conceção dos sistemas educativos
- ii. As práticas de sala de aula
- iii. Os recursos

A noção de equidade é perspectivada em torno de duas dimensões: a justiça e a inclusão. A primeira implica que as características pessoais e sociais, como o género, o estatuto socioeconómico ou a etnia, não obstaculizem o acesso ao potencial educacional. A segunda pretende assegurar um nível básico comum de educação para todos. Estas duas dimensões encontram-se amplamente interligadas, sendo que o combate ao insucesso escolar ajuda a ultrapassar os efeitos da privação social que, frequentemente, levam ao insucesso escolar. Partindo das três áreas-chave identificadas, o estudo em causa aponta dez medidas para a equidade em educação⁴:

Conceção

- i. Limitar a orientação precoce para vias diferenciadas ou para turmas de nível e evitar a seleção com base nos resultados de aprendizagem.
- ii. Gerir cuidadosamente a liberdade de escolha de escola a fim de controlar os riscos de desigualdade.
- iii. No ensino secundário organizar alternativas de estudo atraentes, eliminar as vias fechadas e prevenir o abandono escolar.
- iv. Oferecer segundas oportunidades para a realização de estudos.

Práticas

- i. Identificar e apoiar sistematicamente os alunos com dificuldades de aprendizagem e reduzir as taxas elevadas de repetição de ano.
- ii. Reforçar os laços entre a escola e a família para ajudar os pais desfavorecidos a saberem apoiar os seus filhos nos estudos.
- iii. Ter em conta a diversidade e desenvolver formas bem-sucedidas de integração de migrantes e de minorias na educação regular.

⁴ Tradução de Teresa Gaspar *in* Lá fora – Acabar com o insucesso escolar: Dez medidas para a Equidade em Educação. *Revista Noesis*, 72

Recursos

- i. Oferecer uma sólida educação a todos, dando prioridade aos recursos para a educação de infância e ensino básico.
- ii. Orientar os recursos para os alunos que têm mais necessidade, para que as comunidades mais pobres tenham uma oferta pelo menos equivalente à das que têm mais meios e para que seja dado apoio às escolas com dificuldades.
- iii. Fixar objetivos concretos e quantificados para melhorar a equidade, particularmente no que se refere ao insucesso e abandono escolares.

O grande desafio da contemporaneidade parece passar por esta garantia da equidade em educação, para que seja possível traçar efetivamente percursos escolares de sucesso para todos e para cada um, para que não perdure “o mito da garantia da igualdade de oportunidades” (Azevedo, 2012: 32) criado pela escola de massas.

3. Cenários para o futuro da educação

O novo paradigma educacional que se tem vindo a desenhar implica uma séria reflexão e tomada de decisão ao nível das políticas educativas. As decisões tomadas a este nível têm uma influência central no desenvolvimento das pessoas e das sociedades, que se estende ao longo de décadas. É, portanto, fundamental pensar a Educação a partir da realidade presente, mas projetando-a no futuro, de forma a antever as implicações dos caminhos que vão sendo traçados. Em 2001 a OCDE, numa publicação intitulada “*Schooling for Tomorrow: What Schools for the Future?*”, desenvolveu um conjunto de seis cenários para o futuro da Educação até ao ano de 2020. Estes cenários procuram descrever a forma como a educação no geral pode vir a desenvolver-se numa sociedade e são apresentados como uma ferramenta para pensar o que queremos e o que não queremos em termos de Educação, bem como as possíveis e prováveis consequências das principais tendências em matéria de política educativa.

Apresenta-se, em seguida, uma breve sinopse dos cenários traçados, agrupados em três categorias:

i. Tentativa de manutenção do *statu quo* (modelo burocrático)

Neste cenário as características-base dos sistemas existentes mantêm-se no futuro, como resultado da incapacidade de implementar mudanças estruturais. Assiste-se à continuidade de sistemas burocráticos poderosos, a uma grande pressão no sentido da uniformidade e a uma resistência a mudanças de fundo. As escolas fazem parte de sistemas nacionais com modalidades administrativas complexas. Assiste-se a um desenvolvimento das tecnologias da Informação e da Comunicação, sem que haja mudanças nas principais estruturas organizacionais das escolas.

ii. Re-escolarização

Os cenários da re-escolarização preveem o reconhecimento generalizado das escolas e dos resultados que estas conseguiram atingir elegendo como prioridade a qualidade e a equidade.

Assiste-se a um fortalecimento das escolas enquanto *organizações aprendentes* ou centros de ação comunitária.

As escolas aparecem revitalizadas em torno do conhecimento que conseguiram gerar (e não da agenda social) e imersas numa cultura de elevada qualidade, experimentação, diversidade e inovação. Florescem novas formas de avaliação das aprendizagens e da competência.

iii. Desescolarização

O mercado da educação é significativamente alargado e os governos encorajam a diversificação, diminuindo muito do seu envolvimento direto na escolarização, pressionados pela insatisfação dos “consumidores estratégicos”.

A insatisfação com as escolas e as novas possibilidades de aprendizagem levam ao abandono das mesmas. As redes de aprendizagem emergem como parte de uma sociedade em rede mais vasta. Estas redes baseiam-se em interesses parentais, culturais, religiosos e comunitários diversos, algumas delas sendo redes locais e outras estendendo-se além-fronteiras. O ensino doméstico apresenta-se como alternativa à escola.

Qual o cenário desejável para a escola do século XXI? David Istance⁵ afirma que o caminho não passa por escolher um dos cenários traçados, mas sim pela focalização nos aspetos mais positivos da *re-escolarização* e da *desescolarização*. Tal significa fortalecer as escolas enquanto organizações de reconhecido mérito e valor, mas aproveitando também as potencialidades de alguns dos mecanismos da desescolarização. É necessário valorizar diferentes redes de conhecimento e integrá-las na escola. O desafio passa, portanto, por termos organizações escolares fortes mas abertas à diversidade e a outros intervenientes / atores educativos.

A aposta deverá ser feita num sistema escolar humanizado, propiciador de experiências e programas de aprendizagem diversificados, combinado com oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. Desta forma será possível conjugar a *equidade* com a *excelência* e a *inovação*.

A garantia da equidade em educação passa também pelo investimento na criação de ambientes educativos eficazes que deverão (OECD, 2006):

- i. Reconhecer os aprendentes como atores centrais, encorajar a sua participação ativa na aprendizagem e desenvolver nestes a compreensão da sua própria atividade enquanto aprendentes;
- ii. Fundar-se na natureza social da aprendizagem e encorajar ativamente uma aprendizagem cooperativa bem organizada;
- iii. Estar altamente sintonizados com as motivações dos aprendentes e com a importância das emoções na sua aprendizagem;
- iv. Estar atentos às diferenças individuais e às aprendizagens prévias dos alunos;
- v. Desenvolver programas de trabalho exigentes e desafiadores para cada aluno, sem que constituam uma carga excessiva para estes;
- vi. Definir e operacionalizar metas claras, associadas ao recurso a práticas de avaliação consistentes com essas metas e com uma forte ênfase no *feedback* formativo.

⁵ Membro do *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) da OCDE. Coordenador dos projetos “Schooling for Tomorrow” e “Innovative Learning Environments”, desenvolvidos pelo CERI.

4. Da mudança de paradigma à mudança das práticas

Sabemos o caminho que queremos seguir. Mas para que não se caia no cenário da manutenção da burocratização traçado pela OCDE, será necessário apostar em políticas educativas que tenham impacto ao nível da capacitação das escolas para uma contínua adaptação e melhoria perante os novos desafios que se colocam à educação. É necessário reforçar a capacidade organizacional da escola. Trata-se de criar nas escolas a capacidade para uma mudança sustentável através de processos de capacitação interna (Bolívar, 2012).

Encontrando-se diferentes escolas em níveis diferentes de desenvolvimento, as políticas educativas deverão ser flexíveis o suficiente para permitir o desenvolvimento organizacional contextualizado de cada escola, com vista à operacionalização das mudanças de que necessitam.

Como afirma Bolívar (2012) a mudança terá que passar pelo favorecimento de soluções estratégicas, capazes de contribuir para a construção de capacidade, através da aprendizagem em rede e da colaboração entre escolas.

A mudança no século XXI passa pela criação de escolas que assegurem, a todos os alunos em todos os lugares, o direito genuíno para aprender. Isto implica uma nova política, desenvolvida pelo entendimento do modo como as escolas melhoram e, ao mesmo tempo, capaz de mobilizar as energias dos estabelecimentos de ensino e coordenar os diversos componentes do sistema.

(Bolívar, 2012: 25)

Este objetivo implica recentrar as políticas educativas no *desenvolvimento das capacidades das escolas* ao invés de as focalizar no delineamento de *formas de controlo*.

O Programa Mais Sucesso Escolar parece potenciar esta capacitação da escola enquanto *organização aprendente* (Santos Guerra, 2000) que se (re)organiza para dar resposta às suas necessidades de desenvolvimento organizacional com vista à melhoria das aprendizagens dos alunos. Trata-se de um programa que marca uma *nova geração de políticas educativas* “*mais inovadoras e mais adequadas ao desafio que as escolas e os professores*

enfrentam, com o envolvimento dos governos, dos organismos internacionais, das universidades, dos centros de investigação, das famílias e das autoridades locais” (Rodrigues, 2011: 13).

Estas políticas de capacitação das escolas para os desafios da educação do século XXI inscrevem-se nos cenários da *re-escolarização* e da *desecolarização* apresentados pela OCDE. Há um fortalecimento das escolas enquanto organizações centradas no seu desenvolvimento e na consequente melhoria das aprendizagens dos alunos, elegendo-se como prioridade a qualidade e a equidade. Este fortalecimento das escolas é, no entanto, reforçado pelo desenvolvimento de parcerias e redes formais entre escolas e outras instituições ou agentes sociais. Trata-se de um “*novo modo de regulação pós-burocrática da educação*, com uma governação mais horizontal ou lateral, típica de uma sociedade sem centro, onde a função do governo é incentivar as interações entre os diversos intervenientes e distribuir serviços entre eles” (Bolívar, 2012: 39).

Importa, contudo, garantir uma melhoria sistémica, que vá para além da melhoria nas iniciativas particulares. Importa assegurar

“... a melhoria do sistema como um todo, de todas as escolas. O dever ético de proporcionar a toda a população escolar, de forma equitativa e inclusiva, o direito a uma educação de qualidade, que desenvolva todas as potencialidades.”

(Bolívar, 2012: 39, 40)

Importa fazer de *cada escola uma boa escola*. Qualquer escola pode ser uma boa escola, desde que se coloque a ênfase das reformas a efetuar na melhoria da qualidade do ensino e nas práticas educativas em sala de aula (Hopkins, 2007). No entanto, para que se consiga atingir este objetivo será necessário um compromisso com a mudança sistémica de larga escala acima referida, na qual as escolas colaborem com vista à melhoria das aprendizagens de todos os alunos em todas as escolas.

Este tipo de reforma exige que se passe daquilo que Hopkins (ibid.) designa de *prescrição* para o *profissionalismo*, ou seja, a intervenção direta do Estado através daquilo que é prescrito talvez não seja condição única para uma reforma sustentada de larga escala a médio prazo, pelo que

parece haver o reconhecimento de que as escolas necessitam de liderar a fase seguinte das reformas educativas. O importante é que haja um equilíbrio entre a intervenção do Estado e a autonomia das escolas, sendo que estas, por si próprias e através de redes de escolas, têm de ter autonomia para levar a cabo melhorias e inovações no ensino e na aprendizagem, com o apoio de boas práticas específicas, mas não prescritas. Esta mudança de paradigma implica, contudo, a capacitação das escolas. Continuando a seguir Hopkins (2007), a construção desta capacitação profissional passa pela substituição de uma série de iniciativas de consenso nacional por um número limitado de tendência educativas, centradas em quatro elementos-chave com o potencial para fazer de cada escola *uma boa escola*:

a) Aprendizagem personalizada

Por aprendizagem personalizada entende-se a capacidade de adaptar a educação às necessidades, interesses e aptidões individuais, por forma a preencher o potencial de cada jovem. Ao longo deste processo de personalização deverão considerar-se dois componentes-chave: a metacognição / aprender a aprender e uma avaliação para a aprendizagem. A metacognição implica a capacidade dos alunos monitorizarem, avaliarem, controlarem e modificarem a forma como pensam e aprendem, havendo evidências claras de que a aquisição destas capacidades pode aumentar significativamente o desempenho dos alunos.

Relativamente à avaliação, propõe-se uma avaliação formativa para a aprendizagem, que permita um conhecimento profundo dos pontos fortes e fracos de cada aluno e assim identificar as necessidades de aprendizagem de cada um.

b) Ensino profissionalizado

Um ensino profissionalizado implica formas radicalmente diferentes de desenvolvimento profissional, com um forte enfoque em estratégias de *coaching* e no estabelecimento das escolas enquanto comunidades profissionais de aprendizagem. Os elementos-chave para este processo implicam um repertório de estratégias de aprendizagem e ensino que permitam implicar os alunos ativamente no seu processo de aprendizagem,

bem como um desenvolvimento profissional contínuo com impactos diretos no comportamento do professor. O desenvolvimento profissional contínuo deverá ser conjugado com um sistema de gestão e observação do desempenho centrado explicitamente na aprendizagem e no ensino na sala de aula e com uma remuneração financeira relacionada com a performance dos professores. Estes três elementos deveriam ser empregues de forma efetiva pelos líderes escolares por forma a terem um impacto direto nos padrões académicos.

c) Redes e colaboração

A construção de redes pode ser um importante mecanismo de apoio à melhoria e inovação nas escolas. Podem proporcionar a colaboração ao nível da construção da diversidade do currículo, permitindo uma extensão de serviços e apoio profissional e ainda o desenvolvimento de uma visão da educação partilhada e vivida para além dos portões da escola. Como elementos centrais deste eixo são apresentadas a partilha de boas práticas que possam ser transferidas e adaptadas aos contextos específicos de cada escola e a construção de parcerias para além da escola, que proporcionem, por exemplo o envolvimento dos pais e a construção de uma responsabilização parental.

Sugere-se ainda a criação de uma Comissão de Boas Práticas que permita a construção de modelos de boas práticas, desenvolvidos por escolas de topo e a criação de incentivos às escolas no sentido de que estas possam construir parcerias para além da escola.

O conceito de redes interinstitucionais em educação enquanto motor de desenvolvimento e melhoria das escolas e dos seus profissionais é também abordado por Bolívar, que refere a mudança que se tem vindo a operar relativamente às “fórmulas tradicionais de extensão do conhecimento”, passando-se para “novas fórmulas de aprendizagem contínua – mediante estruturas mais orgânicas – dentro das comunidades profissionais de trabalho” (2003: 222). Estas novas formas interorganizativas de trabalho permitem uma cultura de colaboração e investigação. A constituição de redes poderá operar-se ao nível de associações ou redes de escolas, agrupadas normalmente por proximidade geográfica, que partilham as suas experiências, recursos e conhecimentos ou entre a Universidade (ligada

particularmente à área da Educação) e escolas ou institutos de determinada zona geográfica. Neste segundo caso, há uma relação de enriquecimento mútuo, apoiada nos processos de apoio, intercâmbio e difusão de conhecimentos e experiências que se gera entre universidade e escolas.

d) Prestação de contas inteligente

Uma prestação de contas ao nível das escolas centrada apenas em processos de avaliação externa poderá ter alguns efeitos perversos, como sendo o “ensinar para o teste” ou o aumento da competitividade das escolas através de ajustes no seu sistema de admissão, para além de aumentar o grau de dependência e a falta de inovação dentro do sistema.

Assim sendo, propõe-se que, na passagem da *prescrição* para o *profissionalismo*, qualquer estrutura de prestação de contas necessita não só de cumprir o seu propósito original, mas também de aumentar a capacitação e a confiança na prestação de contas profissional, ou seja, terá de se tornar inteligente, apoiando a função de construção da capacitação dos outros três eixos (aprendizagem personalizada, ensino profissionalizado e redes e colaboração).

Uma estrutura de prestação de contas mais inteligente assentaria em dois elementos-chave: (i) um melhor equilíbrio entre a avaliação interna e a avaliação externa e (ii) um maior equilíbrio entre a avaliação formativa (avaliação para a aprendizagem) e a avaliação sumativa (avaliação da aprendizagem).

Será necessário assegurar que os procedimentos de avaliação interna e externa se encontram alinhados e que os métodos utilizados em cada domínio se complementem.

A liderança é colocada pelo autor no cerne dos quatro eixos apresentados para fazer de cada escola uma boa escola, enquanto catalisador para uma mudança sistémica. É a liderança que tem o poder de maximizar o impacto dos quatro eixos apresentados nas escolas, bem como o poder de os fazer funcionar em diferentes contextos.

Traçada a rota para a inovação e para a melhoria das escolas, para a criação de um sistema educativo verdadeiramente mais equitativo porque capaz de responder à diversidade, será necessário criar condições para fazer emergir a escola que desejamos. É urgente, como afirma António

Nóvoa (2012), reinventar a escola se queremos que ela cumpra um papel relevante nas sociedades do século XXI, redefinindo o valor social da educação no espaço público e reinstituindo “a escola como lugar central do ensino e da aprendizagem, do conhecimento e do desenvolvimento pessoal”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azevedo, J. (2012). *Liberdade e Política Pública de Educação – Ensaio sobre o novo compromisso social da Educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas – Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: ASA.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos – o que nos ensina a Educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Caldwell, B. (2000). A ‘Public Good’ test to guide the transformation of public education. *Journal of Educational Change*, 1 (4), 307-329.
- Guerra, M. S. (2000) *A Escola que aprende*. Porto: ASA.
- Hopkins, D. (2007). *Every school a great school – realizing the potential of system leadership*. England: Open University Press.
- Nóvoa, A. (2012). A visão de António Nóvoa sobre os desafios da escola face à aprendizagem permanente no mundo contemporâneo [em linha]. *Vox Nostra*. Acedido junho 7, 2012, em <http://voxnos- tra.blogspot.pt/2012/05/temos-de-reinventar-escola-se-queremos.html#/2012/05/temos-de-reinventar-escola-se-queremos.html>.
- OECD (2001). *Schooling for Tomorrow: What Schools for the Future?* Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (2006). *21st Century Learning Environments*.
- Rodrigues, M. L. (2010). *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Coimbra: Edições Almedina.

