

Brotéria (Setembro de 2011)

A educação básica e ensino secundário que temos: da técnica à política.

Organizei este texto em três partes: numa primeira dou conta dos progressos realizados, nos últimos anos, em termos de educação e formação dos portugueses, antes de mais porque devemos valorizar o belo caminho que já fizemos; na segunda, refiro os problemas que subsistem e que são vários e de monta; na terceira, sintetizo em alguns pontos os desafios que as políticas públicas enfrentam hoje, na educação básica e no nível secundário de ensino e formação.

Os progressos realizados foram enormes

Tenho dito e redito, escrito e reescrito, que os ganhos sociais alcançados pela educação, nas últimas quatro décadas, ultrapassam os de qualquer outra área das políticas públicas, sobretudo quando pensamos no seu impacto humano e social quer para o aprofundamento da democracia e para a participação social quer para o desenvolvimento pessoal e cultural do conjunto da comunidade. Repito: nenhuma instituição social fez tanto pela democracia e pela cultura, em Portugal, como a escola portuguesa!

No nosso Séc. XX, durante décadas, infelizmente muitas, a educação não foi uma prioridade do desenvolvimento do país. Tanto a Monarquia como a I República (a tal que, só porque faz cem anos, dizem que fez maravilhas!) e Salazar e os seus governos, todos desinvestiram na educação e atrasaram irremediavelmente o país e disso a história não se pode esquecer. A factura que estamos a pagar, de atraso estrutural, que nos bloqueia e puxa para trás, é mesmo muito pesada. Porque o problema do atraso educacional não consiste em evidenciar o atraso escolar, em estatísticas alarmantes, o problema do atraso educacional é que ele arrastou e continua a arrastar o subdesenvolvimento social, o subdesenvolvimento da democracia e da participação social, a desconfiança do Estado nos cidadãos e dos cidadãos em si mesmos e no Estado, continua a limitar a capacidade de emprendermos com liberdade e espírito crítico, a autónoma e livre iniciativa pessoal e institucional. Este foi o maior crime histórico desse famigerado regime que Salazar impôs ao país.

O caminho percorrido após 1974 contém imensos ganhos alcançados contra esta corrente do passado, mas é, disso não tenhamos dúvidas, um caminho muito marcado por esse passado, bem vincado até ao dia de hoje (como veremos adiante).

A educação da primeira infância, que tem merecido menos atenção na sua primeira fase, os 0-3 anos, tem vindo a evoluir favoravelmente nos últimos dois decénios. O facto recente de os pais estarem cada vez mais presentes no mercado de trabalho, pai e mãe, empurrou o espaço público para a criação de respostas múltiplas (creches e amas, sobretudo), a que agora se pretende dar maior atenção e rigor avaliativo. A resposta pública, não apenas familiar, envolve já, em 2009, 35% das crianças (contra 20%, em 2000). O caminho apresenta dificuldades várias, mas esta atenção à primeira infância é crucial para toda a sociedade! Dela depende, em boa medida, o harmonioso crescimento de cada português. Mas é à família que tem de continuar a caber o papel fundamental de decisão sobre o que fazer com as crianças nesta fase inicial das suas vidas. Às políticas públicas compete, em primeiro lugar, apoiar as famílias nos seus esforços para proporcionar uma educação de muita qualidade na primeira infância e, em caso de necessidade e em articulação com quem represente as famílias, em cada local, promover respostas que facilitam alcance desse desiderato.

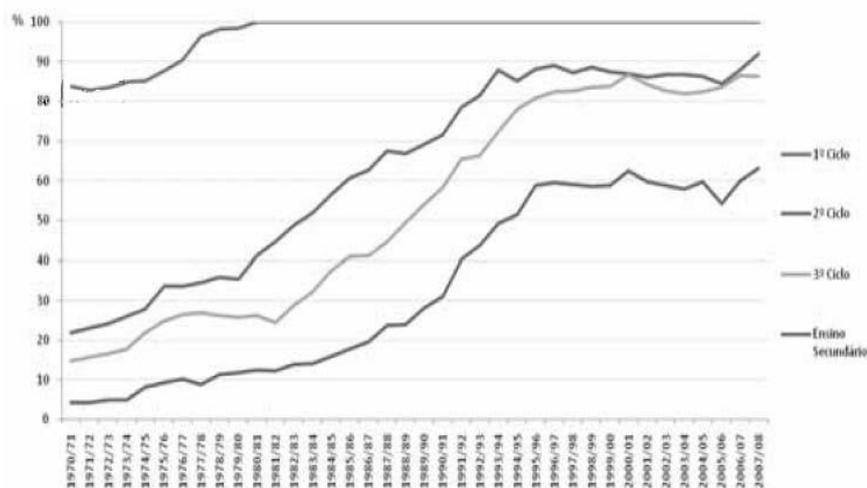
A educação pré-escolar (3-5 anos) nasceu, afirmou-se e hoje é já um bem público inestimável, que contempla 83% das crianças deste grupo etário e que, para os de 5 anos, já atinge um cobertura superior a 90%. Persistem desigualdades sociais e geográficas, mas que salto gigantesco conseguimos dar, unindo esforços de múltiplas instituições sociais e do Estado!

Hoje, estamos num novo patamar de possibilidades no que respeita à educação da infância. Com estes belos resultados alcançados, podemos apostar numa nova prioridade política à educação da infância (0-11 anos), pois temos esteios sólidos para o fazer e ao fazê-lo podemos solidificar os alicerces de uma educação de infância que, tanto na sua componente social, de primeira infância (0-5), como na sua componente escolar (6-11), só pode ser de muita qualidade. Tudo o que fizemos para ancorar bem os alicerces, humanos e sociais, será certamente o melhor investimento que faremos, em prol do bem comum: as crianças primeiro! Mesmo em termos de escolarização, o que semearmos com esforço nestes doze primeiros anos é o que colheremos a cantar mais tarde e ao longo de toda a vida.

Este futuro implicará quer uma nova política de apoio às creches e amas, pois o aumento brutal do apoio à primeira infância, na últimas duas décadas, requer agora cuidadosos apoios sociocomunitários e do Estado, quer uma reorganização do 2.º ciclo e uma aproximação deste à solidificação das aprendizagens do 1.º ciclo, como se faz quase em toda a Europa. Isto só não é possível se continuarmos a colocar os interesses corporativos instalados à frente das necessidades de desenvolvimento das crianças, pois a infância percorre exactamente esse mesmo período, dos 0 aos 11 anos. A política primeiro! A persistência do 2.º ciclo é de tal modo anacrónica (uma espécie de doença por todos reconhecida e por ninguém tratada) que, qualquer dia, quando tiver mesmo de mudar, todos se irão perguntar, estranhos de si mesmos: mas quem é que era o estúpido que tinha pedido este 2º ciclo?

A escolarização generalizada da população já chegou aos 16 anos, uns trinta anos depois de ter sido amplamente desejada. Podemos dizer que as taxas de escolarização avançaram a um bom ritmo, sempre a recuperar um enorme atraso histórico. A esta realidade de democratização do acesso à educação escolar, adiciona-se agora a escolarização universal e obrigatória até ao 12.º ano e até aos 18 anos. Este será o maior desafio dos próximos anos: oferecer, em cada escola e centro de formação, percursos educativos de qualidade a cada um e a todos os jovens, entre os 15 e os 18 anos (com esta idade ou com idades mais avançadas, por força da recuperação de atrasos escolares). A taxa de escolarização real atingiu os 62% e estagnou aí, ao longo dos anos dois mil.

Gráfico 1: Ensinos Básico e Secundário -Taxa real de escolarização (%) nos ensinos básico e secundário, segundo o ciclo de estudos, em Portugal (1970/71 a 2007/08) Fonte: GEPE-ME / INE. 2009

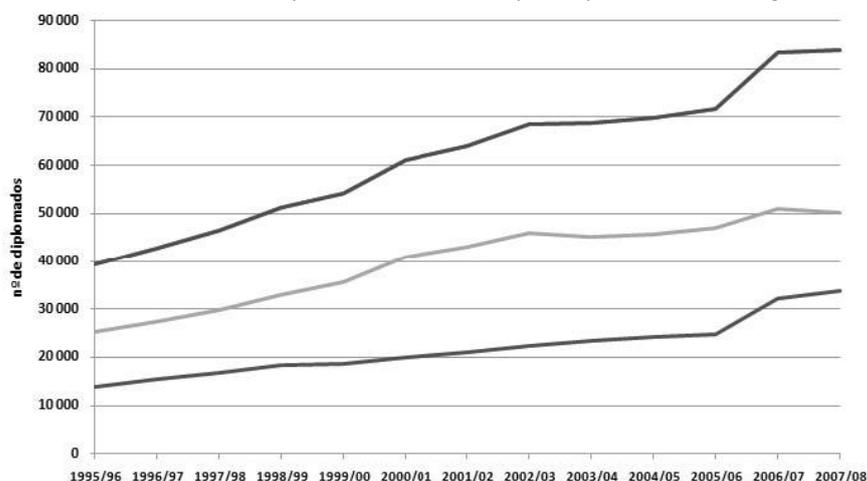


A introdução dos cursos profissionais, oriundos das escolas profissionais, nas escolas secundárias, realizada em 2004, sofreu uma enorme aceleração após 2006, substituindo os cursos tecnológicos até aí existentes nas escolas secundárias, com elevados índices de insucesso, regra geral. Este facto permite pensar com renovada esperança a democratização

do último segmento da escolarização universal, o ensino secundário.

Dispomos, de há uns anos a esta parte, de um corpo docente muito qualificado, apto a desempenhar a sua missão pública com competência. Esta realidade permite sustentar novas melhorias da educação escolar e reclamar um desempenho profissional mais autónomo e mais focado no essencial.

Gráfico 2: Número de diplomados do Ensino Superior, por sexo, em Portugal (1995/96 a 2007/08)



A educação de adultos, através de novos mecanismos de validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida e com a vida, teve um novo impulso nos anos dois mil, sustentada numa rede de Centros Novas Oportunidades. Esta oferta, bem diferente daquela que historicamente configurou a educação de adultos em Portugal, permitiu a muitos milhares de cidadãos organizar o seu portfólio de competências e realizar aprendizagens que lhes são da maior utilidade para uma vida melhor organizada e mais autónoma, além de profissionalmente mais competente.

Segundo os dados do GEPE-ME, relativos ao ano lectivo de 2009/10, foram já muitos os maiores de 15 e os maiores de 18 anos que acederam a novos cursos de educação e formação e a processos de reconhecimento e validação de competências. Para o ensino básico foram perto de 124.000 e para o ensino secundário foram cerca de 142.000. As vias mais percorridas foram os Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e os Processos de Reconhecimento e Validação e Certificação (estes representam 76% dos percursos realizados no ensino básico e 61% no nível secundário).

Quadro 1 Novos alunos que acederam ao ensino básico e ao ensino secundário, em 2009/10 (teoricamente maiores de 15 e de 18 anos, respectivamente)

	1º Ciclo Ensino Básico	2º Ciclo Ensino Básico	3º Ciclo Ensino Básico	Ensino Secundário	Total
Cursos EFA	2.332	5.304	29.959	41.773	79.368
Ensino Recorrente	329	44	473	12.578	13.424
Processos RVCC	599	10.560	93.342	86.956	191.457
Formações Modulares	—	84	692	963	1.739
Total por ciclo de estudos	3.260	15.992	124.466	142.270	285.988

Em síntese, um dos maiores orgulhos da III República, em termos de políticas públicas, reside, de facto, na democratização do acesso à educação. De um sistema que se explicava em torno de um ensino primário de 4 anos e de uma escolarização de 6 anos, passamos para uma escolarização universal dos portugueses até aos 16 anos e para elevadas taxas de qualificação com o nível superior. Somos um país muito melhor, com pessoas mais capazes de pensar e de poder resolver os seus problemas, mais aptas a comunicar e a trabalhar com competência, em contextos de maior adversidade. Temos empresas que puderam substituir totalmente, em trinta anos, operários com menos do que a quarta classe por uma nova população qualificada com doze anos de escolaridade e com os quadros superiores necessários, tendo para tal contribuído apenas (e não é pouco) com o pagamento dos seus impostos. E isso não é nada fácil, basta olharmos para o último século da nossa história, em que ficamos a olhar para os nossos pés, “orgulhosamente sós”; isto mesmo merece a devida celebração pública, coisa em que somos parcos (dizemos bem de nós mesmos!), por sermos sobredeterminados por tendências autofágicas em relação àquilo em que somos bons, apesar das dificuldades, que subsistem.

É verdade que estes ganhos, até porque se teve de correr muito para apanhar o ritmo da história, comportam em si limitações e até dificuldades muito nítidas, quase como que fracturas expostas. Depressa e bem há pouco quem. A qualidade não acompanhou a quantidade, quando esta se teve de manter como o elemento central das políticas: acolher todos os que procuram o bem educacional, não deixar filas de espera à porta das escolas (como continuam a existir nos hospitais ou nos tribunais!). Na verdade, como melhor veremos de seguida, há problemas que persistem e que têm de ser trazidos, sem vergonha e sem hesitação, ao espaço público.

Mas, o maior drama é que mantivemos um modelo escolar sustentado na selectividade sociocultural, bem como o mesmo modelo de administração educacional herdado do salazarismo: uma máquina controlada politicamente (agora por outros), uma máquina que tudo quer controlar do centro e para o centro, uma administração ainda prisioneira do compadrio partidário e que tudo sabe e determina, usando o Diário da República como o seu principal instrumento e recurso.

Existe, também é preciso destacá-lo, apesar de tantos sublinhados negativos nos *media*, uma muito boa dose de confiança da sociedade portuguesa na sua educação escolar e nas suas escolas. Estas são instituições onde diariamente deixamos os nossos filhos a pessoas que não conhecemos de lado nenhum, sem que isso represente para nós, que seguimos para o nosso trabalho, factor de insegurança diária. Pode ser ainda uma confiança algo *distante*, mas trata-se de uma confiança fundamental, na hora de pensarmos um futuro melhor para o bem público educacional e para a nossa vida comum.

Os problemas que subsistem são ainda muitos e complexos

É para todos evidente que os problemas que subsistem são muitos e muito complexos, sobretudo porque, como veremos adiante, apelam para soluções cada vez mais políticas, ou seja, a considerar no espaço público e envolvendo toda a sociedade. Isto é, além de um persistente atraso que mantemos em relação aos países vizinhos, no espaço europeu, verificam-se algumas crónicas dificuldades em ultrapassar problemas tais como o insucesso e o abandono escolar precoce (antes dos doze anos de escolaridade). Estas duas áreas de dificuldade são responsáveis por perdas de alunos que integram inicialmente uma escolarização universal de doze anos e que a abandonam ainda em muito elevado número (38%, em 2008), antes de a concluírem com sucesso. As perdas relacionam-se sobretudo com o insucesso escolar e este com uma crónica dificuldade das escolas em acolherem a diferença e a diversidade cultural e saberem lidar com ambas, no quadro de uma escolarização de qualidade para cada um e para todos, ao longo de doze anos.

Se analisarmos uma coorte (Gráfico 3), verificamos que apenas 38% do grupo de alunos

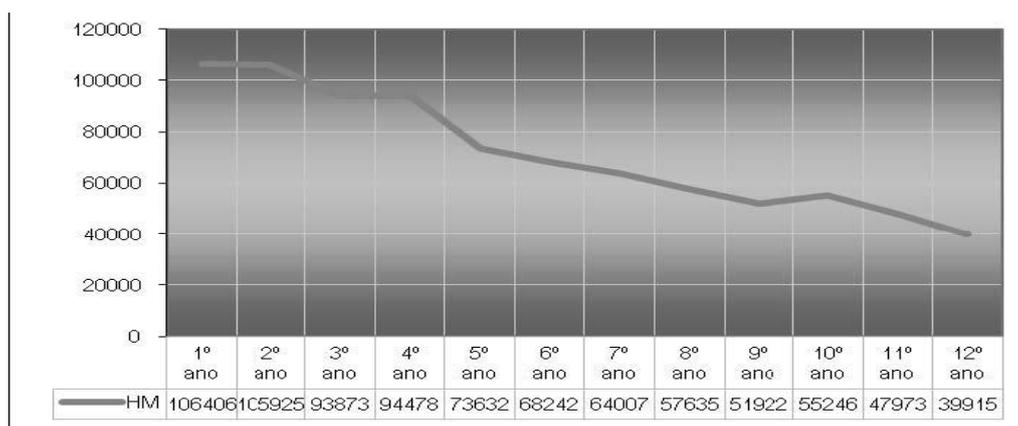
que iniciou a sua escolaridade em 1997/98 atinge o 12.º ano sem reprovações. Esta situação é muito idêntica à que se regista para o grupo de alunos que iniciou a sua escolarização no ano de 1994/95. Muitos dos alunos que reprovam uma vez acabam por repetir a reprovação e abandonar a escola, de tal modo que 30% dos alunos de 17 anos já não se encontra a estudar.

Como refere o estudo do CNE, Estado da Educação 2010, o sistema escolar continua muito ineficaz e ineficiente, sobretudo nas transições entre ciclos de estudo e no ensino secundário. Para reduzirmos a saída precoce da escola, ou seja, antes do 12.º ano (38% em Portugal, em 2008), ao ritmo dos restantes países europeus, que fixaram a taxa de saída precoce no máximo de 10%, para 2020, precisamos de progredir muito quer na nossa capacidade de criar oportunidades de ensino e formação adequadas aos diferentes contextos e situações de aprendizagem dos alunos: não podemos oferecer o mesmo tipo de formação a todos, pensando que estamos a oferecer o melhor percurso para cada um.

O desvio etário nos alunos de 15 anos, 100% escolarizados, já é de 43%, ou seja, este mesmo volume de alunos de 15 anos ainda se encontra matriculado no ensino básico. Em 2009/10, apenas 45% dos homens e 55% das mulheres inscritas no 12.º ano de escolaridade têm 17 anos, a idade ideal, enquanto 14% dos homens e 10 das mulheres têm já 20 anos ou mais, o que quer dizer, um desvio etário de 3 e mais anos (CNE, Estado da Educação 2011). O sistema escolar continua a revelar dificuldades notórias em responder às necessidades e potencialidades da população que acolhe, utilizando muitas vezes a repetência em *default*, como modo rotineiro de superação das dificuldades de aprendizagem, à falta de melhor resposta.

Quando estamos a dar passos decisivos para alcançarmos a escolarização universal de 12 anos de escolaridade, esta situação continua a ser preocupante, não só em si mesma, mas também porque nos coloca, face aos nossos vizinhos e concorrentes europeus, numa clara desvantagem, no quadro de um mercado de trabalho cada vez mais aberto e globalizado (que traz a Portugal técnicos muito qualificados de outros países). Apenas 55,5% dos jovens entre os 20 e os 24 anos, em 2009, terminou o ensino secundário. A meta da UE27 é de 85%, para 2020. Temos um longo caminho a percorrer, sobretudo focado na capacidade de responder a cada aluno e criar oportunidades de educação e formação adequadas, exigentes e capazes de fornecer as ferramentas estruturantes da construção de projectos de vida pessoal e profissional, livres e honestos.

Gráfico 3: Análise por coorte do Percurso escolar dos alunos do 1.º ao 12.º ano, que entraram no sistema escolar aos 6 anos, em 1997/98, e que obtiveram sempre sucesso



O país dispõe de uma rede de equipamentos e serviços de educação e formação de qualidade, por vezes até sobredimensionada (e por outras vezes ainda mal equipada) e com docentes e formadores qualificados.

Em cada comunidade há condições para se realizar um correcto diagnóstico da situação e um plano de acção tendo em vista oferecer a cada jovem um percurso escolar de qualidade (personalização dos percursos educativos), o que significa colocar toda esta capacidade instalada na comunidade ao serviço do desenvolvimento humano dos jovens e não apenas ao serviço dos interesses particulares instalados. De que nos adianta dispor dos melhores meios (que são recursos muito caros para um país pobre como o nosso) se eles não estão ao serviço daquilo para que foram criados?

Trabalhar os processos ou os resultados?

As melhorias precisam de ser muito sustentadas e reflectidas. Os resultados nos exames do PISA, revelados em Dezembro de 2010, permitiram perceber que houve uma melhoria dos resultados dos alunos portugueses de 15 anos de idade, avaliados em 2009, tanto em Matemática, como em Português e em Ciências. Mas, antes de se embandeirar, urge perceber que a melhoria é escassa e, sobretudo, importa compreender onde estarão as bases dessa pequena melhoria.

Primeiro, numa escala com sete níveis de proficiência e com um ponto médio situado em 500 pontos, apresentamos níveis de 489 em Leitura, 487 em Matemática e 493 em Ciências, para as médias da OCDE de 493, 496 e 501, respectivamente. Para sabermos onde estamos nesta “escala”, em 2009, os afastamentos globais em relação ao nível médio tiveram o valor de 262 pontos, para o nível mais baixo, e de 698 pontos, para o grupo com melhores resultados.

Permanecemos no último terço da tabela dos 33 países e sempre abaixo da média. E estes dados valem o que valem, pois, quando se trabalha em função de resultados, sabemos que não é assim tão difícil intervir na fabricação das amostras nacionais (e, em 2009, houve, como foi publicamente referido e consta do relatório do PISA, uma amostra nacional com menos alunos repetentes, portanto menos alunos com atrasos escolares, e houve um maior peso de alunos de escolas privadas).

Segundo, as primeiras e mais importantes razões são outras: (i) a introdução dos exames nacionais no 9.º ano (2005), uma vez que se adoptou um modelo de exame muito próximo daquele que é praticado pelo PISA, criou (para o bem e para o mal) hábitos de preparação para este tipo de exames internacionais, que incidem sobre os 15 anos, idade em que a maior parte dos respondentes já frequenta o 10.º ano; (ii) o reforço das possibilidades de apoio aos alunos com maiores dificuldades de aprendizagem, mormente no 3.º ciclo do ensino básico, promovido durante vários anos, permitiu que as escolas utilizassem de modos criativos e criteriosos os créditos horários disponíveis e as horas destinadas ao “Estudo Acompanhado”; (iii) a criação e o forte incremento dos CEF-Cursos de Educação e Formação “desviou” para esta nova modalidade de ensino (já não considerada regular) 10% dos alunos do terceiro ciclo do ensino básico, exactamente os que revelam maiores dificuldades de aprendizagem.

Não adianta muito trabalharmos para os resultados, peritos e espertos que somos a fabricar exactamente o resultado desejado. Temos de trabalhar de outro modo para reduzir substancialmente e a um ritmo mais acelerado o atraso histórico que transportamos.

Em termos da União Europeia e para 2020, está fixada uma taxa de 85% para a conclusão do ensino secundário, para os jovens entre os 20 e os 24 anos. Em 2008, Portugal apresentava uma taxa correspondente de 54%. Não podemos continuar a melhorar a uma taxa de 2% ao ano, como tem efectivamente acontecido. Temos de fazer mais e de fazer melhor.

O mesmo se diga quanto ao ensino superior: a meta da UE para o mesmo horizonte, é de 40% para os adultos entre os 30 e os 34 anos, apresentando Portugal, em 2008, uma taxa

de 22%. Há muito a fazer, mas o foco da nossa acção colectiva, não pode ser colocado nos resultados! É muito fácil construir resultados. Mas em educação, os processos são os resultados!

Quadro 2: Percentagem da população que atingiu pelo menos o ensino secundário, por grupo etário

Grupos etários	Portugal			Média OCDE	Média UE 19	Alemanha	Espanha	França	Itália
	1999	2006	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2008
25-64	21	28	28	71	72	85	51	70	53
25-34	30	44	47	80	82	86	65	83	69
35-44	21	28	29	75	76	87	57	77	57
45-54	15	20	20	68	69	86	45	64	49
55-64	11	12	13	58	59	82	29	55	35

Fonte: OCDE, Education at a Glance. Nota: Se progredirmos, no próximos anos, à mesma média anual que a verificada para os últimos dez anos (grupo etário mais jovem) precisamos ainda de 20 anos para atingirmos a actual média da UE 19.

Algumas notas de reflexão sobre o futuro

O sistema de educação, em Portugal, sofre de três enfermidades graves. A primeira refere-se à crónica dificuldade em lidar, com cuidado, competência e bons resultados, com a enorme diferença cultural e pessoal que existe entre os alunos, que se traduz em ritmos de aprendizagem muito diversos, características pessoais e competências diferentes e expectativas divergentes acerca da escola e das aprendizagens. A segunda diz respeito à qualificação dos professores. A terceira relaciona-se com a regulação, que se traduz em três subtópicos, a falta de confiança, a irresponsabilidade e a mudança permanente. O Ministério da Educação não confia nas escolas e nos agrupamentos e nas suas competências acumuladas e as escolas não confiam no Ministério, em permanente instabilidade. O sistema funciona sob o prisma da irresponsabilidade (deu-se um bom passo de sinal contrário com a criação da figura do Director), pois cada patamar de responsabilidade descarta a sua quota-parte de responsabilidade para o outro mais acima, até se chegar rapidamente ao Ministro ou à Ministra. Como estes mudam velozmente (30 em 37 anos), a energia dissipa-se e a tensão escoia-se, não servindo para nada de útil. Não há também um modelo claro de regulação da educação, no plano central, local e de cada escola ou agrupamento, que permita perceber os princípios básicos de funcionamento e qual é o quadro de responsabilidade de cada um.

Finalmente, às mudanças permanentes de Ministros acresce uma “desvairada” mudança permanente de políticas, pois estas, não sendo estruturadas com base em forte participação e autonomia responsabilizante, vogam ao sabor de cada equipa ministerial, mais até do que ao sabor da gestão governativa de cada partido político.

Reflectindo sobre estes pontos, destaco o da escolaridade universal de 12 anos e o da regulação da educação, pois acabam por implicar muitos outros.

Escolaridade universal de 12 anos

A concretização de uma escolaridade universal e obrigatória de doze anos (e até aos 18 anos de idade) constitui um dos maiores desafios dos próximos dez a quinze anos. Por um lado, as taxas de escolarização são ainda baixas, como vimos, havendo portanto grandes esforços a empreender e, por outro, não se vê como se vai realizar a mobilização de todo o país para o cumprimento deste desiderato. Este objectivo estratégico para Portugal precisa de ter contornos simbólicos trabalhados participadamente e cooperativamente, objectivos claros,

actores, responsabilidades e recursos definidos, resultados esperados e metodologias de avaliação estabelecidas.

Ora pouco ou nada disto existe. E, assim, desorientados e desmobilizados, partimos para mais esta aventura, certos de que havemos de lá chegar, mas cépticos acerca do quando e do como. Aqui e mais uma vez, o processo dita o resultado. Se queremos atingir esta meta em quinze anos, já que em dez me parece impossível cumprir o objectivo da UE27 (para 2020) de reduzir a taxa de abandono precoce -antes do 12º ano - de 38% para 10%, ou seja, se queremos reduzir esta taxa ao ritmo de 1,9 pontos/ano e não de 2,8 pontos/ano, é obrigatório saber discutir como, com que é que podemos contar, com que actores e parceiros, com que recursos e com que compromissos concretos da parte de cada um. Ao Estado deve caber este papel de orientação geral e de criação de um quadro de disponibilidade e mobilização, além da urgente e clara afectação dos recursos comuns que vier a ser comumente percebida como necessária e possível.

O fulcro do problema consiste, a meu ver, na capacidade de mobilização dos actores e dos recursos necessários para tal fim, o que implica orientação, envolvimento dos parceiros sociais da educação, determinação e resiliência. Como gerar localmente, território a território, as condições para proporcionar a cada jovem e a todos os jovens percursos de educação e formação de qualidade? Esta é que é a questão central que resulta da aplicação desta medida legislativa, questão que é geralmente subvertida pela aplicação do princípio da adequação compulsiva das “novas franjas” de jovens à oferta já existente (com todas as debilidades conhecidas).

A Assembleia da República, a sede que determinou a universalidade e a obrigatoriedade da escolaridade de 12 anos, é a sede que tem promover este trabalho. Desgraçadamente para todos nós, não foi o que ocorreu quando se decretou a escolaridade de 4, de 6 e de 9 anos. Os deputados representantes da Nação legislam e, no fim de cada sessão, têm a tendência para lavar as mãos. Falta saber se, nas sociedades de hoje, legislar e lavar as mãos, deixando ao abandono o acompanhamento da sua execução, é o estilo de implicação mais adequado da Assembleia da República na solidificação da democracia e da justiça social, em Portugal.

Em segundo lugar, a função de professor continua, infelizmente, a ser uma prioridade secundarizada nas políticas públicas de educação. Advoga-se, de há uns anos a esta parte, que o sistema educativo já tem os educadores e professores de que precisa e que a sua renovação é escassa, em cada ano que passa. Ora, se é verdade que esta renovação é escassa, também é verdade que estamos a fugir à questão: nem se qualificam de modo diferente os novos diplomados que continuam a aceder à profissão, invertendo a marcha dos acontecimentos, nem se investe numa formação contínua em larga escala e com redobrada qualidade.

São os bons professores que fazem as boas escolas, se exceptuarmos aquelas que seleccionam os seus alunos com base no seu nível socioeconómico e cultural. Remete-se frequentemente o nosso olhar para a Finlândia, como farol nas políticas de educação, mas não se atenta e sublinha como é que este país decidiu investir durante trinta anos na qualificação do seu corpo docente, renovando-o e colocando-o na primeira linha das profissões socialmente valorizadas.

Não é um arremedo complexo de avaliação do desempenho dos professores que substitui a complexa ausência de uma clara política de formação contínua e de valorização escolar e social do bom desempenho profissional dos professores. Nos últimos trinta e cinco anos seguiu-se a política de qualificar medianamente os professores, e depois beneficiá-los sempre a todos, sem avaliação do seu mérito, nos seus locais de trabalho. Os resultados estão à vista, tal é o impacto desta política nos resultados escolares dos alunos.

É difícil, todos o sabemos, mas não se deve prosseguir neste caminho. Devemos estar conscientes de que não é um qualquer modelo de avaliação de desempenho, que deve existir em cada organização e que tem de existir em cada escola, que branqueia a situação existente. Mais cedo ou mais tarde o véu vai levantar-se e seremos confrontados com o facto de nos termos esquecido do elementar: precisamos de ter bons professores e necessitamos de poder

contar exclusivamente com bons professores. Isso começa na formação inicial, que precisa de ser profundamente revista (e o Estado, como principal empregador, tem a palavra principal a dizer sobre o perfil profissional dos docentes) e prossegue na capacitação dos profissionais em exercício. Tanto num âmbito como no outro, temos de elaborar participadamente e de colocar no terreno urgentemente novas políticas de formação de professores.

A debilidade dos resultados dos alunos, quase sempre imputada aos alunos, mormente pelos professores, deve-se em larga medida à debilidade das capacidades profissionais dos professores que temos. E esta variável explicativa dos fracos resultados, que se vai atirando para debaixo do tapete, também não é uma fatalidade da história, ou seja, podemos e devemos atacar o problema de frente, com coragem, pois só quem é mau profissional é que tem a perder.

Uma regulação solidária, policêntrica, assente em compromissos

Em terceiro lugar, se há questão que carece de séria reflexão e decisão concertada e inadiável, no campo das políticas públicas de educação, é a de sabermos qual o lugar e o papel, na definição, execução e avaliação das mesmas políticas seja da Administração Central e desconcentrada, seja de cada escola/agrupamento e dos actores sociais locais.

Durante vinte anos (1989-2008) fizemos progressos, muito lentos, medrosos e herdeiros de uma prática centralista e burocrática da administração educacional. Este modelo nunca foi verdadeiramente alterado, de tal modo que, ainda hoje, as escolas e os actores sociais locais têm um papel muito secundário e subalternizado na dita definição, execução e avaliação das políticas públicas de educação. A proclamada autonomia das escolas sempre ficou mais do lado da proclamação do que da realidade dos factos. Podemos dizer, com muitos outros autores, que a retórica da autonomia das escolas tem servido muito mais a legitimação contínua do Estado providencial, protector e “estrangulador”, que assim actualiza o seu lugar e o seu papel na sociedade portuguesa, do que a real autonomização das escolas e a participação mais activa dos actores sociais locais.

Mas progredimos. Hoje, as escolas já têm o seu Director (desde 2009!), cada vez mais “responsável”, as autarquias ganharam poderes importantes de acção e os parceiros locais têm voz e assento consultivo em várias dinâmicas educativas locais (Conselhos de Escola, Conselhos Municipais de Educação, etc). O espaço local ainda é sobretudo o da execução das políticas (com algum espaço para a “consulta”), políticas estas pensadas e avaliadas por outrém, o centro do sistema (se é que aqui são avaliadas!).

A criação das escolas profissionais, em 1989, poderia ter sido tomada pelos decisores políticos como uma constelação política (ainda que por eles mesmos considerada periférica) capaz de inspirar modelos muito mais avançados e performativos de regulação da educação, desde o centro do sistema a cada escola e a cada parceiro local.

Na verdade, uma das questões centrais das políticas públicas de educação consiste no modelo de regulação que se pretende adoptar, tendo em vista a melhoria do ensino e das aprendizagens de todos os portugueses. No momento presente, em que continuam a ser tomadas medidas avulsas, neste campo, como o demonstra o recente anúncio da extinção *avulsa* das Direcções Regionais de Educação, impera um modelo carregado de tensões negativas (tensões sempre existirão, mas as negativas é que podem não ser sempre tão hegemónicas). A conflitualidade entre centro e periferia, entre concepção e aplicação, entre actores com interesses bem diferentes no campo da educação, entre norma prescrita e aplicação da norma em cada escola e sala de aula (nunca podemos esquecer que são alunos-e-professores-pessoas concretas que estamos a servir), é muito forte, mas serve, em boa medida, o lixo da história. Na verdade, a enorme energia gerada dissipa-se e perdem-se dinâmicas inovadoras, práticas lectivas com resultados positivos, disponibilidade de alunos e professores e instituições locais para se dedicarem a melhorar cada dia a educação, a conquistar progressiva e sustentadamente melhor ensino e melhores aprendizagens. E, no limite, é isto que importa, no momento de fazer o balanço de cada ano, em cada escola/agrupamento: ensinou-se melhor? Aprendeu-se mais e melhor? E depois: porquê? O

que foi o acelerador das melhorias e o que é que falhou e facilitou os falhanços? Como dar mais um passo para a melhoria? Que prioridades para o novo ano?

Ora, se é mesmo isto que realmente interessa, ao falarmos da administração educacional nas políticas públicas de educação, é isto mesmo que importa assegurar. Para tal é preciso debater, rever e aplicar outro modelo de regulação da educação, que redefina o papel do Estado e da administração central e local, suportado nos princípios (i) da subsidiaridade, (ii) da solidariedade na procura do bem comum educacional, (iii) da participação mais activa e responsável dos actores sociais locais, (iv) da cooperação (dentro do conflito de interesses) entre todos os actores e planos, (v) do compromisso na melhoria progressiva e sustentada dos resultados educativos e escolares.

Cada escola e agrupamento têm de estar/ colocar-se no epicentro dos objectivos políticos a alcançar. Entre as medidas de política tomadas nestes anos, onde estão aquelas que reforçaram os saberes e a acção profissional dos professores e que valorizaram a sua capacidade de inovação e melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens? Onde estão e que impacto tiveram as medidas de reorganização das escolas que facilitaram a reflexão autónoma dos professores sobre a sua acção e em torno da melhoria contínua das suas práticas? Onde e quando e como se fomentaram as redes de cooperação entre docentes e entre escolas? Como se envolveram os parceiros sociais locais em novos compromissos?

Ou seja, sem mais, muito mais liberdade, e sem mais, muito mais responsabilidade social e solidária, sem melhores, muito melhores professores, não há como haver melhor educação, em Portugal. A educação tem de ser mais politizada e menos tecnicizada, tem de assentar arraiais no espaço público. Melhorar e não mudar constantemente a educação, é do que precisamos com urgência. Participação, envolvimento e implicação dos parceiros, solidariedade nos propósitos e acções concretas, estabilidade nos rumos traçados e nos recursos a eles afectos, isto é, Melhoria Progressiva e não Mudança Permanente.

No meu livro recente sobre “Liberdade e Políticas Públicas de Educação” (2011) defendo a adopção de um paradigma de desenvolvimento da educação assente na liberdade, na regulação solidária, sociocomunitária e policêntrica da educação. Isto é, no caso de a leitora e o leitor precisarem de aprofundar mais estes temas, proponho esta via, entre as outras, para o fazer.

Joaquim Azevedo

Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa