

RELATÓRIO FINAL

NOTA DO EDITOR

Os documentos referenciados ao longo do Relatório com um código alfanumérico, identificados no Anexo 6, encontram-se disponíveis no sítio do DNE, em www.debatereducacao.pt e no Centro de Documentação do Conselho Nacional de Educação.

Introdução

A Assembleia da República, nos vinte anos da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, deliberou, através da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2006, de 19 de Janeiro (Anexo 1) e por unanimidade, promover, conjuntamente com o Governo, um Debate Nacional sobre Educação que, simultaneamente, procedesse à avaliação das duas últimas décadas da evolução do sistema educativo e à identificação das linhas estratégicas para os próximos dez anos. A Assembleia mandou o Conselho Nacional de Educação (CNE) para a realização do Debate Nacional sobre Educação. Este decorreu ao longo de oito meses, com início a 21 de Maio de 2006 e encerramento a 22 de Janeiro de 2007, perto de dois meses após o termo inicialmente estimado.

O Debate Nacional sobre Educação (DNE) foi coordenado e dinamizado por uma Comissão Organizadora, constituída no âmbito do CNE (Anexo 2). Esta Comissão desenvolveu as suas actividades em estreita articulação com o Presidente do CNE e com o Plenário do mesmo Conselho. O presente Relatório Final do Debate foi aprovado por unanimidade na sua reunião plenária do dia 13 de Fevereiro de 2007.

O Debate decorreu ao longo de todo o país, impulsionado por um documento de referência (Anexo 3), em que se propunham seis áreas para debate, a saber: (i) educação e cidadania; (ii) qualidade e equidade em educação; (iii) escolas, professores e outros profissionais; (iv) aprendizagem ao longo da vida e desafios do emprego; (v) ciência, investigação e desenvolvimento educativo. Para cada uma destas áreas foram elaboradas quatro ou cinco perguntas para o debate. A estas acrescia uma área aberta (metas e medidas para melhorar a educação nos próximos anos), susceptível de acolher outros contributos e de concretizar as sugestões. Para desencadear um Debate realmente alargado e participado, a Comissão Organizadora do DNE elaborou ainda um conjunto de seis textos de apoio a cada um destes grandes temas (Anexo 4).

O Debate teve sempre um foco muito claro, enunciado através de uma pergunta: como vamos melhorar a educação nos próximos anos?

O CNE organizou o Debate Nacional em obediência a princípios de democraticidade, transparência, abertura ao exterior, pluralidade de opiniões, participação e responsabilidade dos cidadãos e da sociedade em geral, com vista à identificação de medidas conducentes à melhoria da Educação. Os referidos princípios foram enunciados em torno de cinco palavras-chave:

Transparência – todos os debates, todos os contributos, todas as propostas foram dados a conhecer a todos, de forma transparente no sítio do Debate na Internet e nas publicações.

Autonomia – O CNE acolhe uma representação muito vasta dos vários sectores e interesses da educação e organizou o Debate Nacional num quadro de autonomia e de acordo com o mandato que lhe foi outorgado pela Assembleia da República.

Participação – o Debate Nacional envolveu a sociedade em geral e cada cidadão em particular. Foi uma ampla participação, do cidadão anónimo ao mais renomado especialista, que garantiu a abertura e a pluralidade de opiniões neste Debate e que abriu portas a uma maior assunção de responsabilidades no campo da educação.

Nacional – tal como a sua própria designação indica, o Debate foi geográfica e sociologicamente abrangente, convocando a generalidade dos portugueses a expressar as suas opiniões e a dar os seus contributos, sem discriminações de lugar ou de condição.

Melhoria – o foco principal do Debate Nacional foi a melhoria da Educação, não o seu passado, mas sim o seu futuro. Foram a esperança de construir o futuro e a possibilidade de actuar no presente que conduziram a reflexão e o debate.

Foram também definidos os cinco objectivos do Debate Nacional:

1. Dinamizar o debate sobre a educação no seio da sociedade, fomentando a discussão dos problemas e dos modos de os resolver, mobilizando parceiros e actores capazes de protagonizar as melhorias necessárias.
2. Identificar questões críticas na organização do sistema educativo e no funcionamento das escolas.
3. Identificar linhas de orientação, objectivos, metas e recursos para melhorar a educação, no horizonte dos próximos anos.
4. Fundamentar a opção e a necessidade de um investimento social contínuo na educação.
5. Envolver e comprometer os actores sociais na melhoria da qualidade da educação.

O CNE promoveu um debate aberto e plural e apelou ao envolvimento e à livre promoção do Debate em todo o país, do modo mais descentralizado possível. O DNE iniciou-se formalmente através de uma sessão pública realizada na Sala do Senado da Assembleia da República, tendo contado com a presença do Primeiro-Ministro e do Presidente da Assembleia da República. Seguiu-se, ao longo de oito meses, um intenso e muito frutífero debate, envolvendo as instituições escolares e os professores, os pais e os alunos, muitas autarquias e associações locais, jornais nacionais e regionais e canais de televisão, movimentos cívicos, associações empresariais e sindicais, bibliotecas e centros de investigação, fundações e instituições de solidariedade social.

A este Debate se associou a Assembleia da República, através da sua Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura, quer por via de um acompanhamento contínuo das actividades, quer através da realização de um conjunto de seminários, em todo o território nacional. O Governo associou-se ao Debate através do empenhamento e envolvimento da Senhora Ministra da Educação e do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e proporcionou as condições materiais para a sua concretização.

Chegaram-nos ecos escritos da realização de cerca de 150 debates, nos quais intervieram, como oradores convidados, mais de 500 pessoas, envolvendo perto de 10.000 cidadãos portugueses interessados nas questões da educação. As iniciativas decorreram em 70 concelhos de todos os distritos do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O CNE enviou cartas e mensagens electrónicas a mais de 100.000 destinatários.

O CNE recolheu ainda mais de uma centena de depoimentos e de contributos de personalidades e de instituições sociais. Foi lançado, por via electrónica, um questionário aos jovens estudantes, ao qual responderam 2.900 alunos (Anexo 5).

Foram realizados vários estudos para apoio ao Debate:

“A Educação em Portugal (1986-2006) – contributos de investigação”, da responsabilidade da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, que inclui textos de José Augusto Pacheco, Licínio Lima, Manuela Esteves e Rui Canário.

“Indicadores do Sistema Educativo Português, 1986-2006”, da autoria de Rui Santos, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

“Lei de Bases do Sistema Educativo: (1986-2006) Vinte anos de evolução – roteiro para um debate”, da autoria de José Matias Alves.

Foi criado um sítio do DNE na Internet (www.debatereducacao.pt) o qual mobilizou um número significativo de cidadãos, através da participação nos Foruns de debate por áreas temáticas, embora esta iniciativa tivesse ficado aquém das estimativas iniciais, o sítio do DNE na Internet teve, ao longo deste tempo, mais de 100.000 visitantes.

Foram estabelecidos contactos directos e reuniões formais com a direcção de todos os principais órgãos de comunicação social do país, para os sensibilizar para o envolvimento no Debate, tendo o CNE e a Comissão Organizadora do DNE disponibilizado todo o apoio ao seu alcance. Os resultados de todo este esforço ficaram muito aquém do esperado, pois o envolvimento dos média,

inclusive na cobertura das centenas de debates, foi, regra geral, muito escasso. Importa referir com clareza que a agenda dos temas do Debate Nacional sobre Educação não coincidiu com a agenda dos media sobre educação.

O presente Relatório Final do Debate apresenta os resultados de um empreendimento que foi dinamizado com o maior empenho por parte do CNE. O Relatório começa por apresentar uma síntese em torno das principais orientações estratégicas que decorrem do Debate, tendo em vista melhorarmos a educação nos próximos anos. Segue-se, na segunda parte, um muito breve balanço da evolução do sistema educativo português nos últimos vinte anos (1986-2006). Na terceira parte, faz-se uma descrição das principais linhas de força do Debate e apresenta-se uma síntese dos seus contributos, área por área (as cinco áreas acima referidas)⁴, elaborada pelos coordenadores do Debate nas respectivas áreas. Finalmente, na quarta parte, promove-se um olhar mais global e transversal acerca do Debate, onde se destacam as principais questões críticas evidenciadas, bem como os modos sugeridos para ultrapassarmos as dificuldades que subsistem.

Dado o modo de construção do Relatório, acabado de apresentar, a sua leitura revela algumas repetições de ideias-chave, quer na síntese geral, quer nas áreas temáticas, quer ainda na reflexão final em torno das questões críticas identificadas no Debate. Entendemos que esta circunstância pode ajudar a clarificar os resultados obtidos, pelo que manifesta acerca dos mais importantes caminhos para melhorar a educação nos próximos anos.

Este Relatório síntese de um Debate tão alargado e aprofundado não pode apresentar um ponto de vista único, nem sobre os problemas nem sobre o modo de os solucionar. O Conselho Nacional de Educação apresenta os vários pontos de vista e interesses em presença, procurando deixar claras as tendências que resultam da livre manifestação destas opiniões e destes interesses. Por outro lado, dada a natureza do Debate, nem todas as questões que importam à educação e à formação mereceram destaque. Damos conta apenas dos aspectos que aqui e ali foram sublinhados.

⁴ Embora houvesse uma sexta área de Debate, mais transversal, focada sobre as prioridades e as metas para os próximos anos, a participação foi escassa e as prioridades e metas sugeridas foram incluídas nas áreas que estavam mais próximas.



Debate Nacional sobre
Educação

Síntese do DNE

Contributos para uma estratégia nacional para melhorar a educação nos próximos anos

O Relatório Final do Debate Nacional sobre Educação (DNE) abre com uma síntese que identifica o que consideramos serem os pontos nevrálgicos para uma estratégia a seguir por toda a sociedade portuguesa para melhorarmos a educação nos próximos anos.

A síntese que se apresenta não constitui um apanhado de conclusões ou de recomendações, pois estas estão dispersas ao longo do relatório do Debate, área por área. Trata-se, isso sim, de dar corpo a uma ideia que atravessou todo o DNE: precisamos de um rumo com sustentação, assente numa orientação estratégica clara, que comprometa toda a sociedade.

1. Apesar dos notáveis progressos verificados na escolarização e na formação profissional dos portugueses, nos últimos trinta e cinco anos (como adiante se documenta na I Parte), a promessa da igualdade de oportunidades para todos está ainda longe de ser cumprida. Subsistem desigualdades no acesso e perduram grandes desigualdades no sucesso, com graves consequências para a qualificação dos portugueses. Contra esta fragilidade temos de mobilizar as melhores energias de todos, pois a garantia da igualdade de oportunidades educativas bem sucedidas continua a ser um esteio central do desenvolvimento do país.

2. A aprendizagem de todos e ao longo de toda a vida deve ser o paradigma orientador das políticas educativas dos próximos anos. Tal orientação implica melhorar a educação de infância, proporcionar oportunidades de sucesso educativo a todos os que frequentam a educação escolar, desde o ensino básico ao superior, articular devidamente a transição entre os ciclos de ensino, satisfazer uma maior procura de aprendizagem ao longo da vida por parte de jovens e de adultos até hoje pouco escolarizados, reconhecer, validar e certificar importantes competências adquiridas ao longo da vida e no exercício

profissional, valorizar as aprendizagens informais, fazer chegar perto dos mais desprotegidos novas oportunidades de aprendizagem, pois elas são fontes de crescimento pessoal e de uma vida renovada.

3. As crianças e a qualidade da sua educação devem merecer maior atenção por parte de toda a sociedade e dos responsáveis políticos, em particular as que são oriundas de famílias desfavorecidas e de minorias étnicas. O Debate Nacional, de forma recorrente e veemente, afirmou a prioridade que tem de ser atribuída ao desenvolvimento da educação da infância, em particular no período que vai do nascimento aos três anos, sem esquecer a necessidade de prosseguir o esforço de universalizar a educação pré-escolar (dos três aos cinco anos).

4. O reconhecimento das aprendizagens informais, adquiridas ao longo da vida, com a vida e no exercício de diferentes papéis sociais, com destaque para as competências profissionais, deve ser parte de uma estratégia de melhoria do nível geral de qualificação da população, o que requer forte envolvimento de empresários e de trabalhadores. O reconhecimento e a certificação de saberes e competências já adquiridos podem constituir um excelente estímulo para a aceleração da procura social de mais educação e formação por parte dos cidadãos.

5. Esta orientação deve assentar numa cooperação contínua e eficaz entre a maior rede possível de actores sociais, pessoas e instituições, começando necessariamente por uma imprescindível articulação das políticas de ensino e de formação profissional, o que implica uma boa cooperação entre os Ministérios que conduzem políticas sectoriais complementares, com destaque para os da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Trabalho e da Solidariedade Social.

6. A melhoria da educação e dos resultados educativos requer certamente um desempenho competente e esclarecido das escolas, mas exige também um continuado e elevado investimento político e social na educação. Para enfrentar as actuais debilidades na procura social de educação e de formação torna-se necessário incentivar estratégias de recursos humanos por parte das empresas que assentem no recrutamento de jovens mais qualificados, apoiar

as decisões familiares de maior investimento na educação escolar dos filhos, definir novas prioridades das autarquias a favor da educação, desenvolver esforços políticos de revalorização da qualificação dos cidadãos.

Promover mais e melhor educação está ao alcance de todos, tanto como pais, quer como autarcas, empresários e políticos ou apenas como membros de milhares de instituições sociais que vivificam as nossas comunidades, de preferência actuando em redes de cooperação. Especial ênfase foi colocada na necessidade de se voltarem a clarificar e a reforçar as responsabilidades dos municípios na educação.

7. A este propósito, as empresas e demais instituições empregadoras desempenham um papel de grande relevo. Ou estas regem as suas práticas de recrutamento pela procura de jovens trabalhadores mais qualificados, para modernizar a economia e a tornar muito mais competitiva, e investem na qualificação dos seus activos, ou os sinais que são enviados às famílias e aos jovens apontam para o desinvestimento em educação como o melhor caminho a seguir.

8. Ao mesmo tempo, as escolas têm de se organizar para melhorar a qualidade do seu desempenho e para reduzir o insucesso sem pôr em causa a qualidade das aprendizagens; enquanto permanecerem amplas franjas da população discente dos ensinios básico e secundário condenadas a trajectórias de insucesso recorrente, não se alterará positivamente a percepção, pelos próprios e pelas suas famílias, da relação prospectiva e benéfica entre os custos e as oportunidades decorrentes do prolongamento de estudos.

9. As escolas têm de ser instituições mais responsáveis, verdadeiros centros de trabalho, dedicação e esforço da parte de todos os seus membros, o que requer um novo enquadramento da sua autonomia e responsabilidade. As escolas precisam de mais e melhor avaliação interna e externa dos contextos em que se inserem, dos profissionais, dos processos de ensino e aprendizagem e dos resultados que alcançam, o que requer maior liberdade para agir com profissionalismo e competência, num clima de confiança social. Por outro lado, a avaliação de processos e de resultados, sendo um elemento decisivo de um novo quadro de autonomia, transparência e responsabilização, exige uma adequada validação nacional de referenciais e de modelos de avaliação.

10. No Debate Nacional lançaram-se inúmeros apelos à criação de um clima de confiança entre as instituições de ensino e formação e o conjunto da sociedade. O persistente negativismo com que se tende a caracterizar o que nas escolas se faz só pode retardar ainda mais o conhecido atraso estrutural em que nos encontramos. Sem perdermos o espírito crítico, temos de ser construtivos, temos de nos colocar mais do lado da construção de soluções do que da inventariação dos problemas. As escolas e os professores não podem estar a ser diariamente desconsiderados e desrespeitados nos media se quisermos, ao mesmo tempo, melhorar a educação que temos. A alternativa passa por valorizar a qualidade que existe, premiar a dedicação e o brio profissional e difundir as melhores práticas.

11. Urge reorientar o modelo de melhoria da educação assente em reformas permanentes e não avaliadas, reformas centralistas e “iluminadas”, assentes quase sempre em mudanças curriculares. Estas reformas são responsáveis por um clima de instabilidade e por muita desorientação que atinge escolas, professores e famílias. As mudanças que importa continuar a promover devem assentar tanto na melhoria dos recursos, dos processos e dos resultados de cada escola, como na capacitação de serviços centrais, redimensionados e de elevada competência, aptos a apoiar a melhoria das escolas e a suportar a decisão política.

12. Precisamos de uma administração educacional nova, de um Estado forte na orientação das traves mestras e dos padrões de qualidade de um renovado serviço público de educação, eficaz e eficiente na sua missão de acompanhamento, avaliação, correcção de assimetrias, um Estado incentivador das melhores práticas e apto a afectar os recursos necessários; precisamos de uma administração educacional menos onipotente e mais inteligente, menos preocupada em tudo definir a priori, através da incontrolada produção normativa, reflexo de um Estado fraco na sua capacidade de garantir a qualidade da educação. O modelo administrativo vigente condiciona todas as medidas de política, tanto na sua concepção como na sua execução. O sistema educativo tem de estar orientado para os processos e para os resultados. Com este sistema de administração educacional, a educação não irá melhorar nos próximos anos, nem ao ritmo desejado nem em função dos recursos investidos.

13. Uma urgente e profunda reestruturação dos planos de estudo e programas, considerados demasiado extensos, desconexos e inadequados aos respectivos grupos etários a que se destinam, deverá seguir esta mesma orientação estratégica: repousar num aturado trabalho de avaliação, inscrito num serviço central de desenvolvimento curricular, realizado por uma equipa de técnicos altamente competente, desligada de compromissos editoriais, equipa essa devidamente reconhecida por todos os interessados e apta, dentro de alguns anos, a propor as medidas adequadas para, neste plano, melhorar a educação. Ao mesmo tempo, importa recolher os contributos deste Debate em ordem a redefinir os perfis de saberes e competências a adquirir por todos no termo dos principais ciclos de estudo, bem como os instrumentos da respectiva aferição e avaliação.

14. Importa desfazer o equívoco que radica na ideia de que basta garantir o acesso de todos à educação para se proporcionar a melhor escolaridade a cada uma e a cada um. Este equívoco fez baixar muitos braços e adormecer muitas vontades na sociedade portuguesa. Ao longo do Debate Nacional levantaram-se muitas vozes que ora clamaram por ajuda, pois torna-se muito difícil fazer face à enorme diversidade que inunda as nossas escolas, da educação pré-escolar ao ensino superior, ora reclamaram liberdade para actuar com responsabilidade, tantas são as circunstâncias em que as soluções encontradas localmente para melhorar o sucesso educativo, com dedicação, cooperação, profissionalismo e inteligência, são desautorizadas em nome da rigidez e da inflexibilidade dos milhares de normas instituídas. A questão ficou muitas vezes vincada: como capacitar escolas e professores, pais e autarcas, para saber lidar com tamanha diversidade de culturas, interesses, aptidões e expectativas? Temos um longo e irrecusável caminho para responder a esta questão e melhorarmos a educação.

15. Promover o envolvimento das escolas e da sociedade portuguesa na melhoria da educação requer, em primeiro lugar, um redobrado esforço de capacitação de todos. Dos educadores e professores, para saberem enfrentar com sucesso a grande diversidade presente nas salas de aula e cooperar com eficácia com os pais, as autarquias, as empresas e todos os interessados das comunidades. Dos pais, dos autarcas, dos empresários e de todos os outros

interessados na educação, para saberem cooperar com os educadores e professores (e escolas) na sua difícil e nobre missão. Em segundo lugar, exige a disponibilização de todos os recursos educativos das comunidades em prol de mais e melhor educação para todos, recursos estes que excedem em muito o que normalmente se inclui numa simples cartografia escolar municipal.

16. A sociedade portuguesa, no termo do Debate desencadeado pela Assembleia da República aguarda coragem, determinação, decisões atempadas, envolvimento político de todos os intervenientes, consensos sobre várias matérias essenciais à melhoria da educação em Portugal. O foco da melhoria da educação deve incidir, por tudo isto, em melhor acção social e política e não na juridização de todos os problemas que surgem. A par dos Governos, a Assembleia da República passa, assim, a estar no centro das rupturas que é preciso provocar nos próximos anos para melhorar a educação.

Numa sociedade cada vez mais exigente em relação ao conhecimento, todos, indivíduos, famílias e organizações, temos missões educativas que não podemos delegar em outrem, tarefas de melhoria da educação para cumprir de imediato, sob pena de nos atrasarmos de modo irremediável. A liberdade e a responsabilidade têm de nos guiar em permanência.

Para melhorarmos a educação nos próximos anos, há lugar e trabalho para todos, ninguém se pode colocar de fora. Melhorar a educação em Portugal nos próximos anos é, sobretudo, um problema político, questão primordial da polis, sendo tarefa de todos resgatar a melhoria da educação de orientações e opções exclusivamente administrativas e técnicas.

Este Relatório exprime anseios vivos de muitos portugueses que, ao longo do Debate e em todo o território nacional disponibilizaram as suas mãos, a sua inteligência e o seu tempo para investir em mais e melhor educação. Este capital tão precioso não se pode perder.

I Parte

Os últimos vinte anos (1986-2006)

O período que decorreu entre 1986 e 2006 correspondeu a um tempo de grandes mudanças sociais e políticas, com fortes repercussões no campo da educação e, mais particularmente, na educação escolar. No ano de 1986, Portugal aderiu à União Europeia, voltando assim uma página na sua história recente de isolamento internacional e abrindo as portas a novos estímulos à sua modernização.

Nestes vinte anos as economias nacionais globalizaram-se e cresceu a concorrência internacional à escala planetária, após o derrube sucessivo de proteccionismos à livre circulação dos capitais e das mercadorias. A fragmentação social e cultural ampliou-se e cresceram também as desigualdades sociais no mundo, embora importantes passos tenham sido dados em ordem à democracia e à igualdade de oportunidades. A Europa Ocidental diversificou a sua geografia humana com a intensificação da chegada de muitos milhões de habitantes provenientes da Europa de Leste, da África e da Ásia, compondo um rico e complexo mosaico de etnias, culturas e religiões, realidade que comporta desafios maiores com os quais não está a ser fácil lidar. A modernização tecnológica não parou de provocar alterações profundas nos modos de produzir e de comercializar, nomeadamente as novas tecnologias da informação e da comunicação, os mercados de trabalho sofreram mutações drásticas, o desemprego cresceu globalmente, embora com ciclos e oscilações, por toda a Europa. A aprendizagem tornou-se uma necessidade contínua e o conhecimento transformou-se no activo intangível com maior impacto na competitividade económica internacional. Na Cimeira de Lisboa, em 2000, a União Europeia atribuiu-se um novo objectivo estratégico até 2010: “tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. A consecução deste objectivo pressupõe uma estratégia global que vise:

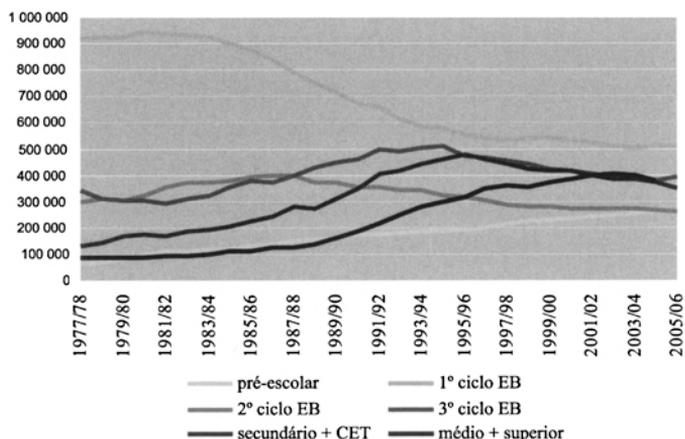
- preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno;
- modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;
- sustentar as sãs perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas”⁵.

No plano nacional, verificou-se a entrada muito rápida das mulheres no mercado de trabalho, registando-se, na actualidade, uma das mais elevadas taxas de feminização do emprego. Tal facto alterou profundamente o quadro familiar e os tempos disponíveis para acompanhar as crianças. Este quadro sofreu também uma evolução surpreendente resultante do crescimento do número de divórcios e de famílias monoparentais, e ainda do ambiente urbano em que as famílias vivem e trabalham. O tempo social das crianças e dos jovens tende a confinar-se às escolas, que foram chegando a todo o país e escolarizando a população durante períodos cada vez mais longos. Esta é uma difícil problemática do nosso tempo, com a qual temos ainda dificuldades em lidar.

Em Portugal, pela primeira vez na nossa história alcançamos o objectivo da universalização de uma educação básica de nove anos, uma meta a que tantos portugueses deram o seu melhor ao longo de tantas décadas. Expandiu-se a frequência da educação pré-escolar e dos ensinos secundário e superior, o que permitiu dar importantes saltos qualitativos intergeracionais, tal era o atraso educacional de que se partira, no pós-25 de Abril:

⁵ Conselho Europeu de Lisboa: Conclusões da Presidência. Lisboa, 24 de Março de 2000.

Gráfico 1
Alunos matriculados por nível de escolaridade
1977/78-2005/06



Por exemplo, de 50.000 estudantes no ensino superior universitário e politécnico, no princípio dos anos 70, passámos para aproximadamente 400.000, em 2002. Construiu-se um parque escolar mais moderno e o investimento público em educação e formação aumentou de modo muito significativo. A esmagadora maioria dos nossos professores e educadores é hoje profissionalizada, fruto de um enorme investimento em formação. A diversidade cultural invadiu as escolas e a democracia consolidou-se, tornando-se a educação o principal suporte cultural do Portugal democrático contemporâneo.

Muitas instituições sociais dão hoje prioridade à formação das pessoas que as integram e novos públicos acedem a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. Melhoraram, ao longo destes anos, as qualificações dos portugueses, sobretudo dos mais jovens, o que nos permite encarar o futuro com renovada esperança.

Mas, volvidos estes anos e como todos sabemos, novos mandatos são atribuídos às escolas e subsistem problemas e impasses que requerem um redobrado empenhamento de todos e uma nova ambição. Mais, a sua superação exige esforços de tal monta que só a mobilização das energias dos cidadãos e das instituições poderá vir a resolver. Falamos do insucesso



e do abandono escolar, prematuro e desqualificado, do baixo nível geral de qualificações da mão-de-obra e da deficiente preparação técnica de muitos jovens que entram no mercado de trabalho, das manifestas disfunções entre as novas necessidades do mercado de trabalho e as ofertas educativas tradicionais de diplomados, da persistência de enormes desigualdades sociais e geográficas, do ainda muito insuficiente investimento em ciência, investigação e desenvolvimento, dos precários resultados alcançados por várias reformas introduzidas sequencialmente, sem cuidadas avaliações. Mas falamos também da preocupante estagnação, em níveis ainda muito baixos, da procura social de ensino e formação de nível secundário e superior, verificada nos últimos anos, como o demonstra a evolução das taxas de escolarização apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1
Evolução das Taxas de Escolarização (1986-2006)

Ano lectivo	Nível de Ensino	Total	Educação Pré-Escolar	Ensino Básico			Ensino Secundário	CET ⁽¹⁾	Ensino Médio	Ensino Superior	
				Total	1º Ciclo	2º Ciclo					3º Ciclo
1985/86		2 103 398	128 089	1 639 405	874 262	388 994	376 149	221 951	x	7 737	106 216
1986/87		2 111 013	137 869	1 606 932	839 229	395 064	372 639	243 028	x	6 056	117 128
1987/88		2 135 474	148 348	1 583 661	791 418	394 536	397 707	276 405	x	3 553	123 507
1988/89		2 123 589	155 857	1 555 573	753 649	372 450	429 474	276 222	x	x	135 937
1989/90		2 162 683	161 629	1 531 114	715 881	370 607	444 626	309 568	x	x	160 382
1990/91		2 190 912	171 552	1 484 256	689 525	356 420	458 311	347 911	x	x	187 193
1991/92		2 306 691	176 822	1 509 182	688 305	354 631	496 246	401 263	x	x	219 424
1992/93		2 284 408	179 135	1 441 889	613 697	339 244	488 948	415 661	x	x	247 523
1993/94		2 327 956	183 298	1 429 824	586 034	343 437	500 353	438 300	x	x	276 534
1994/95		2 351 304	185 088	1 408 449	580 483	321 492	506 474	457 194	x	x	300 573
1995/96		2 327 518	191 023	1 339 749	552 724	315 209	471 816	477 221	x	x	319 525
1996/97		2 315 285	200 490	1 305 723	538 122	304 387	463 214	458 232	x	x	350 850
1997/98		2 294 387	215 279	1 276 376	535 112	285 088	456 176	442 783	x	x	359 949
1998/99		2 258 043	220 775	1 259 473	538 273	281 101	440 099	421 005	x	x	356 790
1999/2000		2 280 745	228 459	1 240 836	539 943	276 529	424 354	417 705	x	x	373 745
2000/01		2 280 212	235 610	1 223 151	535 980	271 793	415 778	413 748	x	x	387 703
2001/02		2 228 352	241 288	1 192 931	520 211	270 825	401 885	397 532	x	x	386 601
2002/03		2 208 991	247 521	1 174 412	508 472	274 169	391 771	385 589	638	x	400 831
2003/04		2 198 954	253 635	1 165 277	506 121	274 123	386 033	382 212	1 767	x	395 053
2004/05 ⁽²⁾		2 167 276	260 512	1 154 992	507 614	267 992	379 386	389 980	2 040	x	380 992
2005/06 ⁽²⁾		x	262 527	1 162 203	511 296	260 379	390 528	344 458	860	x	x

(a) Fonte GIASE (2006b)

1 - Cursos de Especialização Tecnológica

2 - Dados preliminares, Ensino Recorrente dos 1º e 2º ciclos - valores estimados

x - Valor não disponível

Portugal encontra-se atrasado no cumprimento da “Agenda de Lisboa”. No documento de trabalho da Comissão Europeia⁶ – Progressos relativamente aos Objectivos de Lisboa – educação-formação: Relatório de 2006 – avaliam-se os progressos dos sistemas de educação e formação com base em cinco níveis de referência dos resultados médios (“*Benchmarks*”). Embora se verifiquem

⁶ Comission Staff Working Document – Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. - Report based on indicators and benchmarks – Report 2006.

tendências positivas em diversas áreas, reconhece-se que a maioria dos Estados-Membros precisa de desenvolver esforços nos próximos anos para que se atinjam os objectivos propostos para 2010.

Relativamente a dois dos resultados – taxa de abandono escolar precoce e participação de adultos na Aprendizagem ao Longo da Vida – registam-se alguns progressos, mas a maioria dos Estados-Membros precisa de incrementar esforços nos próximos anos para que se atinjam os objectivos propostos. A exigência relativamente a Portugal é ainda maior, dado que a percentagem de abandonos precoces⁷ é superior a 40%, enquanto que a média UE25 se situa abaixo dos 20%, e a taxa de participação dos adultos em acções de educação/formação foi, em 2005, (em Portugal,) inferior a 5%, enquanto que na UE25 atingiu os 10.8%.

No que respeita ao resultado médio relativo à conclusão do último ciclo do ensino secundário, Portugal apresenta uma percentagem da população (20-24 anos) que termina aquele ciclo de estudos inferior a 50%, enquanto que a média europeia ronda os 80%. Por outro lado, o nosso País apresenta um crescimento irregular, mesmo negativo, daquela percentagem, entre 2000 e 2005. No que respeita ao resultado médio relativo ao ensino superior, Portugal apresenta um crescimento superior à média da UE25 no indicador “novos diplomados do ensino superior em proporção da população com a idade de referência, 20-29 anos”, mas a taxa de frequência é ainda inferior à média europeia.

A diversidade de universos culturais instalou-se, com direito de permanência, dentro das instituições educativas escolares. Lidar com esta diversidade com modelos pedagógicos do passado tem constituído um dos principais dramas dos nossos dias, a par da dificuldade em valorizarmos a inovação e a qualidade que existem em muitos projectos educativos e olhar com esperança para o futuro da educação em Portugal.

Persiste, por outro lado, em Portugal, um modelo de gestão centralizada do sistema educativo, reforçada por medidas de desconcentração que estão na origem da criação das Direcções Regionais de Educação. As iniciativas

⁷ O conceito de abandono precoce do Eurostat, aqui empregue, refere-se aos jovens de 20 a 24 anos que não completaram o ensino secundário nem frequentaram qualquer tipo de formação, no período de referência.

de transferência de competências para os municípios foram superficiais e as medidas legislativas de consagração de um modelo de autonomia das instituições educativas geraram um clima mais próximo da “ficção legal” do que realmente um novo modelo de administração da educação.

Entretanto, os nossos parceiros europeus desenvolveram os seus sistemas educativos e alcançam hoje patamares médios de qualidade acima dos que nós já conseguimos obter. Uma economia europeia cada vez mais baseada no conhecimento, as metas com que nos comprometemos no Programa “Educação e Formação 2010”, a par da opção pela imediata implementação do “Processo de Bolonha”, obrigam-nos a um redobrado e urgente esforço de clarificação, de redefinição de prioridades e de mobilização de todos os actores sociais. A crescente competitividade mundial, a persistente debilidade da nossa economia, a necessidade de promover uma maior coesão social e de aprofundar a democracia, a irrecusável necessidade de reforçar a cidadania, a livre iniciativa e a criatividade, só reforçam o carácter inadiável desta orientação política e estratégica.

A educação escolar, em complemento da acção da família, constitui hoje um esteio nevrálgico para a promoção do desenvolvimento humano e para a formação de cidadãos mais autónomos, livres, empreendedores e solidários, uma decisiva alavanca para que cada ser humano tome conta do seu destino, em comunidade e em paz com os seus concidadãos (como indica o Relatório da UNESCO sobre a Educação para o Séc. XXI).

Corremos, entretanto, o risco de ver crescer, em Portugal, um fosso entre as instituições de ensino e a sociedade, quer fruto das dificuldades das escolas em cumprirem uma parte das suas promessas, quer pelo excesso de mandatos que sobre elas recaem, muitos deles equívocos, quer como resultado de um fechamento das instituições de ensino sobre si mesmas, quer ainda porque os actores sociais se afastam das escolas, conformados com as dificuldades e com os resultados até hoje obtidos.

Temos de combater um olhar permanentemente situado no lado das dificuldades e dos problemas. Também não podemos aceitar a perspectiva de que os actores sociais do nosso país se conformam com a ideia de que o

futuro da educação e do ensino dos portugueses será construído meramente com base em interesses corporativos. Temos de ambicionar mais e melhor e está ao nosso alcance mobilizarmo-nos de modo adequado.

Embora desactualizada em aspectos específicos e por duas vezes alterada pontualmente (em 1997 e em 2005), a Lei de Bases do Sistema Educativo constituiu uma referência estável e incentivadora do desenvolvimento da educação, ao longo do período em análise. Em 2004 houve, por parte do XIV Governo Constitucional, uma tentativa de alterar mais substancialmente a Lei de 1986, iniciativa que não obteve o consenso da Assembleia da República e que acabou por não ser promulgada pelo Presidente da República.

É neste contexto tão revoltado e exigente que surgiu o Debate Nacional sobre a Educação, num calendário coincidente ainda com significativas intervenções políticas do Ministério da Educação, com destaque para a alteração do Estatuto da Carreira Docente do ensino não-superior.

II Parte

Principais linhas de força do Debate Nacional sobre Educação

Apresentam-se nesta parte uma descrição geral das principais linhas de força do Debate e as sínteses dos contributos por área temática. Apesar das circunstâncias em que o Debate se realizou, devemos realçar, desde logo, o facto de todo ele se ter situado acima de querelas, divisões e muito para além das lutas políticas do momento, pouco reactivo e muito virado para o futuro, na procura árdua e constante de convergências e da confluência de perspectivas e acções para melhorarmos a educação nos próximos anos:

1. O DNE permitiu verificar que existe uma enorme e firme determinação de muitos portugueses, expressa individualmente e através das instituições em que participam, em melhorar a educação que temos em Portugal. Esta vontade foi inúmeras vezes manifestada, ao longo de todo o país, por um leque alargado de actores sociais e dos mais diversos modos.

2. Os cidadãos estão cada vez mais conscientes de que melhorar a educação escolar em Portugal implica, antes de mais, criar melhores condições sociais locais quer para a tornar acessível a todos, crianças, jovens e adultos, qualquer que seja a sua idade, género e condição social, quer para que todos nela tenham sucesso. Tudo o que envolve as escolas pode ser determinante para o sucesso da educação que nela se fomenta quotidianamente. A vitalidade cívica local, a dinamização da leitura de livros e de jornais, a promoção de actividades culturais e científicas, a existência de festivais de artes e demais iniciativas artísticas relativas à ciência, à música, ao teatro, à dança, às artes plásticas, ao artesanato artístico, ao património, a criação de centros e de salas de formação e de aprendizagem ao longo da vida, abertas de dia e à noite, o envolvimento das empresas na formação, o incentivo à criação de emprego e ao empreendedorismo, constituem expressões vivas de comunidades locais que acarinham e fomentam a cultura e a educação de todos os cidadãos, crenças de que as pessoas são “o melhor activo” em que cada comunidade pode investir, em ordem a construir um futuro melhor, onde o bem comum se sobreponha a qualquer forma de injustiça e de desigualdade social.

Ficou muito claro que as escolas não podem continuar tão isoladas no seu esforço de ensinar e de fazer aprender, porque aprender bem, por parte de cada uma das crianças e dos jovens, requer esforço, dedicação e muito trabalho individual, o que implica que exista um quadro envolvente de estabilidade emocional e de incentivo intelectual nas famílias e nas comunidades locais. As escolas têm de se abrir à sociedade e aos vários interesses em presença e a sociedade tem de valorizar mais a educação e participar activamente na melhoria das escolas que temos.

3. A par desta constatação, verifica-se uma insatisfação generalizada com o ritmo com que temos vindo a melhorar o acesso dos portugueses à escolarização e com a qualidade com que estamos a fazê-lo. A qualidade é reconhecidamente frágil e este ritmo é muito débil e incapaz de superar, em tempo, o desfaseamento que persiste em relação aos nossos parceiros europeus. A palavra vergonha foi usada várias vezes para qualificar a dimensão do abandono escolar precoce que persiste. A prosseguirmos como até aqui, precisaremos ainda de duas décadas para atingir os actuais níveis de escolarização de toda a população com o nível secundário, o que não pode nem deve vir a acontecer. Como incrementar o esforço colectivo para melhorar a qualidade do ensino e acelerar este ritmo de recuperação do atraso estrutural em que nos situamos? Com que recursos e em que condições, tanto a nível nacional como no plano local? Como deveremos aproveitar melhor os novos recursos comunitários dispostos ao serviço da melhoria das qualificações dos portugueses?

4. Verificamos que, embora exista um clima de grande incentivo à melhoria da educação que temos, está em grande parte quebrada a confiança social entre, por um lado, as escolas e os professores e, por outro, os vários agentes sociais e a administração educacional. Manifestaram-se permanentemente, a par dos incentivos, sinais de uma desconfiança que corrói a dedicação e a persistência de tantas instituições e de tantos profissionais. Ora, sem confiança, é difícil alimentar qualquer esperança em mais e melhor educação de todos os portugueses. Esta quebra de confiança mútua entre a sociedade e as instituições de ensino assenta, por um lado, na acção dos dirigentes políticos e dos meios de comunicação social, que teimam em salientar os atrasos e os casos e situações mais negativos, menosprezando o muito que se faz com grande qualidade e

esquecendo que é este húmus da qualidade o principal instrumento de melhoria que pode e deve alastrar a todas as instituições, com as estratégias e os recursos adequados; por outro lado, a quebra de confiança sustenta-se na persistência de lógicas corporativas, na falta de sólidas redes de projectos de melhoria e de instituições educativas, no isolamento que preside à acção de tantos serviços que existem dentro das mesmas comunidades locais.

Existe uma grande expectativa social em torno da possibilidade e da imperiosa necessidade de restabelecimento dos caminhos da confiança entre a sociedade portuguesa e as suas escolas, o que implica um esforço prolongado de cooperação interinstitucional, de avaliação e de divulgação da qualidade de tantos projectos educativos, de maior focagem da missão das escolas, fazendo assentar a melhoria da educação na valorização e no incentivo aos melhores resultados já alcançados. Temos de dar muito mais atenção e espaço políticos aos sinais mais, em vez de atendermos quase só aos sinais menos, sob pena de não mudarmos o quadro social geral que pode sustentar uma educação escolar de qualidade. As crianças e jovens com necessidades educativas especiais têm de merecer maior atenção e cuidado. Os professores têm de ser mais e melhor avaliados, mas têm ao mesmo tempo de ser mais respeitados por todos os intervenientes, sob pena de se lançar no descrédito a sua função social e de se fazer perigar a sua autoridade, já de si tão difícil de exercer, em muitas circunstâncias concretas, de todos conhecidas.

5. Os cidadãos portugueses consideram que as instituições de ensino têm de ser locais de trabalho árduo e contínuo de professores e de alunos, com o apoio atento e persistente dos pais, de outros profissionais e de outros actores sociais, tornando assim possível a concretização, com eficácia e eficiência, dos projectos, dos objectivos e das metas que se estabelecem em cada instituição. É preciso imprimir este ambiente de trabalho nas escolas e, ao mesmo tempo, acabar com a ideia que se pretende expandir de que as escolas são meros locais de divertimento, onde nada se exige dos alunos e dos professores. Além de não ser verdade, o alastramento de uma ideologia de desprezo pelo que já se faz com qualidade e com resultados muito positivos só serve para aprofundar a estagnação, a desconfiança e o ciclo vicioso da incapacidade nacional para resolvermos os nossos próprios problemas. O imprescindível espírito crítico

com que se olha a educação em Portugal deveria dar menos lugar ao cinismo que impregna tantas posições apressadas e generalizadoras de situações particulares e ser mais dirigido tanto à valorização do melhor e dos melhores como à construção de soluções para os problemas que se identificam.

6. A aprendizagem de todos ao longo de toda a vida constitui um desígnio da maior relevância, a que nenhuma pessoa, família e instituição social pode ficar alheia. Este novo paradigma, com que devemos olhar o investimento em educação e formação, deve ser orientado por um princípio geral de valorização dos saberes e das competências de cada um. Só assim, dando um novo lugar às aprendizagens informais e não formais e sustentados em rigorosos balanços de competências, poderemos criar incentivos à procura de novas qualificações por parte de todos os cidadãos. Os dispositivos a colocar à disposição de todos, em particular daqueles que se encontram em situações de grande vulnerabilidade, devem ser acessíveis, suficientemente flexíveis nas propostas que formulam, rigorosos no respeito para com cada utente, além de supervisionados permanentemente por entidades independentes, devidamente habilitadas.

7. É tempo de agir, de forma concertada mas enérgica, envolvendo toda a sociedade portuguesa, o que requer por parte dos seus dirigentes políticos mais ousadia, mais confiança nos agentes da mudança, mais respeito pela liberdade de ensino, muito mais capacidade de acompanhamento, avaliação e regulação (muitos dos intervenientes no Debate requerem um Estado que seja mais capaz e mais forte na inteligência com que garante o interesse público na educação, com que intervém e regula o sistema de educação). Os principais relatórios que havia para produzir, nacionais e internacionais, estão agora nas mãos de todos. Temos disponível um novo instrumento de apoio ao desenvolvimento, o Quadro de Referência Estratégica Nacional 2007-2013, que atribui avultados recursos para o ensino e a formação dos portugueses, focado no nível secundário de ensino e de formação e na dupla certificação, escolar e profissional. Falta construirmos uma educação de mais qualidade, com persistência, cooperação e orientação estratégica, assentes em muito trabalho e dedicação de todos, em cada local do país,

sustentadas por deliberações tomadas por consenso por parte da Assembleia da República e desenvolvidas e executadas por Governos competentes e eficazes e por uma administração educacional que urge ser reestruturada.

8. O DNE permitiu perceber também que as mudanças e as melhorias não podem seguir o modelo esgotado das “reformas permanentes”, das mudanças que se sucedem sem qualquer investimento sério na avaliação das medidas que se tomam, indevida e quase exclusivamente centradas na alteração dos planos de estudo. Estas medidas de política, centralistas, iluminadas, desresponsabilizantes, dominadas por um modelo de melhoria sustentado na “inscrição em Diário da República”, têm de ser rapidamente substituídas por outros paradigmas de actuação política assentes na responsabilização dos profissionais e actores locais, na autonomia e na avaliação interna e externa dos processos e dos resultados, na alteração efectiva das práticas de ensino e de aprendizagem, na divulgação da qualidade dos resultados alcançados.

9. Olhamos com muita preocupação o facto de persistir, nos últimos anos e apesar dos investimentos públicos e privados realizados em educação e formação, um elevado abandono escolar, profissionalmente desqualificado, antes da conclusão do nível secundário. Ora, a dupla certificação, escolar e profissional, de nível secundário, constitui exactamente a prioridade política para os próximos anos. O que é grave é que este abandono prematuro representa uma desistência para muitas famílias e para muitos jovens: face ao elevado volume de desemprego dos jovens licenciados, para quê prosseguir os estudos? Diante de um ensino tão livresco, de programas tão extensos e de um quadro de desmotivação social, para quê continuar um esforço desnecessário? Perante a facilidade com que jovens menos qualificados obtêm emprego, para quê obter mais qualificações escolares? Este quadro social constitui um aviso muito sério para as políticas de desenvolvimento social e, em particular, para as políticas de educação e formação, sobretudo neste momento em que se perspectivam novos e elevados investimentos públicos para a melhoria das qualificações dos portugueses.

10. É sob o signo da confiança e da esperança que o CNE devolve à Assembleia da República, ao Governo e a toda a sociedade portuguesa, o relatório que contém os resultados de Debate Nacional sobre Educação. Há



passos que têm de ser dados, decisões que não podem deixar de ser tomadas, com coragem de inovar e de seguir um rumo sustentado, com determinação e persistência, pois os escolhos serão muitos, com diálogo e sustentados na confiança mútua entre os vários intervenientes, com esperança nas capacidades das nossas instituições de ensino e formação para fazerem mais e melhor, com competência, eficácia e eficiência, apoiadas por uma sociedade que quer apostar, como nunca o fez, na qualificação de todos os cidadãos.

Área Temática 1 – Educação e Cidadania

O tema em debate

Uma cidadania activa e participativa exige cidadãos livres, informados e empenhados na vida social. A isso mesmo se assistiu ao longo das múltiplas e participadas iniciativas que constituíram o Debate Nacional sobre Educação. Se podemos dizer que ser cidadão significa estar apto a viver e a integrar-se na vida da sociedade e se educar é acompanhar, estimular e apoiar o crescimento individual, no respeito por essa individualidade, então é forçoso reconhecer que educação e cidadania se encontram indissociavelmente ligadas. Do nível e dimensão da sua educação depende a capacidade do homem para se afirmar como cidadão livre e responsável e para exercer cabalmente a sua cidadania. A educação é assim entendida como condição essencial da própria dignidade da pessoa humana. Daí a exigência do reconhecimento em cada pessoa de um direito à educação, indissociável do próprio direito de cidadania.

O diálogo activo entre todos os que se interessam e actuam no domínio da educação e cidadania – investigadores, professores, fazedores de opinião pública, profissionais de todas as áreas, pais e estudantes – constitui um exercício de cidadania activa.

A área temática 1 – Educação e Cidadania – organizou-se em torno das seguintes questões:

- Que competências de cidadania devem ser adquiridas por todos os alunos na escolaridade básica universal?
- Como promover uma melhor articulação entre a educação escolar e as outras formas de aprendizagem ao longo da vida para que todos exerçam uma cidadania activa e responsável?
- Como integrar e criar condições de sucesso na escola para alunos de diferentes etnias e culturas?
- Como assegurar a liberdade de escolha da escola por parte das famílias?

O relatório do debate, promovido no âmbito desta área do DNE, recolhe contributos de ampla auscultação à sociedade, quer resultantes de iniciativas directamente organizadas por grupos que o desejaram livremente levar a cabo, quer resultantes de acções organizadas no âmbito da intervenção directa do Conselho Nacional de Educação.

No primeiro caso, estão as iniciativas formais e informais de cidadãos sob a forma de colóquios presenciais em todo o país e participações nos fóruns electrónicos alojados na página oficial do DNE. No segundo caso, estão as audições a personalidades da sociedade portuguesa promovidas pelo CNE e o conjunto de conferências de cidadãos orientadas para grupos representativos da sociedade, em diferentes pontos do país e com o apoio local de autarquias e universidades.

Num país onde as questões da educação são sobretudo tratadas no plano formal, como é o caso do nosso, com uma perspectiva mais directiva e revelando uma maior dificuldade de abordagem de temas sensíveis e controversos, entendeu-se dar maior enfoque a uma discussão mais centrada fora do contexto formal da escola.

O conceito de cidadania

Embora o tema da educação para o exercício da cidadania seja de importância cimeira, é certo e evidente que existe e cresce alguma ambiguidade no que toca à definição do conceito (Cp11).

A coincidência entre a titularidade igual dos direitos humanos e o exercício efectivo da cidadania, a nível mundial, continua distante, sendo evidentes as contradições entre os princípios e os factos. Tornou-se claro que os direitos humanos correspondem a um conceito que os factos da geografia da fome negam e que as realidades políticas, frequentemente, ou negam ou colocam em planos diferentes dos direitos políticos, sem esquecer as comunidades excluídas de quaisquer deles (Cp11).

A reflexão plasmada nos documentos da ONU de 2005 faz emergir um conceito de cidadania mundial que, fazendo convergir a noção de dever com a noção de direito, atribui a cada homem o exercício responsável da cidadania em relação à comunidade mundial dos homens sem distinção de etnias, de culturas ou de crenças (Cp11).

No contexto português e face à evolução da sociedade e do posicionamento político dos últimos anos, a cidadania coloca o seu acento tónico no dever tripartido do cidadão em relação à sua comunidade, ao espaço europeu e em relação à humanidade, tendo como referência, como ethos mundial, os direitos humanos (Cp11).

A educação como direito de cidadania

As condições de fruição dos direitos humanos ainda são significativamente selectivas, não obstante as profundas transformações democráticas dos últimos 30 anos, como o alargamento da escolaridade dos jovens, a mudança da composição sexual dos alunos em todos os níveis escolares, a redução do analfabetismo, (Cp12). A confirmar esta situação, verifica-se pelas estatísticas que, apesar de termos hoje mais de 400 mil alunos matriculados no ensino superior, cerca de metade dos jovens não chega a concluir doze anos de escolaridade, com sucesso (Cp12).

Os jovens, em Conferência de Cidadãos, referiram os principais aspectos que, em seu entender, contribuem para o abandono escolar:

- a falta de articulação horizontal e vertical dos programas e níveis de ensino dificulta a integração de saberes e a continuidade do processo educativo dos alunos (S12).
- a instabilidade nas decisões políticas, devida a mudanças frequentes de governantes, a que correspondem intervenções que assumem diferentes prioridades, não tem sido um factor favorável à interiorização da importância das aprendizagens na cultura nacional e ao necessário aumento rápido dos níveis educativos (S12).

- a grande diversidade de oferta na educação, a que não corresponde uma informação clara e acessível para que os alunos façam com consciência as opções que lhe são mais adequadas nos diversos momentos dos seus percursos escolares, exige medidas que garantam aos alunos um aconselhamento escolar e vocacional personalizado que os auxilie na compreensão das suas possibilidades, na interpretação da informação e nas tomadas de decisão sobre o seu percurso escolar (S12).
- uma relação professor-aluno distante e impessoal que não se adequa às características de cada aluno, que não ponha em prática um ensino-aprendizagem centrado nos alunos, num contexto educativo pobre em equipamentos e infra-estruturas não é favorável ao desenvolvimento das aprendizagens (S12).

Várias intervenções referiram que a igualdade de oportunidades na escola passa pelo reforço da ação social escolar e pela articulação da escola com os serviços sociais e de saúde (S9).

Competências de cidadania

As questões de cidadania são consideradas, nas diversas intervenções, como centrais ao desenvolvimento pessoal e social de todas as pessoas (FI6.2).

Nas diversas participações podemos identificar que o conceito de cidadania está sempre ligado à ideia de participação. Contudo, a participação é defendida em diferentes perspectivas que em algumas intervenções se complementam.

Uma primeira perspectiva considera a cidadania como a capacidade de os indivíduos se integrarem na sociedade democrática e exercerem de forma crítica os seus direitos e deveres, no respeito da lei e dos direitos dos outros e dos princípios democráticos.

Estas competências de cidadania exigem o desenvolvimento de competências básicas e operatórias consideradas como pressupostos para o exercício da cidadania nas sociedades contemporâneas (S10). As competências na língua portuguesa e na matemática foram consideradas imprescindíveis,

sem as quais, não só não será possível exercer-se a cidadania, mas se é excluído dos direitos fundamentais (S10, Dp10). Também as competências básicas em comunicação na língua portuguesa, línguas estrangeiras, ciências (FI6.7), filosofia, geografia, artes (FI9.2), educação física (FI6.7), história (a história do país no contexto da história do ocidente e as suas relações com outros povos e culturas) (FI14, FI14.2), economia e gestão, tecnologias básicas, como por exemplo, a informática, direitos e deveres de cidadania, organização política, noções de ética (Dp10), são consideradas essenciais. O Parlamento Europeu aprovou, em 2006, um relatório onde se recomenda aos Estados-Membros que incluam, nos programas escolares, um melhor conhecimento da história e dos valores comuns europeus, essencial ao desenvolvimento do sentimento de comunidade (FI11).

A questão que se coloca para a história também é pertinente para o português e ultrapassa em muito o âmbito escolar. O facto de a produção de conteúdos em língua portuguesa estar, nalguns sectores, votada ao abandono e, noutros, rendida a soluções populistas de baixíssima qualidade não contribui para a construção de uma identidade que nos permita avançar como comunidade (FI11.2).

Para alguns, a educação básica deve promover amplamente os saberes integradores e, para outros com uma atitude mais pragmática, deve, sobretudo, capacitar para a empregabilidade ou para o empreendedorismo (Dp22).

Mas, educar ultrapassa a mera transmissão de um repositório de conhecimentos, trata-se de estruturar a pessoa com critérios, princípios e valores para a vida (FI6.3).

Também se referiram a capacidade de pensar, de argumentar e de buscar soluções (S10), competências para saber viver em sociedade e para conhecer e lidar com a realidade em que cada um está inserido, implicando a interiorização de valores, a autonomia e o sentido crítico (S12). A auto-estima, a perseverança, a solidariedade, a honestidade, a cordialidade, a generosidade (FI6.7) são competências consideradas tão importantes como as competências básicas disciplinares.

Sugeriu-se o enriquecimento dos currículos com conhecimentos sobre democracia, direitos humanos e actividades de “construção de cidadania” (S10, Dp10).

Numa perspectiva menos conformista, defende-se que a cidadania é um exercício de emancipação, de ruptura com o que oprime e constrange, de inconformismo com o que é injusto, de afirmação da felicidade individual e colectiva. Pressupõe a apropriação de regras, mas não se fecha no direito instituído, pode ir para além dele, na defesa do alargamento dos direitos e das liberdades com vista a uma sociedade mais justa (Dp31). No centro da cidadania democrática está a justiça, não a lei; está a participação, não a delegação de poderes; está a convicção, não a norma; está a desobediência solidária, não a disciplina acéfala, pelo que a cidadania democrática há-de situar-se sempre no espaço de tensão entre o universo de valores hegemónicos e o distanciamento crítico face aos valores vigentes em cada momento. A atitude cidadã a cultivar será sempre a rebelião contra o destino, a recusa das fatalidades, e tem de ser a afirmação da possibilidade de um futuro alternativo ao que a realidade actual prefigura (Cp12, Dp31).

Este conceito de participação cidadã pressupõe indivíduos com capacidade de pensarem por si, de opção, de decisão, que tenham sentido crítico, sejam inconformados com a exclusão e a opressão, que valorizem os direitos e as liberdades individuais, mas também a solidariedade, capazes de aprenderem com a realidade envolvente, de se questionarem e de se comprometerem. Estas competências exigem o acesso e o domínio crítico da informação e da comunicação – domínio das linguagens – e das aquisições técnicas e científicas que possibilitam a compreensão da realidade social. (Dp31).

Não se é cidadão sem autoconfiança e auto-estima e um dos factores da autoconfiança é a capacidade de se exercer uma actividade com competência e eficiência, o que significa que se tem de considerar entre as competências necessárias as que habilitam para o exercício da profissão que se exerce. Estas competências pressupõem, necessariamente, uma boa educação de base e a correspondente formação profissional. Mas um cidadão não se forja só pelo

conhecimento, pelo “saber” e pelo “saber-fazer”, mas, especialmente, pelo “saber ser” e “saber estar”, pela forma como usa esse conhecimento no seu quotidiano e na relação com os poderes com que interage (Dp31).

Em ambas as perspectivas surgem defensores de que a cidadania se aprende sobretudo pelo seu exercício. Educar para a cidadania só pode ser educar na cidadania. A escola tem de assumir-se como lugar de cidadania participativa, de respeito pela diferença, de tomada de decisões onde se exerce a cidadania hoje e não um local onde se prepara para uma cidadania futura (Cp12, Dp31, S10, Dp10). Cada escola, numa perspectiva de autonomia, deve constituir-se como um projecto educativo próprio com princípios democráticos e de vida comunitária, de responsabilidade, de cumprimento dos deveres, de cooperação, de diálogo e solidariedade que promova a argumentação e a resolução de problemas mobilizando saberes adquiridos (S10, Dp10). Por isso, a educação para a cidadania não se pode confundir com a criação de uma nova disciplina, mas tem de ser transversal às práticas educativas dentro e fora da sala de aula (S10, Dp22). A consideração dos pais como os principais agentes educativos com que a escola tem de colaborar deve alterar profundamente a frágil relação que se tem estabelecido (S19). Também as práticas pedagógicas na sala de aula ou respeitam os princípios de cidadania e promovem a participação, a ligação à realidade exterior e contribuem para a educação para a cidadania ou a escola se torna um lugar culturalmente pobre e isolado do resto da vida (Cp12). A escola tem de ser uma porta que se abre para as ideias e preocupações que percorrem a sociedade e o mundo, que induz uma cultura de solidariedade com os problemas e dificuldades das comunidades, com os outros povos e culturas, que se empenha no desenvolvimento global sustentável para todos e que se constitui como um espaço que dá intencionalidade e sentido às aprendizagens que os alunos fazem dentro e fora dela (Dp10).

Porém, é preciso reconhecer que esta perspectiva de escola entra, muitas vezes, em conflito não apenas com a visão tradicional da escola, mas também com os processos de avaliação instituídos que valorizam especialmente os saberes disciplinares estritos (S10, S9).

Embora os currículos dos ensinos básico e secundário refiram a transversalidade da educação para a cidadania, não existe consenso nem estão definidas, de forma específica, quais as competências de cidadania que a escola deve desenvolver.

Alguns defendem o desenvolvimento de dimensões transversais da educação para a cidadania, como a educação ambiental, a educação para o desenvolvimento sustentável, a educação sexual, a educação para a igualdade de género, como abordagens favoráveis à integração de saberes e de valores.

Por exemplo, a educação ambiental (FI5.2, FI5.3, FI5.4, FI5.5, FI5.6) permite novas abordagens que não se ensinam na escola: a análise de situações, a gestão de acções concretas, a articulação entre diversas disciplinas para abordar um problema, as actividades a levar a cabo dentro e fora da escola utilizando outros enquadramentos institucionais para além da escola (FI5.4, FI5.5).

As questões de igualdade de género, reconhecidas por todos os organismos internacionais como uma área de intervenção premente, ainda permanecem ocultas na maior parte das práticas educativas. Embora sejam matéria de direitos humanos, não figuram de forma expressa nos conteúdos programáticos nem nas preocupações expressas na Lei de Bases do Sistema Educativo. Os frequentes acidentes e a violência nas escolas assumem, muitas vezes, características relacionadas com a interiorização de estereótipos masculinos sobre os quais não se reflecte nos contextos educativos (S13, S14).

Um dos aspectos mais referidos pelos professores respeita à indisciplina e à dificuldade de se desenvolver um processo de ensino aprendizagem num ambiente de falta de respeito e de irresponsabilidade. Muitos alunos e respectivas famílias não olham, ainda, a escola como um bem a que têm a direito de aceder e a responsabilidade de nela agirem como um bem individual e colectivo que lhes pode dar acesso a outros bens sociais. A escola tem de ser um lugar onde se aprende e não um local onde tudo é permitido. É claro que cabe à escola definir normas e regras de sociabilidade e reflecti-las com os alunos. Porém, esta responsabilidade tem de ser, em primeiro lugar, dos pais e do conjunto da sociedade. Por outro lado, as sanções previstas na

escola para os comportamentos agressivos e de irresponsabilidade deveriam ter um efeito imediato porque o seu papel educativo não se compadece com a morosidade burocrática das regras actuais (FI10). A vida em sociedade rejeita a falta de auto-disciplina, de pontualidade e de assiduidade. Os alunos que não adquirirem estas competências poderão ver-se excluídos do mundo do trabalho e caminhar para uma situação de rejeição social (FI6.12).

Referiu-se a desadequação da escola actual para o exercício cabal da educação para a cidadania, pelo seu desajustamento às necessidades de hoje (S10), e a necessidade de alterações significativas, quer na formação inicial e contínua dos professores (S10, S9, S12), em termos científicos, pedagógicos, éticos, de desenvolvimento humano (Dp10), de relação com a comunidade e com os pais (S19), quer na avaliação do seu desempenho profissional, de forma consistente com a prática de educação para a cidadania (S12).

Arte e cidadania

António Damásio, na Conferência Mundial sobre Educação Artística da UNESCO realizada em Lisboa, em Março de 2006, referiu que a ciência e a matemática são muito importantes, mas a arte e as humanidades são imprescindíveis à imaginação e ao pensamento intuitivo que estão por detrás do que é novo. Ken Robinson defendeu que a imaginação é tão importante para os alunos do século XXI como os números e as letras, apesar de as artes estarem quase sempre no fim da lista de prioridades do ensino escolar público. É importante que as artes façam parte central do currículo porque são instrumentos vitais para a aprendizagem, nomeadamente para veicularem os direitos humanos e formar cidadãos responsáveis e intervenientes nos sistemas democráticos. As artes contribuem para o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica, imaginação e criatividade. Novos paradigmas devem ser considerados na educação, de forma a transmitir a cultura através da linguagem humanista das artes baseada nos princípios de cooperação e não da competição. O conhecimento básico dos indivíduos nas sociedades pós-industriais deve incluir inteligências flexíveis, competências criativas, verbais e não verbais, pensamento crítico, imaginação, compreensão intercultural e aceitação da diversidade cultural. A educação para a compreensão da cultura

visual oferece aos jovens meios para questionarem o fluxo de imagens transmitidas diariamente pelos media, ajudando-os a compreender o seu papel de público receptor e produtor de significados. Para além destas competências de cidadania, a educação artística fornece meios para a compreensão e preservação das culturas minoritárias que estão em risco perante a globalização. As artes estimulam a tomada de decisões participativa e motivam os jovens para uma aprendizagem activa, criativa e questionadora (FI9.2).

A educação escolar e as outras formas de aprendizagem ao longo da vida

Com o desenvolvimento da sociedade da informação, a escola foi progressivamente perdendo o papel determinante e quase exclusivo que lhe foi atribuído na aquisição de conhecimentos. A televisão é um dos meios mais poderosos de transmissão de padrões, de atitudes e comportamentos. A televisão pública tem, a este propósito, responsabilidades acrescidas (Dp10). A par do sistema formal de ensino, torna-se indispensável recorrer às virtualidades educativas de instituições e situações sociais (E4). Por isso, é necessário pensar-se qual o papel da escola no conjunto de meios, entidades, serviços e instituições que têm um papel relevante nas aprendizagens que se vão realizando ao longo da vida. A escola deve articular-se com os outros agentes que promovem a cidadania responsável, ser recurso da comunidade e valer-se das dinâmicas locais como recurso (S9, S19). Potenciar positivamente os meios de comunicação social, quer aproveitando os seus produtos de alta tecnologia, que a escola não tem condições para produzir, para informar e actualizar os saberes, quer para desenvolver nos alunos o sentido crítico e uma atitude de selecção dos programas oferecidos pelos media (S9).

Potenciando o voluntariado ou formas de aquisição de serviços, os currículos escolares poderão ser enriquecidos pela intervenção de empresas, entidades e associações culturais, cívicas, ambientais, de prevenção da saúde, de desenvolvimento sustentável, deixando-as entrar na escola através da promoção de actividades, da criação de clubes, da diversificação das metodologias de intervenção e do enriquecimento do debate. Também

a escola pode e deve levar os alunos ao teatro, ao cinema, aos museus, ao mundo do trabalho, aos locais onde em conjunto com a comunidade se pode reflectir sobre os problemas sociais, políticos, económicos e ambientais do nosso tempo (S9).

A diversidade étnica e cultural na escola

Actualmente, a escola em Portugal é um espaço onde confluem diferentes culturas e grupos sociais. Lidar com esta diversidade é um dos maiores desafios que se colocam à escola, enquanto contexto de cidadania, porque ou a escola se torna um lugar de inclusão social plural e de promoção de igualdade de oportunidades ou é um lugar de discriminação e exclusão (S9).

A integração das famílias dos alunos filhos de imigrantes na comunidade educativa de forma a que esta aceite e se interesse por essa pluralidade é um primeiro passo na conquista de uma confiança mútua que conduza a uma colaboração profícua (FI6.14). Muitas vezes, há um desajustamento na expectativa das famílias desses alunos, explicado pelo desconhecimento da nossa realidade e daquilo que a escola lhes tem para oferecer. Por outro lado, as famílias imigrantes têm modelos de educação parental que podem contrastar com os que são dominantes na sociedade portuguesa (S16). Pode ser necessário o desenvolvimento de programas de formação parental para promover a participação dos pais imigrantes no processo escolar dos seus filhos (S16).

A comunidade educativa deve reflectir sobre as necessidades específicas destes alunos, esforçar-se por responder adequadamente e evitar que surjam atitudes racistas e xenófobas por parte de alunos, auxiliares de educação, professores e pais. Naturalmente que assegurar o domínio da língua portuguesa pode exigir uma estratégia de organização da própria escola e a utilização de novas metodologias próprias da aprendizagem de uma língua segunda. A promoção de actividades que envolvam os alunos imigrantes com os outros no trabalho escolar, nos jogos e em actividades de observação fora da escola, pode ser facilitadora da integração destes alunos (FI6.14). Mas integração não pode significar uniformização. Cada “história de vida” produz uma cultura.

As sociedades multiculturais caracterizam-se por identidades e diversidades onde se valorizam, respeitam e integram, os conhecimentos, valores, tradições das diferentes culturas (FI1.4). A educação intercultural deve ser um exemplo de coexistência e partilha de culturas (FI15.3). Em termos educativos, isto exige o reconhecimento de diversas formas de aceder ao conhecimento e de desenvolver competências (S16).

A sistematização de informação sobre a história, a cultura oral e escrita, as crenças religiosas das comunidades mais representadas na imigração portuguesa, pode constituir um apoio para as práticas educativas de integração e sucesso escolar das crianças imigrantes (FI1.5). Com esta informação, a escola pode promover actividades em que estes alunos sejam os protagonistas principais a contar uma história, a descrever festas e acontecimentos, contribuindo para a sua confiança na escola e desenvolvendo a sua auto-estima (S16).

Porém, a escola não pode ser um gueto social. O seu trabalho de integração articula-se com as medidas das políticas locais e centrais. Por isso, a escola deve desenvolver este trabalho em articulação com as entidades que têm atribuições neste domínio (FI6.4).

As experiências realizadas com mediadores das comunidades mostraram a importância que estes podem ter na valorização da escola e no sucesso escolar das crianças pertencentes a essas minorias (S16).

A diversidade étnica e cultural que se verifica na sociedade portuguesa e que se reflecte na escola transporta para os contextos educativos a necessidade e a oportunidade de se exercitarem princípios cívicos de respeito pela diferença, solidariedade e reflexão crítica sobre a justiça social.

A liberdade de escolha da escola pelas famílias

Muitas participações referiram a importância dos pais poderem escolher a escola que tenha um perfil educativo mais de acordo com as opções da família. Porém, esta escolha só pode ser conscientemente feita se as escolas

apresentarem com clareza e transparência o seu projecto educativo. É necessária também a realização e a divulgação de uma avaliação criteriosa das escolas em função do seu projecto educativo: a liberdade de escolha pressupõe a transparência dos projectos educativos, das práticas pedagógicas e da avaliação das escolas (FI2.2).

Esta preocupação, que apresenta potencialidades para criar uma dinâmica de diferenciação e qualidade das escolas, pressupõe um incentivo das orientações do Estado nesse sentido, incluindo o desenvolvimento da autonomia das escolas, há muito definida como prioritária, mas posta em prática com pouca ousadia.

No contexto português, em que ainda existem significativas bolsas de pobreza, a intervenção do Estado deve estar particularmente atenta às necessidades específicas das escolas situadas em contextos educativos desfavorecidos, nomeadamente, no que se refere aos aspectos económicos, sociais ou culturais.

Esta diferenciação das escolas pelo seu projecto educativo, embora enquadrado nos princípios fundamentais definidos pelo Ministério da Educação, pressupõe uma liderança forte das escolas e uma verdadeira representação da comunidade na construção desse projecto. Colocam-se, assim, problemas relativos à forma de gestão que as escolas devem assumir para cumprirem este desígnio.

Algumas intervenções propõem que a gestão dos estabelecimentos públicos deveria ser concessionada a cooperativas, empresas ou outras instituições, numa perspectiva progressiva de desestatização das escolas (FI2.5).

Outras intervenções, referindo o artigo 43.º da Constituição da República Portuguesa, que estabelece a garantia da liberdade de aprender e de ensinar, consideram que esta garantia implica a igualdade de circunstâncias entre o ensino público e privado, o reconhecimento da mesma dignidade e criação de condições para uma escolha livre pelas famílias (CpI10). O direito e o dever de educar

deverá ser recolocado nas famílias, devendo competir a estas fazer livremente as opções educativas que acharem mais convenientes para os seus educandos, independentemente da sua situação económica ou condição social (FI2.5, CpI10). Para obviar a que só tenha acesso ao ensino de qualidade quem pode pagar a escolas particulares, sugere-se a entrega às famílias do cheque/educação, um quantitativo pecuniário a despendar com a educação (FI2.5, CpI10).

Tendo, sobretudo, presente a ideia de escolha entre escola pública e escola privada, esta questão dividiu claramente as posições dos participantes no debate: os que se mostram favoráveis e os que se opõem.

Num sentido contrário ao já referido, alguns intervenientes defenderam que num país com as assimetrias e os atrasos estruturais conhecidos, a escola pública não se tem assumido de forma eficaz como instrumento de combate à exclusão, tornando-se ela mesma a expressão do dualismo social. O reforço da liberdade de escolha, face a estas duas realidades sociais que a condicionam, vem consolidar uma diferenciação social entre escolas, a que não é indiferente a divulgação dos rankings que compara escolas frequentadas por alunos provenientes de contextos culturais muito diversos (Cp12). Uma Nação democrática e solidária não pode aceitar que as escolas se dividam em escolas para ricos e escolas para pobres. As crianças devem ser educadas em contextos sociais variados, em escolas frequentadas por alunos provenientes de diversos meios sociais e culturais e com diferentes graus de dificuldade de aprendizagem, para respeitarem a diversidade e compreenderem as questões relacionadas com a injustiça social (FI12.2). A aplicação de medidas que facilitem a liberdade de escolha, sem que sejam tomadas as medidas que acautelem a qualidade de todas as escolas, pode conduzir a que as que são conhecidas por terem grande qualidade, ao serem muito procuradas, definam critérios de selecção que, directa ou indirectamente, têm como resultado aceitar apenas os melhores alunos. Nestes locais há sempre uma escola que acaba por ser o “caixote de lixo” para os alunos com dificuldades (FI12.3).

Recomendações

O conjunto das intervenções realizadas permite-nos identificar aspectos considerados fundamentais para o aprofundamento da relação entre educação e cidadania:

- Garantir uma escola de qualidade para todos, articulada com os serviços de apoio social à comunidade e com os serviços de saúde locais, com um acompanhamento mais personalizado ao longo do percurso escolar dos alunos, de forma a garantir a equidade e assegurar o cumprimento, com sucesso, de doze anos de escolaridade.
- Definir as competências básicas necessárias ao exercício de uma cidadania democrática, incluindo as que se inscrevem no âmbito das disciplinas fundamentais, as que se enquadram nos saberes integradores, as que garantem o exercício competente do trabalho e as que são estruturantes, como critérios, princípios e valores.
- Clarificar as competências integradas das áreas transversais que se incluem na educação para a cidadania, como a educação para os direitos humanos, a educação ambiental, a educação para a saúde, a educação do consumidor, a educação para o desenvolvimento sustentável, a educação para a sexualidade e a educação para a igualdade de género.
- Reequacionar e valorizar o papel do ensino artístico nos currículos, assegurando a transmissão da cultura através de uma linguagem humanista.
- Enriquecer os currículos com conhecimentos sobre democracia, direitos humanos e actividades que visem a educação para a cidadania.
- Assegurar que a escola é um lugar de cidadania, que educa numa dinâmica de exercício de cidadania e que valoriza a participação de todos na vida da escola, definindo uma estratégia que garanta, nomeadamente, o contacto próximo e colaborativo das famílias dos alunos.
- Garantir a inclusão dos alunos pertencentes a minorias étnicas e culturais, através de estratégias facilitadoras da aprendizagem da língua portuguesa como língua segunda e da promoção de actividades que promovam a coexistência e a partilha de culturas.

- Promover a articulação da escola com os outros agentes que promovem a cidadania responsável, ser recurso da comunidade e valer-se das dinâmicas locais como recurso.
- Melhorar a qualidade da formação inicial e contínua dos professores, em termos científicos, pedagógicos, éticos, de desenvolvimento humano e de educação para a cidadania, nomeadamente, assegurando créditos e financiamento para a formação nestas áreas.
- Assegurar uma avaliação do desempenho profissional dos professores consistente com a prática da educação para a cidadania.
- Garantir a liberdade de escolha das escolas pelas famílias, acompanhada de uma avaliação credível de cada estabelecimento escolar e o acompanhamento daqueles que se revelarem com mais dificuldades ou que se encontrem em contextos particularmente difíceis.

Área Temática 2 – Qualidade e Equidade em Educação

Tema

A preocupação com a qualidade na educação, que tem sido permanente, tornou-se mais premente a partir dos anos 90 com a crescente exigência de uma economia centrada no conhecimento e na educação e com a comparação dos resultados das aprendizagens testadas a nível internacional.

O debate sobre a qualidade atravessa hoje todas as áreas de actividade, podendo nós situá-lo num contínuo entre dois pólos: num deles, a qualidade definida pela procura e grau de satisfação do “cliente”, do “consumidor” (que, no que à educação diz respeito, tanto é o aluno, como são os encarregados de educação, como ainda os empregadores...); no outro, a qualidade ajuizada pelos profissionais especialistas. Entre os dois situam-se tentativas várias de encontrar e formular critérios mais objectivos e mensuráveis (as aprendizagens realizadas face aos objectivos enunciados) que não dispensam o questionamento sobre a definição desses objectivos, sua autoria e sua adequação aos vários projectos de sociedade, em jogo num dado momento.

Visto ora como factor integrante da qualidade ora como objectivo com ela contraditório, o conceito de equidade (que pode ser definido como a igualdade de oportunidades, não já só de acesso à educação, mas de sucesso educativo) implica que se tenha em conta o ponto de partida do aluno e as suas necessidades, obrigando o sistema educativo e a escola a diferenciar as suas respostas.

Tendo em conta este carácter relativo e plural do conceito de qualidade educativa, procurou-se obter pontos de vista dos vários interessados (alunos, pais, professores, especialistas, representantes do mundo do trabalho...) e identificar consensos e contradições.

Por outro lado, para integrar o conceito de equidade no de qualidade, procurou-se identificar também especificamente os pontos de vista de grupos e indivíduos mais vulneráveis (minorias étnicas e linguísticas, pessoas com necessidades especiais...).

Finalmente, considerando quer a rapidez da mudança que obriga a um reactualizar permanente dos caminhos da educação, quer a necessidade, por todos sentida, de substituir uma reflexão feita em circuito fechado, pouco transparente e sem responsáveis conhecidos, por uma reflexão aberta à sociedade, permitindo o seu enriquecimento, suscitando uma cidadania activa e um assumir colectivo das metas da educação num futuro próximo, centrou-se o debate da Área 2 nas seguintes questões :

- Que saberes, que competências serão necessárias para o cidadão do século XXI?
- Como pode a escola promover esses saberes e essas competências com qualidade e equidade?

I – Que saberes, que competências serão necessários para o cidadão do século XXI

Foi sobretudo junto dos alunos que mais opiniões se recolheram sobre esta questão, mas outros (professores, especialistas, pais, cidadãos...) pronunciaram-se também sobre vários aspectos. É possível, assim, com base nos testemunhos recolhidos estabelecer uma lista dos saberes e competências considerados prioritários pelos diversos interessados:

1. Domínio da língua portuguesa: como estrutura de um pensamento rigoroso e instrumento de comunicação adequado, compreendendo o saber ouvir, falar, ler e escrever correctamente – “português mais apurado e sem erros”, “compreender o que lhes dizem”, “escrever legivelmente” (alunos 3.º ciclo); “usar a língua portuguesa de forma adequada em diferentes situações de comunicação” (S58); “desenvolver a capacidade de expressão/comunicação oral e escrita de ideias e sentimentos” (Dp10); “desenvolver a competência oral e escrita em língua portuguesa (materna ou segunda) para um leque tão alargado quanto possível de contextos, situações e finalidades”(Ci17); “garantir o conhecimento explícito, por cada aluno, das regras de funcionamento

da língua portuguesa (maioritária ou minoritária), fundamental para o seu desenvolvimento cognitivo e afectivo e para a aprendizagem de outras línguas”(Ci17).

2. Comunicação em línguas estrangeiras: a necessidade de aprender inglês (“escrever, ler, falar inglês”) é já considerada um dado adquirido pelos alunos, mas estes manifestam interesse em aprender outras línguas estrangeiras, sobretudo europeias (francês, alemão, espanhol são nomeadas), mas também não europeias (“indiano”...). Enquanto o Inglês surge justificado pelas necessidades profissionais (“para ter um bom emprego...”; “em qualquer trabalho é preciso...”), as outras línguas aparecem mais ligadas ao interesse (“por opção”; “para viajar”), embora também para “arranjar empregos fora do país... ou cá dentro” (CpII7).

Para as escolas e especialistas, é importante “usar pelo menos uma língua estrangeira para comunicar adequadamente em situações do quotidiano” (S58); ou “no final da escolaridade obrigatória, os alunos deverão ter desenvolvido a sua competência de comunicação em Inglês ao nível B1 do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, do Conselho da Europa. Assim, e em síntese, deverão: compreender – ouvir / ver / ler textos orais e audiovisuais de natureza diversificada; interagir – ouvir / falar e ler / escrever em situações de comunicação diversificada; produzir – falar / produzir e escrever. Produzir textos correspondendo a necessidades específicas de comunicação, no contexto de aspectos relativos ao quotidiano dos alunos” (Ci2), é fundamental.

3. Domínio das TIC: O domínio das tecnologias de informação e comunicação aparece referenciado não apenas instrumentalmente – “saber utilizar os computadores” – mas também exigindo a construção de um pensamento crítico e a capacidade de utilizar inteligentemente a informação: “utilizar as TIC para pesquisar, organizar e comunicar a informação necessária” (S58). Na maioria das opiniões expressas pelos alunos, o domínio das TIC aparece como uma necessidade profissional – “Hoje em dia se não se souber um pouco de Inglês ou de computadores torna-se difícil arranjar trabalho” – mas também ligado, por um lado, à diversão – “ser pirata da internet”; “porque gosto...” – e, por outro, a um conhecimento mais aprofundado – “saber construir um computador”, “saber programar” (CpII7).

Também a importância da educação para os media é aqui referida – “aprender a ler sons e imagens para sua própria protecção” (Dp17); “aquisição de ferramentas para aceder à informação sem se deixar cegar nem envenenar por ela” (Dp11).

O domínio das TIC é também referenciado como fundamental noutros depoimentos: “Fazer da escola o instrumento privilegiado de inclusão digital e de combate a novas formas de exclusão da sociedade da informação” (Dp13).

4. Competências sociais e cívicas: Estas competências aparecem mencionadas pelos alunos, sobretudo a nível interpessoal: “saber respeitar os outros”; “praticar esse respeito”; “ser educado”; “saber ter responsabilidades, conhecimento e respeito pelos outros”; “saber gerir conflitos através do diálogo sem discussões disparatadas”; “ter uma opinião e não recear expressá-la”; “ouvir e interpretar a opinião dos outros”; “saber lidar com vários tipos de pessoas”; “saber comunicar e conviver em sociedade”; “ajudar os pais” (CpII7). A educação sexual também aparece referenciada pelos jovens como muito importante para o seu desenvolvimento pessoal e social (Relatório abandono escolar). Outros depoimentos, de professores, investigadores e cidadãos em geral referem outras competências: “Os saberes básicos integram conhecimentos, capacidades, atitudes e estratégias, devem ser orientados para a acção, i.e., não devem ser meramente teóricos; devem ser transversais, atravessando os modos convencionais de organização disciplinar do conhecimento” (Dp15); a preparação “dos cidadãos do futuro para enfrentar as mudanças contínuas da sociedade, contribuindo essencialmente para o desenvolvimento da autonomia, espírito crítico e de iniciativa” (S79); a aquisição de “competências básicas de cidadania e “ecocivismo” – saber ouvir, saber estar, ser responsável e autónomo, respeitar os outros e o meio em que estão inseridos” (S88); desenvolver “a aquisição de competências, a formação de cidadãos intervenientes e a promoção de valores universais, como o respeito pelo próximo e pelo mundo a que pertence” (S86; Ci10).

“O exercício de cidadania tem de ser assumido antes do mais como um exercício de emancipação, de ruptura com o que oprime e constringe, de inconformismo com o que é injusto, de afirmação da felicidade individual e

colectiva. Pressupõe, naturalmente, a apropriação de regras de convivência mas não se fecha no direito instituído – pode ir e tem de ir com frequência para além dele. (...) O que se pode desejar são cidadãos com sentido crítico, inconformados com a exclusão e a opressão, valorizadores do indivíduo e da pessoa mas simultaneamente solidários – competências que pressupõem domínio crítico da informação, capacidade de opção e decisão e de desocultação das fontes de energias (das fontes emancipadoras) que se abrigam na sociedade circundante.

A cidadania tem de ser a afirmação da possibilidade de um futuro alternativo (...)” (Dp31).

“[O] desenvolvimento da capacidade de comunicação entre os membros dos diversos grupos sócio-culturais; [o] desenvolvimento da capacidade de participação na interacção cultural, criadora de identidades e no sentido de pertença comum/universal; [a] percepção das diversas realidades e suas representações, estereótipos e sempre desconstruindo preconceitos negativos” (Ci10).

5. Competências de expressão artística e desportiva: Muitos alunos gostariam de aprender uma expressão artística: dançar, tocar um instrumento e representar são as mais nomeadas, mas cantar, aprender fotografia, escrever, fazer um jornal ou uma rádio, desenhar também são referidos. As competências de expressão artística aparecem sempre associadas ao prazer e raramente a qualquer preocupação profissional (só o desenho, a arquitectura, a escrita a um possível curso de letras e o teatro ao sonho de ser actriz)). As competências desportivas reúnem frequentemente o prazer e a possibilidade de trabalho nessa área -“Gostava de aprender novos desportos porque gosto de desporto e de tirar um curso de desporto”; “depois do 9.º ano é a área que quero seguir...” (CpII7).

Estas competências são igualmente referidas por alguns professores: “A Expressão, seja plástica, verbal, corporal ou musical, é a revelação do ser. Nesta perspectiva se reconhece, cada vez mais, a importância da Educação Artística nos programas escolares” (Dp12).

“Valorização das áreas de expressão ou outras áreas mais apelativas no sentido de oferecer aos alunos aquilo que eles não encontram no seu quotidiano” (Ci2); “Não há comunicação sem expressão. Trata-se de uma necessidade vital (...). Sabemos que o sistema educativo estimula predominantemente o pensamento convergente, lógico e objectivo, baseado na observação, em detrimento da imaginação criativa, própria do pensamento divergente, intuitivo e subjectivo (...). A Educação Artística pressupõe conhecimentos básicos da História da Arte, numa perspectiva pedagógica, tomando como referência primordial o conhecimento psicológico da criança (...). A criatividade é um ponto alto da expressão (...). Compete a cada um encontrar a forma de expressão que melhor se adapta às suas reais capacidades físicas e psíquicas” (CpII1); “A inclusão da educação artística nos currículos com a mesma importância das outras disciplinas de desenvolvimento cognitivo, acompanhando os indivíduos desde que nascem, é a melhor forma de assegurar uma formação completa dos indivíduos. Se a educação artística não fizer parte das prioridades dos sistemas de ensino actuais corremos o grave risco de termos, de futuro, sociedades muito doentes” (CpII2).

6. Competências científicas e matemáticas: Estas competências são escassamente mencionadas pelos alunos. A Matemática aparece reduzida a “(...) fazer cálculos de Matemática”, “fazer contas”, e sempre na coluna do dever. Já as referências às Ciências, embora raras, surgem maioritariamente na coluna do prazer: “Biologia”, “o corpo humano”, “tudo o que tenha a ver com animais (...)” (CpII7).

É em depoimentos pessoais que a importância da cultura científica é sublinhada: “... ao défice de cultura científica de um povo corresponde sempre um défice de cultura democrática. O método científico, com a sua obrigatória exposição de provas aos pares para validação de teses – de compromisso com a transparência, portanto –, com a sujeição a procedimentos universalmente convencionados, com o seu desejo de perseguir, com rigor, a excelência é a aplicação dos valores que se desejam numa democracia madura. O mesmo é dizer que deviam ser estes os valores e as práticas da escola.” (Dp13)

A importância da matemática no quotidiano é realçada por quem tem uma visão exterior da escola: “[É essencial] o conhecimento real e o domínio concreto e utilizável ou prático da matemática, sobretudo da aritmética e da geometria e com um crescimento natural das capacidades de abstracção”

(Dp1). “Num mundo onde o dinheiro tem tanto poder, onde os números são tão importantes, é necessário aprender a lê-los (27% vê a Floribela, mas 73% não vê!). Aprender a poupar, a gastar, a investir, a não pagar mais por coisas que noutra sítio podem ser menos caras, a perceber o valor das coisas. Aprender a decifrar os números, a perceber o que significam verdadeiramente e sobretudo a não deixar que se sobreponham aos direitos das pessoas.” (Dp17)

No Seminário Motivação dos Jovens para a Formação em Ciências e Tecnologia, organizado pelo CNE, foi sublinhada a forte correlação do bom aproveitamento a matemática com a escolha de formações técnicas e científicas por parte dos alunos do secundário. A Matemática surge como o factor decisivo do ponto de vista cognitivo-motivacional envolvido nessa escolha.

7. Cultura humanística: A maioria dos alunos gostaria ou considera necessário “saber de tudo um pouco” ou “o básico de todas as disciplinas”, “as coisas mais importantes”, “um mínimo de cultura geral”. Alguns, raros, acham importante conhecer a “História Mundial”, algumas obras literárias...(CpII7).

Para os professores de línguas, “Qualquer língua tem atrás de si uma história longa, uma cultura e uma literatura próprias. Aprender uma língua significa (...) conhecer aspectos culturais – de cultura, património e cultura do quotidiano – e dos autores e da literatura escrita nessa língua.” (Ci2). Noutros depoimentos surge “a importância do conhecimento da história do País e do mundo ocidental e suas relações com outros povos e culturas” (Dp10).

8. Aprendizagens de vida e preparação para o trabalho: dos alunos regista-se uma preocupação grande com “o trabalho”, “o emprego”, “a profissão”. A maioria dos alunos desejaria ter mais orientação vocacional/profissional e consideram necessário aprender “o essencial para a profissão que queiram seguir”, “as bases fundamentais para virem a tirar um curso e irem para o trabalho”, “o suficiente para entrar no mercado de trabalho e ter uma vida estável”. Outras competências mais gerais são “aprender a gerir a sua vida”, “a fazer escolhas certas”, “a ter vontade de trabalhar”, “saber ter um plano para o futuro” ou, simplesmente, “a viver e a lutar pela vida e por aquilo que querem”.

Associado a estas competências está o desejo de aprendizagens muito práticas como “aprender a cozinhar”, “a conduzir um carro”, a “desinfectar uma ferida”, “a gerir o seu dinheiro”, “a resolver problemas do dia a dia”, “saber o necessário para se desenrascar na vida”.

Competências pessoais como “auto-controlo”, “métodos de estudo”, “habituar-me a fazer os trabalhos de casa”, a “pensar rápido”, “ter consciência do que faz”, “saber trabalhar em organização”, “saber defender-me” e mesmo “aprender a ter medo” para “tomar decisões mais pensadas” são esporadicamente mencionadas (CpII7).

Vários depoimentos pessoais e institucionais sublinham a importância de competências essenciais à construção pessoal e à aprendizagem, como a capacidade de aprender a aprender, a capacidade de pensar por si e a resistir à pressão da maioria. A preparação “dos cidadãos do futuro para enfrentar as mudanças contínuas da sociedade, contribuindo essencialmente para o desenvolvimento da autonomia, espírito crítico e de iniciativa” (S79), a capacidade de valorizar o trabalho e “o saber pelo saber” (S14), são geralmente mencionadas nos depoimentos recolhidos e nos seminários realizados. Noutros salienta-se a importância de se proporcionarem aos jovens aprendizagens significativas (Ci17), no respeito pelos seus interesses, aspirações, necessidades e capacidades: “Muitos jovens estão a frequentar a escola integrados em planos curriculares inadequados às suas aspirações e capacidades (...) que acabam por reconhecer que preferiam estar a frequentar outro e que mudam ou desistem de estudar. (...) Consideramos importante fomentar, de uma forma mais determinada, este ensino mais próximo da vida e do mundo (Di7).

No seu conjunto, as competências identificadas são coerentes com os princípios enunciados pela UNESCO sobre a Educação para o século XXI – e que implicam a consolidação das quatro aprendizagens estruturantes: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a ser – bem como com as recomendações de documentos internacionais mais recentes, como é a Recomendação sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida – quadro de referência europeu (Recomendação do Parlamento

Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2006) – ou mesmo de outros países, como seja “Le socle commun des connaissances et des compétences – Tout ce qu’il est indispensable de maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire”, (Decreto n.º 2006-830 de 11 de Julho de 2006), França, 2006.

II – Como pode a escola promover esses saberes e essas competências com qualidade e equidade?

As opiniões divergem quer quanto à importância relativa dos vários factores que podem intervir na melhoria da escola, quer quanto ao próprio conceito de qualidade que é expresso por diversos grupos intervenientes. No entanto, é possível encontrar pontos de convergência, que a seguir se desenvolvem.

Como exemplo da diferente importância relativa atribuída a alguns factores, verifica-se que para os alunos são as condições físicas da escola e dos seus materiais ou ainda a diversidade da oferta de actividades que mais são assinaladas como passíveis de melhoria. Esta preocupação é igualmente assinalada em alguns debates promovidos pelas escolas, mas não é registada nos depoimentos de outros protagonistas.

Quanto a opiniões divergentes, encontram-se, por exemplo, entre pais e professores, queixando-se estes da desresponsabilização dos pais relativamente ao percurso escolar dos seus filhos, queixando-se aqueles do desincentivo à sua participação na escola por parte dos professores. Outra divergência de fundo parece encontrar-se entre a “cultura do divertimento”, contra a qual se insurgem vários professores participantes no fórum e a posição dos alunos do 3.º ciclo questionados que defendem “aulas com jogos e divertimento”: “com os jogos muito se pode aprender se forem de acordo com a matéria”, “aulas mais cativantes”, “só estudar, só estudar não dá com nada”.

Os consensos parecem existir em torno do ambiente social das escolas, da necessidade do cumprimento de regras por todos, elaboradas e partilhadas, e da exigência de respeito mútuo entre os vários intervenientes, que permitam

a construção de uma disciplina construtiva e o crescimento pessoal e social. De facto, para professores, alunos e pais, uma cultura de respeito que passe pela valorização do professor e do seu papel na sala de aula, mas que inclua também a consideração pelos alunos e pelos seus processos de aprendizagem, é insistentemente referida.

Relativamente ao papel da escola, confrontaram-se, ainda, dois modelos educativos: o da escola antiga, tradicional, que investia na educação académica de um grupo social mais homogéneo e restrito, mais próximo da sua cultura; e o modelo decorrente da democratização da escola, onde se reconhece o direito de todos a ela terem acesso com igualdade de oportunidades. Apesar do saudosismo que perpassa algumas intervenções, designadamente no fórum parece consensual a necessidade de garantir a todos uma formação e qualificação que lhes permita participar plenamente no desenvolvimento da sociedade – quer por razões de desenvolvimento pessoal e de justiça social, aliás consagradas constitucionalmente, quer por razões económicas, de necessidade de elevação do nível cultural de toda a população, quer, ainda, por razões que se prendem com as próprias transformações a que estão sujeitas as sociedades contemporâneas.

É precisamente no modo como a igualdade de oportunidades se vai concretizar que se verificam as grandes dificuldades, as divergências, mas também os principais desafios.

Com efeito, o alongamento do período de escolaridade obrigatória traduziu-se num aumento quantitativo assinalável do número de alunos, com consequências em si mesmas muito positivas. Mas, simultaneamente, trouxe também uma complexidade de situações que exigem respostas cada vez mais diferenciadas face à heterogeneidade dos alunos que passaram a frequentar a escola, quer para assegurar uma igualdade de oportunidades de sucesso efectiva, quer para tirar partido do enriquecimento cultural que a diversidade proporciona.

Fazer uma escola para todos significa atender às condições de partida, aos ritmos de aprendizagem, aos interesses, necessidades, representações, expectativas e disposições de cada um, o que implica a adopção de um

paradigma de escola inclusiva, num sentido lato. Como é opinião de uma professora, “(...) a diversidade de exigências de uma educação de qualidade, com equidade, implica uma pedagogia que vise desenvolver as potencialidades de cada um, o que exige a adaptação do ensino às diferenças, a meios diversificados, a tempos flexíveis” (Dp11).

Num outro contributo, é feita uma explicitação do que se deve entender por uma escola inclusiva: “As escolas inclusivas devem reconhecer e responder às diversas dificuldades de seus alunos, acomodando tanto estilos como ritmos diferentes de aprendizagem, assegurando uma educação de qualidade a todos através de currículo apropriado, modificações organizacionais, estratégias de ensino, uso de recursos e parcerias com a comunidade (...) O conceito de inclusão não passa por: ignorar as necessidades específicas de cada aluno; fazer os alunos seguirem um processo único de desenvolvimento, ao mesmo tempo e para todas as idades; extinguir o atendimento da educação especial antes do tempo. A inclusão passa por: crença de que as crianças podem aprender juntas, embora tenham ritmos e processos diferentes; garantia de acesso à escola a todos; possibilidade de que todas as crianças atinjam o seu potencial máximo; privilegiar as relações sociais entre todos os participantes – colaboração e cooperação; mudança de papéis e de responsabilidades dentro da escola; estabelecimento de infra-estrutura de serviços-suporte (...) parceria com os pais; ambientes educacionais flexíveis; estratégias baseadas em pesquisas; estabelecimento de novas formas de avaliação; continuidade do desenvolvimento profissional da equipa técnica e formação continuada; monitorização e reavaliação constantes do processo; suporte técnico aos professores de classes comuns e ou actuação colaborativa de professor especializado em educação especial; estabelecer formas criativas de actuação com as crianças com necessidades educativas especiais (...)” (CpII5).

Tendo em conta estas considerações e os consensos encontrados relativamente aos saberes e competências necessários para o cidadão do século XXI (cf. Questão 1), a revisão da organização curricular de todo o ensino básico, nomeadamente a definição dos conteúdos programáticos essenciais em cada ciclo, é insistentemente referida entre os participantes no Debate.

É possível encontrar algumas recomendações consensuais mais específicas, com incidência nos diferentes níveis e graus de ensino.

Educação de Infância – a atenção com o desenvolvimento educativo das crianças dos 0 aos 6 anos foi salientada em diversas situações do Debate, nomeadamente:

- Valorização da componente educativa no atendimento das crianças dos 0 aos 3 anos (S76) (para além da função de guarda), e generalização da oferta;
- Oferta universal e de qualidade “como responsabilidade pública à generalidade das crianças dos 3 aos 6 anos” (Ci11).

1.º ciclo do ensino básico – as recentes alterações introduzidas na organização das escolas do 1.º ciclo são questionadas e são apresentadas algumas sugestões:

- Recusa da “disciplinarização” do 1.º ciclo do ensino básico (Ci16);
- Constituição de equipas educativas, coordenadas pelo professor titular de turma, integrando docentes de áreas que exijam formação específica (Ci16);
- Integração do Inglês e das TIC no currículo e não como enriquecimento curricular (Ci2).

2.º e 3.º ciclos do ensino básico – A escolaridade básica de nove anos deve assegurar um longo tronco cultural comum:

- Introdução de metodologias activas e de componentes práticas de índole científica, tecnológica, artística ou outras, através do alargamento de opções curriculares (Dp 30);
- Diminuição do número de disciplinas (Relatório Abandono Escolar);
- Revisão dos programas tendo em conta não só as competências essenciais a desenvolver (cf. Questão I), mas também a imprescindível articulação horizontal e vertical dos conteúdos programáticos. Sugere-se, por

exemplo, que “no 3.º ciclo (...) a disciplina de CFQ seja leccionada apenas nos 8.º e 9.º anos, uma vez que no 7.º ano os alunos não têm (...) conhecimentos ao nível da matemática que lhes permitam desenvolver as competências previstas (...). Tendo em conta o carácter experimental da disciplina (...) [o bloco horário] deveria ser desdobrado de forma a permitir a realização de actividades laboratoriais (...) (FII22);

- As novas áreas curriculares não disciplinares são questionadas, embora genericamente se reconheça que “a Formação Cívica é um espaço curricular importante, que permite o desenvolvimento de competências sociais e a abordagem de assuntos e situações relacionadas com a turma e os seus problemas/necessidades. Na Área de Projecto, no 3.º ciclo também são necessários dois professores para poderem efectuar uma maior articulação interdisciplinar (...). No que concerne o Estudo Acompanhado, defendemos que esta área não deverá estar integrada no currículo (...). Deveriam sim ser criadas condições nas escolas para o funcionamento de salas de estudo, onde os alunos seriam acompanhados e apoiados de forma individualizada por equipas pluridisciplinares de docentes” (FII22).

Ensino Secundário – a diversificação de cursos e de percursos de formação no ensino secundário é amplamente defendida. Salienta-se:

- “Garantia de uma escola de qualidade em todas as vias de ensino secundário, com regras claras quanto à permeabilidade entre os vários cursos e vias e quanto ao acesso ao ensino superior” (Ci16).

Transições - uma atenção especial deverá ser prestada à articulação entre a educação de infância e o 1.º ciclo, bem como entre os vários níveis de ensino subsequentes, em especial do 1.º para o 2.º ciclo, dado que é nos anos iniciais de cada ciclo que se registam as maiores taxas de insucesso e abandono.

No sentido de integrar o factor equidade na construção do conceito de qualidade, foram pedidos depoimentos a diversas associações representativas de grupos minoritários: étnicos, linguísticos e de pessoas com deficiência. A

perspectiva enunciada por estas é consensual com a de outros intervenientes que globalmente adoptam uma perspectiva inclusiva e que, defendendo para todos o direito à educação, reconhecem a possibilidade de existência de dificuldades, de qualquer um, em qualquer momento do seu percurso escolar e a necessidade de apoios imediatos para ultrapassar essas dificuldades.

Relativamente aos alunos com necessidades educativas especiais, devido a deficiências físicas ou mentais, foi insistentemente defendida a sua inclusão “feita de forma séria e responsável (...) e não uma inclusão de faz de conta” (CpII3). A existência de apoios específicos e que exigem uma formação especializada para a intervenção junto de alunos com deficiência deverá ser tida em conta, de acordo com as características de cada tipo de deficiência: há “número insuficiente de professores de apoio educativo e bastantes destes sem especialização” (S49); “criação de escolas de referência onde se concentrem todas as acessibilidades, equipamentos adaptados, meios e recursos humanos especializados para a boa progressão escolar dos alunos deficientes” (S49), devidamente integrados nas escolas regulares; “formação de professores especializados em número suficiente” (S49), em todas as áreas de deficiência; consideração das necessidades específicas dos professores com deficiência” (CpV15 e S49). O documento CpII4 apresenta uma síntese das principais questões nesta área.

Quanto aos alunos não lusófonos, sublinhou-se a necessidade de oferta de ensino de português como segunda língua, numa fase inicial dos seus percursos escolares. A integração dos filhos dos imigrantes merece ser objecto de estudo e acompanhamento (S16).

A presença multicultural na escola é uma realidade que importa valorizar, em benefício dos alunos, da escola e da comunidade em geral.

Todas as formas de discriminação, designadamente as que se prendem com as questões de etnia e género, deverão ser desnaturalizadas, desmontando preconceitos e estereótipos existentes.

Sempre que se detecte um aluno em dificuldades, em situações de aprendizagem, recomenda-se a adopção de medidas de diferenciação pedagógica, que podem exigir o recurso a outros professores (par pedagógico,

professor de apoio...); outras dificuldades poderão exigir a intervenção em rede de equipas multidisciplinares envolvendo técnicos, como por exemplo assistente social, psicólogo, animador sócio-cultural.

Situações como a de transição de ano com insucesso sistemático às mesmas disciplinas, sem que medidas de apoio sejam aplicadas, não poderão continuar a existir.

Como recomendações gerais e tendo em conta os vários contributos prestados a esta área temática, regista-se a necessidade de uma escola mais autónoma e de uma sociedade mais educativa.

Uma escola mais autónoma – dotada de meios (recursos humanos e materiais) – será responsável pelo percurso escolar dos seus alunos, aberta à participação dos seus parceiros, capaz de se fixar metas e avaliar os seus resultados, de organizar diferentemente tempos, espaços e recursos, de dispor de recursos não docentes e de se articular com instituições exteriores, de proporcionar um clima de boa convivência, onde o desenvolvimento dos seus alunos, a aquisição dos saberes acima enunciados (questão 1) e a sua preparação para a vida sejam princípios norteadores.

Uma sociedade mais educativa requer a existência de dispositivos de informação clara, acessível e permanente sobre linhas de orientação, legislação, regulamentos, programas e práticas. A lista dos saberes essenciais para todos no início do século XXI que a questão 1 identificou configura um compromisso do Estado com os cidadãos, essencial à possibilidade de participação/responsabilização de todos na vida colectiva. Só assim, poderá a sociedade contribuir com a escola e outras instituições para o enriquecimento cultural de toda a população e, sobretudo, para a valorização da procura do saber.



Debate Nacional sobre
Educação

Área Temática 3 – Escolas, Professores e outros Profissionais

Esta área temática – Escolas, Professores e outros Profissionais – englobou um número vasto de questões abordadas no debate nacional.

No convite inicial para a discussão chamava-se a atenção para alguns dos aspectos centrais nomeadamente o do governo das escolas, da prestação de contas e da avaliação do seu desempenho global, e associado a esta o da autonomia das escolas, o ambiente educativo das escolas, o currículo e o desempenho dos professores nas suas diversas tarefas, a formação inicial e contínua dos professores, a definição da sua profissionalidade e por último a questão da participação na reflexão e investigação nos processos educativos e do envolvimento de todos nas transformações a desenvolver.

Apesar do extenso debate que se pode constatar através das entradas no fórum, nas sínteses de debates organizados por todo o país, nos depoimentos individuais e institucionais e estudos dirigidos directamente a esta área ou integrados noutra, mas tratando os temas desta área, nem todas as temáticas foram suficientemente abordados, tendo por outro lado surgido questões importantes, que não haviam sido inicialmente destacadas e que agora aparecem nesta síntese.

Autonomia e gestão das escolas

Num estudo sobre a administração e autonomia das escolas apresentado pela SPCE (Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação), a pedido da coordenação do debate, consideram-se as tensões entre centralização e descentralização, entre orientações, decisões e acções, entre discursos autonómicos e contextos organizacionais heterónimos, entre escolas governantes e escolas governadas, e ainda por múltiplas e subtis intersecções, por dispositivos híbridos e por formas compósitas que transcendem as antinomias mais óbvias. Depois de uma extensa análise em que se passam em revista os vários estudos realizados e propostas apresentadas nos últimos tinta anos, algumas traduzidas em leis e despachos, o autor chama a atenção para o facto de a autonomia e a responsabilidade serem associadas à condição necessária e à consequência das práticas educativas e

do processo de democratização das escolas em que os sujeitos são autores de uma ingerência legítima e não apenas de participação na ingerência dos outros. (E4 -Licínio Lima)

Nos numerosos debates sobre este tema foi sublinhada a necessidade de as escolas disporem de uma efectiva capacidade de decisão em áreas essenciais, nos planos pedagógico, curricular, organizacional, cultural e financeiro. Esta autonomia, só possível num contexto de descentralização, deve permitir às escolas gerir de forma flexível os espaços e tempos escolares, de acordo com a sua realidade, determinando, sem imposições administrativas, por exemplo, o número de alunos de cada turma e a duração dos tempos lectivos. São também referidas como áreas de intervenção para as escolas: o período de validade dos manuais escolares; a docência coadjuvada em algumas áreas; a concepção e organização das actividades de substituição, etc. Noutras intervenções também se defende a possibilidade de as escolas virem a contratar os seus professores. (S1-4-5-6-9-18-20-24-30-31-32-38-45-47-55-56-58-69-64-68-72D-72F).

Muitos participantes contestam a visão empresarial das escolas e a profissionalização da gestão escolar por outros profissionais, defendendo-se a importância de esta estar a cargo de professores. A composição alargada da Assembleia de Escola (professores, pais, funcionários, alunos, autarcas e outros elementos da comunidade) é considerada adequada ao órgão de direcção. (S56-57-72)

É ainda referida a necessidade da implementação de parcerias horizontais (públicas, privadas, associativas) e a celebração de protocolos com instituições locais, que reforcem a ligação da escola à comunidade e constituam projectos mobilizadores de desenvolvimento local e regional (S16-17-53-65-69).

A maior parte dos intervenientes que no fórum e em depoimentos individuais e institucionais se dedicam a esta matéria é também defensora da autonomia da escola com uma correspondente desregulamentação e simplificação legislativa e acompanhada dos adequados mecanismos de regulação. (FIII11, FVI24, FVI11, FVI3.6, FIII15, Dp5, Dp25, Dp9, CpIV23, Dp15, Dp8, Dp23, CpIV7, Dp26, Dp21, Dp13, Dp14, Ci19, Ci18, Ci17, Di4, Di1)

A suportar estas propostas aduzem diferentes argumentos, com destaque para (i) uma certa asfixia provocada pela tentativa de controlo a priori que conduz à regulamentação de tudo (FVI3.13); (ii) a instabilidade e descontinuidade da acção educativa como consequência indirecta do excessivo centralismo do sistema que assim expõe a escola a efeitos desestabilizadores de sucessivas mudanças de orientação (FVII.1), chegando mesmo a propor-se que as alterações do domínio da Educação apenas possam ser aprovadas “com o voto de dois terços de deputados da Assembleia da República”(FIII21.1); (iii) o “demissionismo” dos agentes (FIII11) e inclusivamente (iv) o desenraizamento das comunidades de pertença (FIII15).

Ainda neste contexto, há até quem vá um pouco mais além, equacionando a necessidade de reorganização do sistema, no sentido da constituição de instâncias com funções de apoio e mediação entre o conhecimento científico e a prática, nomeadamente através da produção de investigação útil para as escolas ou da sua disseminação e da produção e divulgação de informação estatística que apoie a tomada de decisão em contexto de autonomia (FIII10.18, Dp23, Dp25, Dp26, CpIV7, Dp23; CpIV10).

Sobre a forma como as escolas constituirão a sua autonomia, a maior parte das intervenções é omissa, embora haja quem advogue uma “multiplicação acelerada dos contratos de autonomia nos ensinos básico e secundário” (Dp14) e quem se manifeste frontalmente contra este processo, alegando discordância da via da contratualização, prevista no DL 115-A/98, e do seu desenvolvimento em duas fases porque se considera que a importância decisiva da autonomia das escolas na promoção do sucesso educativo de todos os alunos não se compagina com o princípio de que só algumas poderão dispor de determinados espaços de decisão e de determinados recursos, propondo-se em alternativa uma lei de financiamento do ensino Básico (Ci15).

Pela sua originalidade neste contexto, merece também destaque uma sugestão de “desestatização” do serviço público de Educação, com “... delegação de missões e responsabilidades na legítima e idónea iniciativa local”, restringindo-se o ME às funções de “regulação”, “financiamento”,

“normalização”, “avaliação” e “inspeção” e devolvendo os “papéis executivos ‘no terreno’ a autarquias locais, à iniciativa social e privada, a comunidades educativas (FI 6.2, Dp14).

No que se relaciona com a autonomia e gestão é pertinente referir autores como Barroso (2004)⁸ que consideram que em particular desde 98 a autonomia não tem passado de uma ficção legal e Licínio Lima (E4) que considera que até a este momento a perspectiva de autonomia tem estado dominada por visões técnico-instrumentais e que a orgânica do ministério dificilmente suportará uma efectiva política de descentralização e de reforço da autonomia dos estabelecimentos de educação e ensino, mesmo que tal política constitua prioridade governativa.

Governo das escolas e profissionalização da gestão

Quanto ao governo das escolas, a eficiência do mesmo e a formação em gestão, aparecem como consensuais no fórum, em parte relacionado com a identificação de casos de carência de conhecimento e competência para o exercício do cargo e em parte a propósito de uma eventual falta de isenção na tomada de decisão (FIII13, Dp25, Dp27, Dp14, Ci19, Di1, Dp9, Ci19).

A relação entre profissionalização e experiência de docência também não encontra oposição, embora os receios manifestados com esta coincidência tenham surgido no contexto de crítica à situação vigente (FVII.5, Dp21, Ci15, Ci12, Di1, Di8).

São, no entanto, de registar contestações veementes a uma visão empresarial das escolas e à profissionalização da gestão escolar por profissionais que não sejam professores com formação para o desempenho das funções de gestão.

A este propósito é relevante citar o relatório português para o Estudo da OCDE referido na nota e onde se diz que “ o principal problema que se

⁸ “Improving School Leadership” – Out06/Jan07- OCDE – J. Barroso, N.Afonso, L. L. Dinis

coloca hoje no domínio da gestão escolar, não é o da “profissionalização dos gestores”, mas sim o da “qualificação dos professores” e que é necessária a “criação de um dispositivo de reconhecimento e certificação das competências adquiridas por centenas de professores que se formaram pela experiência acumulada ao longo de vários anos de exercício de cargos de gestão”.

Organização escolar

Uma certa percepção de insucesso da escola perpassa as intervenções (FIII4.2), ganhando foros de evidência numa atitude mais ou menos generalizada de atribuição de responsabilidades, onde, apesar de tudo, transparece uma necessidade de mudança e alguns dos seus sentidos possíveis.

O que mudar, então, para que a escola mude? São múltiplas as respostas a esta pergunta, no entanto, talvez seja possível sintetizá-las nas seguintes linhas de força:

1. Clarificar mandato(s)
2. Adequar(-lhe) os meios, começando por desconstruir a imagem de coincidência integral entre papel de escola e papel de professor e abrindo portas à complementaridade e ao multiprofissionalismo
3. Eliminar escolhos. Depurando currículos e programas. Aprendizagem ao Longo da Vida
4. “Profissionalização” do secundário
5. Avaliação da Escola

1. Clarificar mandato(s)

Nos debates que se realizaram por todo país releva-se a necessidade de revalorização da escola pública – uma escola plural, multicultural, inclusiva. Uma escola comprometida com o desenvolvimento de competências de

cidadania e a formação ética de todos os alunos, e com o respeito pelos Direitos Humanos. Sublinha-se a importância de uma escola democrática, promotora da igualdade de oportunidades. A este respeito, é enfatizada a preocupação com a promoção da equidade nas condições sócio-económicas, devendo ser garantida a gratuitidade da escolaridade obrigatória, assim como um maior apoio social às crianças e jovens que dele necessitam (S6-13- 33-40-41-46-54-60-72).

A análise das propostas de organização presentes no fórum põe em evidência percepções diferenciadas e mesmo contraditórias sobre o que é esperado da escola. Uma primeira linha de discussão põe em confronto a legitimidade e a capacidade de exercício das funções de custódia, instrução ou educação.

Curiosamente, a quase totalidade dos intervenientes não professores (alguns declaradamente encarregados de educação) considera que a função da escola é “instruir”, embora a de custódia seja por alguns reconhecida como incontornável, dadas as condições de vida das famílias, geradas por outros sectores (Dp13, FIII7, FIII7.1, FIII10.20, FI6.2, FVI1.5, FII6).

Igualmente curioso é o facto de a maior parte dos professores que se pronunciaram em relação a esta questão percepcionarem a missão da escola como a de educação ou custódia (FII24, FIII10.23, FIII7, FIII10.18, FVI16.1, FIII10.17, FIII10.7, FIII10.5, FIII17, FIII35, Dp12, Dp25, Dp15, Dp24, Dp16), quer por convicção, quer porque se resignam à sua imprescindibilidade, quer ainda porque, contrariamente às suas próprias convicções, atribuem essa vontade aos pais e aos políticos (FII24).

Por muito estéril que se considere este tipo de discussão, dela depende a organização da escola, como as próprias intervenções demonstram à saciedade. Dela ressalta também a necessidade de clarificação deste mandato, ou a criação das condições que possibilitem à escola negociá-lo, numa lógica de integração territorial e comunitária mais próxima. (B6, CpIV23, CpI2, Dp15, Dp23, Ci2, Di9, Di8, Di1).

2. Adequar(-lhe) os meios

É recorrente a afirmação de que a atribuição ou assunção de novas funções deve ser precedida de uma dotação ou requalificação adequada de meios. (CpIV23, Dp25, Dp22, Dp26, CpIV7, Dp23, CpIV10, Bp3, Dp23, Dp22, CpIV5, Dp24, FIII7, FI6.4, FIII.10.20, FIII14, FIII6, FIII10.20, FIII10.4, FIII18).

A percepção de coincidência de funções sociais a desempenhar pela escola e pelos professores foi naturalizada a partir de uma época em que era clara a missão de ensino da organização escolar e respectivos profissionais. Todos os serviços eram pensados e convergiam para este fim. Numa época em que têm vindo a ser atribuídas à escola as mais variadas funções e ela generosamente as acolheu, esta visão monolítica perde necessariamente sentido (FIII14, FIII10.20, FIII10.4, FIII10.18, Dp22, Dp14).

No que diz respeito à organização escolar, um primeiro passo para se lá chegar parece ser a desconstrução dessa imagem tradicional de escola. A realidade mudou e dessa mudança emergem novas necessidades. Para melhor as configurar, melhor será pensar a organização na sua globalidade e nas suas relações com a comunidade, definir o que da sua missão cabe aos professores desempenhar e abrir espaço a uma complementaridade multiprofissional e multi-institucional.

Abrir portas à complementaridade e ao multiprofissionalismo

Dadas as características dos alunos e a necessidade de intervenções especializadas, conforme as suas necessidades, levanta-se a questão da premência da presença nas escolas de outros profissionais, para que, em complementaridade com os professores, se possam satisfazer necessidades decorrentes, por exemplo:

a) de funções de custódia atribuídas à escola (FI6.4);

b) de acção social, para detecção de situações-problema no campo escolar e familiar e mediatização com a comunidade no processo de rentabilização de recursos mútuos (FIII.10.20, FIII14, FIII6);

c) de formação em psicologia, para apoio ao desenvolvimento de competência pessoais (autonomia), relacionais (respeito e tolerância) e sociais (conhecimento de direitos e deveres) (FIII10.20, FIII10.4);

d) de gestão de bibliotecas ou centros de recursos (FIII18,Dp24);

e) de educação especial (Dp26; CpII3);

f) de orientação vocacional (CpIV7).

É recorrente a referência à necessidade de criação de equipas pluridisciplinares (com psicólogos, assistentes sociais,...) que permitam uma intervenção eficaz na identificação e acompanhamento de problemas, reforçando a ligação da escola à comunidade – ligação que se defende dever ser incrementada. Estas equipas poderiam também dar um contributo importante no combate ao abandono e insucesso escolares. (S4-6-9-16-18-26-29-30-32-35-36-42-50-66-64-72A-72B-72F).

É também frequente a sugestão de complementaridade de recursos numa perspectiva de mobilização e integração comunitária: constituição de uma rede de apoios facilitadora de uma gestão de recursos da comunidade que tenham uma perspectiva de intervenção global centrada no aluno e na família e que possibilite a articulação com serviços de retaguarda existentes ou a estabelecer de âmbito educativo, de saúde e de segurança social (Dp25; Dp26).

Outras sugestões de complementaridade e mobilização de meios vêm relacionadas com o reforço da componente profissional do ensino secundário e apelam ao estreitamento da relação entre a escola, a universidade e o tecido empresarial (CpIV23).

O estreitamento das relações com as instituições de ensino superior também é referido num contexto de corresponsabilização pelo desenvolvimento profissional dos professores: cooperação científica (Dp23); responsabilização ética das Universidades (Dp22); participação activa no desenvolvimento profissional dos docentes que vão formando (CpIV5).

3. Eliminar escolhos

No âmbito dos constrangimentos a que as escolas estão sujeitas, é referido como muito negativo o facto de se sucederem alterações no sistema educativo, não sustentadas em processos rigorosos de avaliação. A este respeito, sugerem-se processos integrados de avaliação, que tenham em conta a avaliação das escolas, dos professores mas também da administração e das políticas educativas (S31-42-45).

Quanto às questões relativas à rede escolar, defende-se que, com as autarquias implicadas, se encontrem localmente as melhores soluções para o seu reordenamento, nomeadamente no que concerne ao encerramento de escolas e ao redimensionamento de alguns agrupamentos de escolas (S72A-72D-72E).

É ainda sublinhada a importância da humanização dos espaços escolares e de dotar todas as escolas das condições e recursos necessários ao seu bom funcionamento, ao nível das instalações, equipamentos, acessibilidades, recursos humanos, sendo também referida a necessidade de um maior número de educadores por sala (S6-7-9-18-29-38-49-58-62).

São reconhecidas situações crescentes de indisciplina em meio escolar. A resolução deste problema, cujas causas são múltiplas e estão em grande parte relacionadas com profundas alterações no plano social e familiar, carecendo, por isso, de intervenções de outro âmbito, passa também pela valorização da escola e de quem lá trabalha, por uma maior responsabilização dos encarregados de educação e pelo reconhecimento da autoridade do professor (S6-11-17-23-24-25-28-31-33-35-36-48-59-62-69-72A-72D-72F).

Depuração de currículos e programas

Apesar da controvérsia quanto ao que se espera da escola, há um aspecto que colhe a convergência das opiniões: a imprescindibilidade de uma revisão dos currículos com base em critérios de essencialidade, actualidade e adequação etária (FVI1.4, FIII4.2, FVI3.23, FVI1.1, FII15, FVI3.13, FI6.4, FVI23, FVI3.19, FIII4.1, FII6.1, B6, Dp16, Dp27, CpIV16, Dp14, Di9, Di6).

A “quantidade e diversidade de disciplinas”, “a elevada carga horária”, “a extensão dos currículos disciplinares”, “uma elevada densidade de termos e

conceitos”, em suma, “a exigência artificial que tem invadido o sistema de ensino” – “exigência, não é transferir o currículo e os métodos do ensino universitário para o ensino básico e secundário” (S57) – são identificados como restrições à capacidade de aprender, se não o eram já da própria capacidade de ensinar. São recorrentes no fórum os apelos à expurgação do acessório, à recentração no essencial e à criação de condições para a vivenciação e apropriação individual e colectiva de conhecimento e de ferramentas estruturantes.

Os propósitos de simplificação dos currículos e programas (Dp9; Dp29, Dp24, Dp16, Dp23, CpIV7, CpIV12, CpIV16, Dp13, Dp14, FVI3.23, FVI3.19, FIII15, FVI3.2; FVI3.13, FIII10.14, FIII10.18, FVI3.1) servem simultaneamente dois tipos de interesses:

- por um lado, os apoiantes da organização disciplinar que, ora apostam no valor formativo de disciplinas “estruturantes (Geo, Hist., Mat., Ciências e Línguas)”, querendo ver reforçada a carga curricular dessas disciplinas, ora rejeitam liminarmente actividades “cujos objectivos não são definidos nem definíveis, cujos resultados não são observáveis e não podem portanto ser avaliados, a não ser pelo tempo que com elas se gasta (ou perde)”. (FIII10)

- e por outro lado, os que acreditam que a matriz da organização deva ser a da aprendizagem e menos a do ensino: “(...) é necessário (...) seguir a máxima (...) “ensinar menos para que possam aprender melhor”. (Tv13.23)

Aprendizagem ao Longo da Vida

Para os que advogam uma organização centrada na aprendizagem, por vezes explicitamente ligada ao conceito de Aprendizagem ao Longo da Vida, esta perspectivação organizacional vem essencialmente associada a três tipos de mudança:

- curricular, recentrando no essencial, nos saberes estruturantes que permitem continuar a aprender (FVI23; FVI33.2; FVI3.13, FIII10.14; Dp9; Dp16; CpIV7; CpIV16), com ênfase na componente experiencial da aprendizagem;

- de noção de recurso educativo, ampliando-a de forma a abranger novas fontes de saber, incluindo as não formais e informais (CpIV12; Dp14);
- a construção de “comunidades de aprendizagem” e o empenhamento na criação de “sistemas de apoio” (S98), redobrando a atenção ao contexto (FVI3.13, FIII10.18; FVI3.1; Dp24; CpIV16; Dp13).

4. “Profissionalização” do ensino secundário

Em face das dificuldades com que a escola hoje se confronta, defendem-se formações diferenciadas, como forma de evitar o abandono, reforçando as componentes práticas e apostando numa aproximação às empresas já a partir do 3.º ciclo do ensino básico. É este também o sentido de um segundo consenso que transparece do fórum de valorização da componente profissional no ensino secundário (FIII10.1, FIII15, FVI16.1, FVI19, FVI3.7, F2.26, FVI3.6, FVI26, FIII10.19, FVI11, FVI3.16, FVI3.18, CpIV23, CpIV7, Dp22, CpIV12, Dp27, Dp14, Ci19, Di8, Di7, Di4, Di1).

No entanto, é preciso que se reconheça, que na maior parte dos casos esta opção vem associada a uma tentativa de conciliação entre uma população escolar altamente diversificada e uma estrutura de progressão de alunos fundamentalmente selectiva ou contraditória.

De facto, a maior parte das intervenções sobre esta matéria refere-se, sobretudo, às dificuldades geradas pela orientação de “retenção excepcional” numa situação escolar em que a diversidade é a norma, a exigir uma atenção individualizada e provisões igualmente diferenciadas. Esta é, no entanto, percebida como impossível, no contexto da rigidez burocrática da organização escolar, da indisponibilidade dos meios adequados e sobretudo em confronto com mecanismos de igualização normativa de que os exames são tidos como um exemplo acabado.

O que é certo é que, a par de uma clara distinção entre básico e secundário, os participantes no fórum propõem diferentes graus de reforço da componente profissional no nível secundário, culminando em claras apostas numa vertente profissionalizante do ensino secundário, já distanciadas da

natureza de discriminação positiva das restantes e que se manifestam em apelos à “multiplicação, revalorização” e reforço da atractividade de vias profissionalizantes pós escolaridade obrigatória, no “incremento de formas de aprendizagem em regime de alternância”, no desejo de que “ninguém abandone o sistema de ensino sem qualificação para a vida activa”.

Acresce que são frequentes as chamadas de atenção à necessidade de assegurar a permeabilidade entre vias diferenciadas e o acesso de todas ao ensino superior.

Nos debates reforça-se que as Escolas Profissionais, o Ensino Profissional e o Ensino Tecnológico devem ser incentivados e apoiados, com ligações à Formação Profissional, devendo existir diálogo efectivo entre as Escolas e as Entidades Empregadoras (S5-9-31-43-53-65-72A-72E).

5. Avaliação das escolas

É indiscutível e unânime que a avaliação das escolas é contributo fundamental para o sucesso educativo. Pode-se considerar paradigmática a opinião expressa num depoimento institucional em que se diz que “a avaliação das escolas nunca se poderá resumir a um processo administrativo que tenha apenas em conta, ou sobrevalorize, a medição estatística dos resultados dos seus alunos, não só porque isso seria redutor em função das finalidades definidas na Lei de Bases do Sistema Educativo para os vários níveis de ensino, mas também porque essa opção envolveria outros riscos” (C15), mas onde se acrescenta que “a avaliação interna das escolas é necessária para a melhoria das suas práticas, mas é também essencial para que as escolas, e os professores, possam de forma responsável prestar contas do trabalho que desenvolvem, contextualizar os resultados que obtêm e responder com firmeza aos ataques que lhes são feitos, nomeadamente na comunicação social, e que se baseiam em leituras simplistas da realidade” (C15).

Formação inicial e contínua de professores

Não houve muitas intervenções sobre a formação inicial de professores porventura porque ocorria em simultâneo uma discussão pública sobre uma proposta de lei do governo. Nos depoimentos referia-se a necessidade de

incluir, em todos os níveis da formação, uma reflexão sobre a sua prática e sobre a dimensão ética da profissionalidade docente e chamou-se em especial a atenção para a formação especializada dos professores para o exercício de funções diferenciadas (de apoio aos alunos com necessidades diferentes e para a participação na gestão educativa e ainda para funções de gestão intermédia e de coordenação curricular).

O Ensino Especial deve ter um apoio efectivo. Releva do debate, que deverá existir nos curricula da formação de Professores, a inclusão de disciplinas referentes à deficiência e às necessidades educativas especiais (S49-61).

Refere-se que a profissão docente tem o seu melhor paralelo com a profissão médica. Diagnosticar os males e experimentar soluções para o corpo é tão importante como tratar do desenvolvimento da mente nos seus aspectos cognitivos, afectivos, sociais, estéticos e éticos. E que o que constitui a missão essencial do professor tem a ver com o desenvolvimento das crianças e jovens não apenas com a transmissão de conhecimentos sem o cuidado de se verificar como são absorvidos e transformados. Refere-se ainda que dois princípios são importantes na profissão docente: uma íntima relação entre a teoria e a prática em todo o processo de formação e o desenvolvimento da capacidade de questionar os factos e os processos de transformação, avaliando-os e submetendo-os a uma análise crítica despida dos mitos, preconceitos e lugares comuns que se colam sistematicamente nas tomadas de decisão de cada momento. E numa altura em que em Portugal não é necessário formar à pressa professores, como aconteceu no passado, importa reconceptualizar a formação, contemplando o domínio das competências, das atitudes, da reflexão crítica e de uma percepção ética muito clara da função docente (CpVII Ci8,Dp15,Cp1V5, Dp30).

Nas intervenções dirigidas à formação contínua, releva a necessidade desta permitir a alteração de práticas profissionais tendentes a responder às necessidades da diferenciação pedagógica e critica-se a instrumentalidade da formação em relação à progressão na carreira (FIII22) e a impossibilidade de frequência de formação adequada, em virtude das prioridades de inscrição definidas pelos centros de formação (FIII5.1).

No âmbito desta formação, sublinha-se a importância dos Centros de Formação da Associação de Escolas, pela proximidade e diversidade de oferta que podem proporcionar (S13-19-28-30-32-38-58-62-72A-72F).

Perfil de professor

As restantes menções à formação de professores estão directamente relacionadas com uma das temáticas introduzida pelos participantes, que tem a ver com a definição do perfil do professor, o qual inevitavelmente terá relação com a concepção e organização de uma correspondente formação (FIII10.4).

A este propósito, uma outra linha de debate se abriu, neste caso mais relacionada com a natureza da oferta educativa, especialmente quanto à legitimidade e ênfase a atribuir às componentes saber, saber fazer, saber ser. Uma das perspectivas é corporizada na expressão “educação integral” e está relacionada com uma missão de escola e de educador que integra o desenvolvimento harmonioso das três componentes referidas (FIII10.5, FIII10.7, FIII10.18, FIII10.22, FIII10.28, FIII17, FII17, FII1.1, FII1.3), enquanto que a outra contrapõe a falta de legitimidade de a escola se dedicar ao saber ser, pelo perigo que pode representar “a produção de ‘o homem ideal’ (FIII10, FIII10.4, FIII10.6, FIII10.8, FIII10.9, FIII10.12, FIII17.1, FII1.2).

Qualquer que seja a opção, o que é referido como imprescindível é que o poder político mantenha um elevado grau de coerência entre as várias medidas que emana e sobretudo com aquelas que usa para controlar o sistema.

Das sínteses dos debates realizados, em que participaram muitos professores e educadores, relevam preocupações relativamente à necessidade de dignificação e reconhecimento social da profissão docente. Num contexto de revisão do Estatuto da Carreira Docente, constata-se um clima geral de desmotivação entre os professores, pela forma como sentem que têm vindo a ser desconsiderados pelo poder político. Evidencia-se ainda uma preocupação por uma excessiva burocratização da actividade docente, em detrimento do trabalho pedagógico com os alunos, considerado a essência do conteúdo funcional da profissão (S1-4-6-16-22-36-45-58-72B-72E-72F-72D).

Ressalta ainda a importância da estabilidade do corpo docente, sendo referida a necessidade de apoio para os docentes portadores de deficiência (S1-6-16-22-49-72E-72F).

Professores e Encarregados de Educação

A aproximação entre professores e pais/encarregados de educação é unanimemente reconhecida como contributo importante para melhorar o sucesso escolar dos alunos. As sugestões a esta questão são de 4 tipos:

- responsabilização dos alunos e pais propiciando a livre escolha da escola (FIII12, FIII16);
- mudança de mentalidades no sentido de intercompreensão, superação de desconfiança mútua e relação de complementaridade (FVI1.5, FIII1.1, FVI3.20, FIII7.1, FIII37, FIII1.4, FIII36.1, Dp16);
- identificação de factores de sucesso no estreitamento da relação (FIII10.20, FII6, FIII1.6, FIII1.1, FI6.4, FIII35);
- responsabilização dos pais com ou sem a atribuição de coimas (FI6.2, FII26, FVI3.2, FVI3.6, FVI11, FI11, FIII36, FIII35, Di6).

Dos debates realizados, ressalta a importância da participação dos pais/encarregados de educação na escola e da promoção da sua responsabilização pelo acompanhamento do percurso escolar dos seus educandos.

A proposta de responsabilização dos pais pelo comportamento dos alunos é que aparece mais vezes sugerida. Aliás, poder-se-á dizer que esta é a favorita deste grupo de intervenientes, dividindo-se os restantes professores de forma paritária pelas remanescentes. Os pais e encarregados de educação preferem adiantar alguns factores de estreitamento das relações, como, por exemplo, a comunicação com mútuo respeito, a atenção aos horários da vida real, a necessidade de os poderes públicos pressionarem as empresas para que os dispensem umas horas de dois em dois meses para participarem e colaborarem com os professores em iniciativas que criem familiaridades entre pais, alunos e professores, uma maior relevância das

reuniões, a personalização dos atendimentos e em geral, os professores sugerem, ainda, a adaptação das metodologias de contacto às características das comunidades.

Refere-se também, a necessidade de criar legislação adequada, que permita a participação efectiva dos pais/encarregados de educação, assim como a disponibilização de meios para uma interacção efectiva e formas agilizadas de comunicação entre a escola e os professores e as famílias dos alunos (S6-18-23-24-28-32-33-35-36-37-42-45-48-58-59-64-69-72D).

Foi ainda realçada a importância da promoção de formação dirigida aos pais/encarregados de educação, tendo sido referida a necessidade da existência de Escolas de Pais (S6-24-47-58-61-69).

Comunidades

Quando se pergunta o que as comunidades locais podem (e vão) fazer mais pelas suas escolas, a reacção primeira é contestar ou reorientar a pergunta, numa velada descrença de que a comunidade possa ou queira intervir em favor da escola. Uma análise mais abrangente das intervenções revela algumas raízes deste comportamento:

1. uma das suas origens é a percepção de valores e interesses antagónicos e conflituantes, aos quais se atribui a responsabilidade pela maior parte dos problemas vividos na escola, colocando-a em situação de perda relativa, na sua qualidade de tradicional referente ético; pelo lado da escola – trabalho e honestidade, força de vontade, organização, gosto pelo saber; pelo lado da comunidade – “esperteza”, oportunismo, falta de respeito pelos outros;
2. outra das razões tem a ver com a convicção de desinteresse ou miopia estratégica, a pautar eventuais relações com o mundo da educação, nomeadamente quando se trata de associar o tecido económico e empresarial ao destino do ensino profissional;
3. a outra justificação aduzida tem a ver com uma visão de demissionismo da comunidade em relação à superação de carências testemunhadas e toleradas ou aos efeitos de políticas de outros sectores.

Apesar de tudo, do cômputo dos vários contributos de encarregados de educação, professores ou outros profissionais, mesmo de entre os mais cépticos, é possível compilar um conjunto de propostas que se podem agrupar segundo as seguintes categorias, igualmente sugeridas pelos autores (FIII10.20, FII6, FIII1.6, FVI1.5, FII6.7, FIII1.2, FIII1.7, FIII12, FIII16, FII26, FVI3.2, FIII1.1, FI6.4, FI6.2, FVI3.20, FIII1.8, FVI3.6, FVI3.15, FVI11, FIII36, FIII35, FIII1.4, Dp18, Dp23, Dp26, CpIV12, Dp14, Ci15, Di9):

- Responsabilização política e social, no sentido de (i) participar activamente nos órgãos de direcção e gestão das escolas; (ii) criar condições condignas de vida e de acompanhamento educativo aos pais e encarregados de educação, atribuindo, designadamente, apoios à maternidade e paternidade, incluindo a possibilidade de usufruir de licenças para acompanhamento dos filhos até que atinjam uma determinada idade, a definir; (iii) oferecer oportunidades de formação, devendo inclusive os meios de comunicação social assumir, igualmente, a sua quota parte de responsabilização, (iv) inverter a procura de mão-de-obra não qualificada.
- Responsabilização comunitária, no sentido de garantir (i) uma maior segurança nas escolas, eventualmente contando com uma articulação entre voluntariado e poderes públicos locais, (ii) sistemas adequados de transporte, refeições gratuitas para quem as não pode pagar (ainda que o serviço tivesse de ser móvel), (iii) superação de necessidades básicas de saúde ou agasalho ou artigos escolares, (iv) supletividade no fornecimento de meios.
- Perspectivação intersectorial de resolução de problemas, numa “comunidade mais actuante, nomeadamente suprimindo carências decorrentes das condições familiares ou da sua demissão em relação à educação das crianças, incluindo a disponibilização de serviço social de apoio a alunos e famílias e acompanhamento psicológico de situações mais graves.
- Perspectivação integrada de recursos comunitários e escolares, promovendo o estabelecimento de parcerias formais ou informais para usufruto recíproco de recursos e uma maior ligação entre instituições sociais, recreativas, empresariais e educativas.

Poderíamos continuar a elencar muitas outras intervenções em domínios tão importantes quanto os que aqui se referem, mas tornaria a leitura desta síntese ainda mais difícil, pelo que esperamos que o regresso ao sítio do debate na Internet se torne uma necessidade agradável.

Deixaremos contudo um apanhado global de algumas sugestões que nesta área temática foram salientadas:

- revalorização da escola pública – plural, democrática, promotora da igualdade de oportunidades, comprometida com o desenvolvimento de competências de cidadania e a formação ética de todos os alunos como o respeito pelos Direitos Humanos;
- eliminação do excessivo centralismo do sistema, que assim expõe a escola aos efeitos desestabilizadores de sucessivas mudanças de orientação;
- implementação de uma política de descentralização permitindo às escolas gerir de forma flexível o currículo, a organização pedagógica e os recursos humanos e financeiros;
- uma verdadeira autonomia das escolas, que seja o reconhecimento do dever e poder de reconstrução dos processos educativos, de modo a responder à diversidade das populações e que exija de todos um investimento criativo e diligente;
- decisões não centralizadas, com as autarquias implicadas, no âmbito do reordenamento da rede escolar, nomeadamente no que concerne ao encerramento de escolas e ao redimensionamento de agrupamentos de escolas;
- simplificação legislativa, acompanhada dos adequados mecanismos de regulação;
- aprovação de uma lei de financiamento da educação básica e do ensino secundário e a consagração em lei de domínios de autonomia consensualmente delimitados em detrimento da via da contratualização;

- contestação da visão empresarial das escolas e a profissionalização da gestão escolar, devendo esta estar a cargo de professores;
- dignificação e reconhecimento da importância dos professores na vida dos alunos e, por isso mesmo, o respeito e a atenção a que os mesmos têm direito para desempenharem a sua função, em termos de segurança, de autoridade e de estímulo;
- desburocratização da actividade docente, e o consequente realce do trabalho pedagógico com os alunos, a essência do conteúdo funcional da profissão;
- melhoria do sistema de formação no domínio administração educacional e da formação dos professores para tarefas de gestão intermédia a vários níveis, nomeadamente a gestão e coordenação curricular, a diferenciação pedagógica, a direcção de turma e a educação pessoal e social;
- necessidade da presença, nas escolas, de outros profissionais, que possam satisfazer funções de mediação, custódia, gestão de bibliotecas e centros de recursos, educação especial e orientação vocacional, apoio psicológico e social;
- humanização dos espaços escolares dotando as escolas das condições e recursos necessários ao seu bom funcionamento, ao nível das instalações, equipamentos, acessibilidades e recursos humanos;
- facilitação dos meios da participação efectiva dos encarregados de educação na vida da escola, e sua co-responsabilização na promoção do sucesso e na resolução de situações crescentes de indisciplina;
- desenvolvimento da formação dirigida aos pais/encarregados de educação;
- revisão dos currículos com base em critérios de essencialidade, actualidade e adequação etária e ênfase na componente experiencial da aprendizagem;

- iniciação à educação para o trabalho já no 3.º ciclo do ensino básico e reforço da componente profissional no ensino secundário, aproximação às empresas mantendo a permeabilidade entre vias diferenciadas no ensino secundário e acesso ao ensino superior;
- incentivo e apoio às Escolas Profissionais, ao Ensino Profissional e ao Ensino Tecnológico,
- fomento da auto-avaliação, devidamente articulada com a avaliação externa, das escolas, dos professores, da administração e das políticas educativas;
- constituição de uma rede de apoios, facilitadora de uma gestão de recursos da comunidade que tenham uma perspectiva de intervenção global centrada no aluno e na família.

Área Temática 4 – Aprendizagem ao longo da vida e os desafios do emprego

No texto de lançamento do debate, face ao diagnóstico apresentado, identificávamos alguns tópicos que nos pareciam especialmente pertinentes para orientar a reflexão sobre esta área: organização da educação escolar, diversidade de formações de nível secundário e pós-secundário e superior, qualificação profissional, educação de adultos, reconhecimento e certificação de competências orientação escolar e profissional, transições e interfaces escola/empresas ou aprendizagem/trabalho, contextos educativos não formais e participação de outros actores educativos. Para facilitar o tratamento destas diferentes vertentes da problemática da “Aprendizagem ao longo da vida e os desafios do emprego”, formulámos quatro perguntas:

1. O que fazer para que as pessoas, as famílias e as entidades empregadoras – de modo especial os mais desfavorecidos, os adultos menos escolarizados e as PME – valorizem e invistam mais na educação e formação?
2. Como melhorar os níveis de sucesso e a relevância da formação técnica e profissional dos jovens e adultos?
3. Que dinâmicas de cooperação entre instituições com capacidade educativa podemos lançar ou reforçar, em cada comunidade, para proporcionar a todos melhor aprendizagem ao longo da vida?
4. Que formação para os novos empregos? Como melhorar a preparação dos jovens para a iniciativa, o empreendimento e a inovação?

Numa primeira etapa do debate, as iniciativas e contributos espontâneos expressamente dirigidos a esta área não abundaram, quiçá devido ao seu carácter abrangente, que de algum modo se sobrepunha a todas as restantes, ou talvez porque as principais preocupações dos intervenientes no Debate não se centram aqui ou não são problematizadas nesta perspectiva. Neste contexto, a Comissão Organizadora entendeu estimular a participação de um conjunto de actores mais directamente envolvidos, realizando algumas audições (reconhecimento e validação de competências, diversificação da

oferta de nível secundário, novos públicos do ensino superior, papel dos meios de comunicação social) e solicitando contributos e depoimentos, iniciativa com uma boa adesão e que acabou por se revelar bastante fecunda. Por isso, a síntese das opiniões manifestadas decorre, fundamentalmente, da análise dos documentos produzidos neste âmbito, a que acresceram alguns contributos resultantes de outras iniciativas espontâneas enquadradas nesta área, bem como algumas referências a esta temática expressas em contributos integrados noutras áreas, a saber: 24 contributos pessoais e 2 institucionais, 16 relatos de audições e debates, 2 depoimentos pessoais, 9 intervenções no Fórum on-line e 1 estudo.

As opiniões expressas incidiram sobre “aprendizagem ao longo da vida” (ALV) ou, mais especificamente, sobre “educação e formação de adultos” (EFA). Com muita frequência, esta é a dimensão com que tende a identificar-se a ALV, porventura por se entender ser a tradicionalmente menos assegurada pelo sistema de educação e formação. De todas as vertentes identificadas no texto de lançamento e alvo das questões da partida, diríamos que a organização da educação escolar foi a menos tocada. Por outro lado, perpassando os debates e contributos das diferentes áreas, ressaltaram como ideias-força e preocupações transversais, a importância para a ALV das primeiras etapas do percurso educativo (em especial uma educação pré-escolar e básica de qualidade), da interface escola/empresas ou aprendizagem/trabalho, da participação de outros actores educativos que não a escola, ou educação de cidadãos críticos, com capacidade de inovar e empreender.

Apesar de terem sido identificados variados constrangimentos que, em termos globais, validaram o diagnóstico inicial, optou-se por evidenciar preferencialmente as intervenções que pretendem contribuir para a melhoria da situação.

Globalmente, as propostas apresentadas apontam no sentido de requerer uma estratégia nacional de ALV, de sugerir medidas para a organização do sistema de formação de jovens e adultos e de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC), propondo-se, igualmente, a cooperação entre instituições locais como forma de rentabilizar os recursos, atrair públicos e melhorar os resultados.

1. Aprendizagem ao longo da vida: uma estratégia nacional

Tendo como horizonte a construção de uma sociedade do conhecimento, a ALV surge como uma prioridade estratégica que deve funcionar como princípio norteador das políticas educativas. Importa, transformar a ALV numa estratégia operativa, orientada para a diversificação das vias de qualificação de jovens e adultos, sem esquecer a importância da aquisição de saberes fundamentais na escolaridade básica (Dp 14, S3).

Nesta linha, urge definir uma estratégia de educação e formação de carácter preventivo e de longo prazo que se caracterize pela diversidade e complementaridade das ofertas e dos instrumentos de intervenção, salvaguardando a possibilidade de realização de percursos formativos de curta, média e longa duração, dotados de flexibilidade e intercomunicabilidade (FVI26; CpIV21).

O estímulo à procura e à valorização da educação e formação passa pelo desenvolvimento de uma estratégia nacional de ALV que:

- valorize a escolaridade de 12 anos, as ofertas de dupla certificação (escolar e profissional), as aprendizagens não formais e informais;
- promova a diversidade e a complementaridade das ofertas formativas;
- disponibilize serviços de informação e orientação escolar e profissional acessíveis a jovens e adultos;
- promova o acesso de novos públicos;
- generalize o reconhecimento e validação de competências previamente adquiridas como condição de acesso a processos de educação e formação;
- mobilize a sociedade para a ALV, nomeadamente através da comunicação social;
- reconheça e integre os contributos da investigação e dos agentes do terreno.

Parece ser mais ou menos consensual que a concretização de uma tal estratégia pressupõe uma efectiva articulação institucional entre o ME e o MTSS, admitindo-se também a participação de outros Ministérios com intervenção ao nível da formação, dos parceiros sociais e da sociedade civil (CpIV9; CpIV21). Neste sentido, alguns intervenientes explicitam a proposta de criação de uma Agência de coordenação institucional e de políticas que congregue o Ministério da Educação e o MTSS e eventualmente outros. De acordo com uma outra proposta, esta Agência deveria incluir também a participação dos Ministérios que tutelam a Economia e o Ensino Superior (CpIV14).

A referida Agência nacional deverá basear-se na experiência já desenvolvida neste sector para a concepção e aplicação de um programa nacional de ALV, apontando-se como positivo o trabalho desenvolvido pela extinta ANEFA.

2. As ofertas de educação-formação

2.1 Formação de adultos

As intervenções no Debate, em matéria de educação/formação, deixam transparecer uma tensão, nem sempre facilmente conciliável, entre duas perspectivas: uma que se orienta para a inserção profissional e para a competitividade económica e outra que valoriza o desenvolvimento pessoal.

Alguns contributos chamam a atenção para a tendência de enfraquecimento da relação entre educação, formação e emprego que começou por atingir os níveis mais baixos de formação, mas hoje já atinge também os níveis mais elevados, manifestando-se, por exemplo, na dificuldade de conseguir um emprego na área de formação.

Perante este quadro, a aposta a fazer deverá centrar-se numa educação e formação de espectro amplo que incida na profissionalidade (a qualificação) e na cidadania, preparando para o desempenho de diversos papéis sociais em múltiplos contextos de vida (CPIV12).

Face à enorme mobilidade laboral em consequência das mudanças económicas aceleradas e à consequente dificuldade de prever necessidades futuras, a formação assume-se como um capital individual que facilita a adaptação a diferentes situações. Para as pessoas a dificuldade está em tomar consciência disso e, posteriormente, em identificar, triar e delinear um percurso formativo face à diversidade da oferta (CPIV17, Ci13) mas não menos difícil é a tarefa das instituições de formação de identificar precocemente estas necessidades e em função delas definir a sua oferta (CPIV12).

A mobilização para a formação exige não só a demonstração clara junto das entidades empregadoras e dos trabalhadores dos benefícios que daí poderão advir, mas também a adopção de medidas que garantam a rentabilização dessa formação. No actual contexto, parece ser difícil abdicar do financiamento significativo da formação profissional por parte do Estado, não só pela pouca valorização social mas também porque a formação não beneficia apenas as empresas e os trabalhadores, ela traduz-se num benefício social com repercussões para a economia nacional (CPIV21).

A construção de um sistema de Educação e Formação de Adultos (EFA), orientado para a aquisição de competências de empregabilidade e cidadania, numa lógica universalista e de promoção do direito à educação e à cultura, deverá investir na constituição de grupos heterogéneos e não apenas naqueles que se encontram em situação de precariedade ou de risco (CPIV22).

Vários intervenientes no debate referiram, ainda, que todo e qualquer processo de formação (não só de adultos) deve iniciar-se pelo reconhecimento e pela validação dos saberes e competências adquiridos.

A oferta de educação e formação profissional deve reconhecer e valorizar:

- diferentes modos de aprendizagem, o que implica o reconhecimento de que as escolas e os centros de formação não são os únicos locais de aprendizagem;
- territórios de aprendizagem que mobilizem diferentes organizações locais com vista à partilha de responsabilidades e de recursos;

- políticas integradas que promovam estratégias de ALV e de desenvolvimento económico (local, regional e nacional);
- mecanismos de regulação e coordenação que garantam a coerência, a complementaridade e a qualidade da educação e formação (CPIV21).

Ao Estado caberá apostar na consolidação das entidades promotoras de EFA, através de:

- redes nacionais;
- estímulo à intervenção de instituições próximas para a construção de espaços permanentes de educação, formação e desenvolvimento comunitário;
- construção de parcerias para o desenvolvimento de ofertas de formação contextualizadas que tenham em conta as necessidades do território;
- estabilidade, qualificação e compromisso cívico das equipas pedagógicas.

O aumento da produtividade em matéria de educação e formação passa pela valorização do papel dos formadores, enquanto actores da mudança e da inovação, que deverá traduzir-se na eliminação de factores de desestabilização tais como o vínculo laboral incerto e os baixos salários, pagos ao sabor das contingências dos mecanismos de financiamento, tantas vezes excessivamente rígidos e constrangedores da acção pedagógica (CPIV11). No caso concreto dos professores requer-se um maior investimento na formação para o modelo pedagógico da formação de adultos (CpIV8).

- promoção de condições de reflexão sobre as práticas educativas e sociais desenvolvidas;
- equipamentos e materiais didácticos adequados.

A oferta de cursos EFA deveria ser ampliada de forma a multiplicar os efeitos positivos sobre o emprego. Esta oferta poderia ser melhorada de várias formas, a saber:

- aumentando o tempo da formação em contexto real de trabalho;
- melhorando a articulação entre teoria e prática ao longo da formação (formação em alternância);
- fazendo um acompanhamento pós-estágio dos formandos;
- fazendo acordos com empresas a nível local e regional (FIV8);
- incentivando a realização de cursos EFA em determinadas instituições (por exemplo em estabelecimentos prisionais);
- promovendo a realização de estudos regionais com vista à identificação das necessidades de formação (CPIV20).

2.1.1 Ensino Superior para novos públicos

O aumento da competitividade assente no conhecimento e nas preocupações com a empregabilidade leva à necessidade de ALV e à procura de formação. Nesta perspectiva, as instituições de ensino superior têm um papel a desempenhar na oferta de formação para estudantes adultos não tradicionais (EANT) que se caracterizam por ter abandonado o percurso sem qualificações, sem terem frequentado o ensino superior, e serem oriundos de grupos económica ou socialmente desfavorecidos (CpIV18).

Reconhecendo que ainda persistem visões e formas organizativas excessivamente tradicionais que não propiciam este tipo de trabalho, as instituições de ensino superior entendem ser tempo de investir de forma mais decidida na atracção deste públicos (CpIV22), recorrendo, nomeadamente a:

- promoção de cursos para acesso de novos públicos;
- criação de serviços de orientação (CpIV1);
- diversificação das ofertas formativas (S67);
- abertura e flexibilização (organização modular) ao nível dos primeiros ciclos, prevendo a possibilidade de frequência em tempo parcial ou em horário pós-laboral (CpIV1; FIV6.2);

- adopção de novas estratégias pedagógicas (ex: apoio tutorial);
- desenvolvimento do ensino a distância (S67);
- novos modos de avaliação e de validação de competências. O sistema RVCC deve alargar-se ao ensino superior, articulado com a implementação do processo de Bolonha, o qual prevê que os planos de estudos apresentem um perfil das competências a atingir pelos estudantes no final de cada ciclo (CpIV20; CpIV1).

A admissão destes públicos no ensino superior constitui um desafio para o próprio pessoal docente, a quem deverá ser dada a oportunidade de qualificação profissional, no que se refere às metodologias de ensino a adoptar. Um mais efectivo envolvimento dos professores do ensino superior passará por uma maior valorização deste trabalho no Estatuto da Carreira Docente, designadamente em sede de avaliação de desempenho e progressão na carreira. Também os programas de estudo deverão ser adaptados de forma a que os EANT consigam compatibilizar a actividade académica com os compromissos profissionais e familiares.

A implementação de acções de ALV no ensino superior deverá enquadrar-se numa estratégia nacional para aumentar a qualificação dos adultos que preveja o financiamento das instituições e dos estudantes, através da acção social escolar e de eventuais empréstimos de forma a minimizar os efeitos decorrentes da desigualdade de acesso (CpIV18).

Deverá, ainda, criar-se um sistema de informação que permita monitorar o progresso destes estudantes e avaliar o alcance das iniciativas das próprias instituições.

Apesar da ALV não se restringir a uma questão profissional, na medida em que também é uma questão de cidadania, seria vantajoso para as instituições de ensino superior auscultarem as necessidades das empresas, desenvolverem programas de formação adequados, resultantes de um trabalho em rede que envolva os domínios académico e empresarial (S27). Nesta perspectiva,

propõe-se a criação de Conselhos Regionais de ALV que ao envolverem os representantes das várias instituições implicadas, estabeleceriam as prioridades e coordenariam a oferta a nível regional.

A requalificação dos desempregados com formação superior, através da oferta de pós-graduações em áreas com empregabilidade, também deverá ser alvo da atenção das instituições de ensino superior (CpIV1; CpIV12).

No caso específico da formação dos professores, reconhece-se que as instituições de ensino superior que os qualificaram para a profissão não se têm empenhado activamente na sua formação contínua. No sentido de as envolver e, ao mesmo tempo, evitar a lógica da formação descontínua e cumulativa dominante, propõe-se que as acções de formação se organizem com base em planos de formação plurianuais que tenham em consideração os planos individuais de formação dos professores.

Reconhece-se também a necessidade de definir uma política de formação de formadores e de criar estratégias de estímulo e circulação de formadores, em articulação com as instituições de ensino superior, como forma de superar as necessidades e a falta de qualidade verificada nalguns Centros de Formação.

Tendo como adquirido que a formação contínua deve resultar da interacção entre investigadores, formadores e professores, propõe-se a criação de redes que integrem instituições de ensino superior e centros de formação de escolas e de associações pedagógicas de professores, que se envolvam em projectos de formação e investigação partilhados, motivadores do desenvolvimento de uma cultura profissional dos professores, formadores e formandos envolvidos (CPIV5).

2.2 Formação técnica e profissional de jovens e adultos

O investimento deverá orientar-se para uma formação de espectro amplo, baseado em “conhecimentos, aptidões e competências” capazes de responder às exigências de empregos de perfil incerto e em rápida mutação (CpIV12).

Sendo certo que a procura de formação decorre da necessidade de mudança, considera-se importante preparar os jovens, sobretudo a partir do ensino secundário, para a autonomia, o empreendedorismo, a criatividade, a inovação e a auto-reconversão, na expectativa de que essas qualidades sejam também o motor da procura de ALV (S44; CpIV17).

Reclama-se um tipo de escolaridade que torne as aprendizagens escolares mais relevantes para a vida e o mundo do trabalho. A escola deve desempenhar um papel de mediadora entre os saberes académicos e os exigidos pela empregabilidade e a participação social. Neste sentido, ela deve permitir a aquisição de competências transversais essenciais que facilitem o acesso ao conhecimento (aprender a aprender) e à participação social. Esta perspectiva, que se insere no campo da educação para a cidadania, enfatiza o desenvolvimento de uma formação teórica e prática que permita a aquisição de competências mobilizáveis em situações reais da vida e ao longo da vida (CpIV16, CpIV2). Neste quadro, assume especial pertinência a generalização de práticas de alternância entre a escola e as empresas, em todos os níveis de formação, do básico ao pós-doutoramento, com diferentes intencionalidades e modos, em função de cada nível (CpIV1, Dp14).

A melhoria do sucesso e da relevância da formação passa, pois, por uma aposta num sistema de educação e formação, do básico ao superior, mais ligado à realidade e que permita a aquisição de competências científicas, técnicas, tecnológicas e profissionalizantes. A escola deve ser um “laboratório vivo” que prepare os indivíduos para a complexidade, liberdade, autonomia e responsabilidade. Para tanto, será necessário alargar as vias científicas, tecnológicas e profissionais do ensino secundário, no que respeita à definição de referenciais de competências e às qualificações baseadas em competências, em articulação com as iniciativas do MTSS, de forma a garantir a dupla certificação escolar e profissional e a equivalência das diferentes vias de formação (CpIV21).

Se todo o ensino superior é profissionalizante (o que é reforçado pelo quadro criado por Bolonha), o mesmo deverá aplicar-se ao ensino secundário, que deverá apresentar diversas vias de igual dignidade, cabendo às instituições de ensino superior definir os critérios de acesso aos seus cursos (CpIV11).

Para que os jovens, adultos e empresas reconheçam a necessidade de qualificação, também é preciso que as diversas profissões sejam certificadas e que o próprio desempenho da actividade seja regulado (CpIV7).

A implementação deste quadro formativo exige que se tomem algumas medidas, que a seguir se enunciam:

- Diversificar a oferta formativa, tendo em conta as especificidades e exigências dos novos públicos (ex: horário pós-laboral; ensino a distância) (S83; FIV6; FIV7).
- Assegurar a permeabilidade entre os vários percursos formativos que permita a transferência de uns para outros e o prosseguimento de estudos aos que ingressam precocemente no mercado de trabalho (organização modular dos cursos e atribuição de créditos) (CpVI2, S98).
- Respeitar as capacidades instaladas na definição das redes educativas e melhorar a cooperação entre escolas, de modo a gerir a oferta de forma mais eficaz e a evitar o desperdício de recursos. As ofertas de cursos profissionais que não têm em consideração as necessidades da rede e não têm recursos necessários ao seu funcionamento descredibilizam o ensino profissional. O aumento da oferta tem que garantir um mínimo de qualidade (CpIV23, S55).
- Criação de estruturas de orientação que divulguem as oferta formativas existentes na região e as respectivas saídas profissionais, junto dos jovens e adultos, de modo a propiciar escolhas mais adequadas (CpIV6). É fundamental esclarecer que o ensino técnico e profissional não é uma via de segunda categoria para alunos com insucesso no ensino regular. Antes pelo contrário, ela exige uma boa formação de base e permite também o acesso ao ensino superior (S72; FIV1.2).
- As escolas devem ter e assumir a sua autonomia. Deve ser dada a possibilidade às escolas de certificar competências adquiridas por via formal ou não formal, de identificar necessidades e de propor os percursos formativos mais adequados à aquisição das competências a certificar no final.

- A escola deve abrir-se à comunidade, estabelecendo parcerias, potenciando as dinâmicas sociais existentes na região. Criar Conselhos Consultivos que tenham em conta o tecido empresarial. Torna-se fundamental levar os empresários e os quadros técnicos à escola e desenvolver estratégias de trabalho conjunto (CPIV9).
- O estabelecimento de parcerias com as empresas, para a realização de estágios profissionais, deve passar pela sensibilização dos empresários para a mais valia que estes alunos podem trazer para as suas empresas (CpIV6, CpIV10).
- Realizar um acordo de cooperação institucional, a celebrar entre o ME o MTSS e as Associações Empresariais, que contemple incentivos e contrapartidas para as empresas que cooperem com as escolas (ex. estágios profissionais) (Ci1).
- A empresa, enquanto parceiro da alternância deverá cooperar com a escola desde a preparação da actividade até à integração dos estagiários, na perspectiva de uma co-responsabilização pela educação e formação, no sentido mais amplo das mesmas (CpIV12; FIV6.4).
- Reforçar a aposta no ensino experimental das ciências e tecnologias dotando as escolas dos recursos necessários a uma formação sólida (FIV6; CpIV9).
- Estimular a interdisciplinaridade, o trabalho de projecto e a troca de experiências entre escolas e entre instituições.
- Reforçar o trabalho cooperativo e de equipa de docentes de modo a viabilizar uma organização e gestão mais eficazes (CpIV9).
- Instituir um modelo de avaliação e de procedimentos de qualidade das organizações (incluindo os recursos) e das formações ministradas (CpIV7).
- Divulgar as melhores práticas, sobretudo as que demonstrem a ligação entre emprego e ALV (CPIV14).

3. A educação não formal

Existe a convicção de que a política de educação e formação não pode deixar de estabelecer conexões e de abrir fronteiras entre os diferentes tipos de educação – informal, formal e não formal -, sobretudo entre estes dois últimos.

A interacção entre o formal e o não formal podem proporcionar quadros motivacionais interessantes, capazes de catapultar adultos com baixos níveis de escolaridade para outros contextos formativos (CpIV13; CpIV 22).

As actividades de educação não formal, pela sua especificidade e pelas competências que permitem adquirir, estão vocacionadas para motivar adultos pouco escolarizados para a aprendizagem permanente. Daí a necessidade do reconhecimento e da valorização deste tipo de práticas, nomeadamente no que se refere ao encaminhamento dos Participantes para a educação formal ou para o sistema de RVCC (CPIV13).

Numa outra perspectiva, a valorização da educação não formal pode afirmar-se como uma estratégia central de renovação e melhoramento da educação escolar (E4).

4. A aprendizagem informal

Em diferentes contributos, vários intervenientes referem a importância dos meios de comunicação social. Os media são grandes disseminadores de conhecimento, de forma não sistemática e não hierarquizada. Enquanto construtores de realidade, os media produzem efeitos educativos, podendo funcionar como meio de formação complementar (informal) daquela que se adquire na escola (formal).

No entanto, entre os seus profissionais, de acordo com as opiniões manifestadas na audição realizada, parece ser comumente aceite que a lógica subjacente ao funcionamento dos media não permite que estes sejam uma fonte de pedagogia, i.e., de educação intencional. Nesta linha, entende-se que não sendo agentes educativos, em sentido estrito, o principal contributo dos media passa pela capacidade de os profissionais das diversas áreas (jornalismo, publicidade, programação, música, etc) fazerem bem o seu trabalho.

Relevou-se o papel dos jornalistas, a quem cabe fazer um tratamento profissional da informação e validá-la. A atitude correcta do jornalista é tentar ser um exemplo de boas práticas, nomeadamente, em relação ao uso da língua. Reconhecendo que, em regra, as pessoas que ingressam na profissão não estão convenientemente preparadas para abordar a complexidade, sugere-se que os modelos de formação inicial e contínua dos jornalistas sejam reequacionados. Em vez da actual licenciatura, haveria, eventualmente, vantagem em adquirir uma formação numa área específica a que se juntaria uma formação com vista ao exercício da profissão.

Chamou-se ainda a atenção para a importância de encontrar formas de colaboração entre os meios de comunicação e as escolas/instituições de formação, bem como de reforçar a exploração dos diversos media como recursos formativos.

5. O reconhecimento e a validação de competências adquiridas

O reconhecimento e a validação de competências é assumido como um dispositivo central do sistema de qualificação e de ALV e como uma prática que pode melhorar a articulação entre a oferta e a procura. Tal opção justifica-se pela necessidade de valorizar as aprendizagens não formais, informais e mesmo formais da população bem como evitar a “dualização” de qualificações (CpIV21).

A rede de Centros RVCC (pública e privada) deve assegurar a certificação inicial nos diversos percursos de formação, incluindo os percursos universitários (nível I, correspondendo à licenciatura profissionalizante de 3/4 anos, no quadro de Bolonha), sempre baseada em referenciais de competências e conhecimentos (CPIV14).

Alerta-se, no entanto, para o risco de descrédito do sistema RVCC, que poderá advir da sua utilização como solução para o problema da subcertificação, caso os Centros sejam levados a acolher e certificar jovens adultos que abandonaram a escola ou que tiveram insucesso escolar, pela necessidade de cumprir metas (CpIV4).

Parecem ser bastante diversas as realidades e preocupações dos vários intervenientes directos do sistema de RVCC. De modo especial, reconhece-se a necessidade de potenciar a intervenção da rede pública mas teme-se pelo risco de desinvestimento no apoio às entidades sem fins lucrativos pioneiras e com experiência consolidada.

Enunciam-se em seguida as propostas apresentadas no sentido de melhorar o funcionamento do sistema e do próprio dispositivo de RVCC.

- A tutela deverá rever os procedimentos de gestão administrativa e estabelecer um novo quadro de financiamento que se caracterize pela celebração de contratos/programas plurianuais, que promovam a estabilidade do funcionamento dos Centros RVCC, em vez dos contratos anuais, actualmente em vigor (CPIV4).
- As metas a estabelecer deverão ser viáveis e ter em conta as características dos públicos de cada Centro (mais ou menos escolarizados, em risco ou não de exclusão, com necessidades de um acompanhamento mais personalizado ou com maior facilidade para processos em grupo, etc.) e do respectivo território de intervenção (maior ou menor necessidade de itinerância), estabelecendo, assim, uma discriminação positiva (S15).
- A definição da rede de Centros deverá ter em consideração as necessidades territoriais e o parecer dos Centros já instalados, de modo a assegurar a qualidade e a credibilidade da rede nacional. A ampliação da rede deverá ser feita sem pôr em causa o funcionamento dos Centros que já estão em actividade e aplicando critérios de distribuição territorial que acautelem a competição entre Centros, com vista à conquista de público (CPIV20), e assegurem a diversidade de entidades, de modo a evitar a “estatização” da rede (S15; CpIV3).
- O acompanhamento e monitorização dos Centros RVCC deverá ser assegurado por equipas técnicas regionais, a criar, de forma a garantir a credibilidade do serviço prestado (CpIV4).
- A avaliação e o controlo de qualidade dos Centros deverão ser assegurados por uma entidade externa, a criar (CPIV4).

- As entidades que acolhem o dispositivo deverão ser enquadradas e as equipas responsáveis deverão ser acompanhadas e formadas em contínuo, recorrendo, nomeadamente, à partilha de experiências entre agentes (CpIV3;CpIV15). As competências, adquiridas no exercício da actividade dos profissionais de RVC, devem ser, elas próprias, reconhecidas através de um processo de validação e certificação, logo que essa actividade seja certificada como profissão (CpIV15).
- A idade mínima de acesso ao dispositivo RVCC, que actualmente é de 18 anos, deverá ser alargada para os 25, salvo quando se comprove a existência de 5 anos de experiência laboral contínua (S15).
- A metodologia utilizada em educação e formação de adultos (abordagem biográfica), que é determinante da transformação pessoal e da orientação dos adultos para a construção de percursos educativos, tem requisitos temporais que deverão ser tidos em conta na avaliação dos resultados dos Centros. (CPIV19; CPIV3; CpIV4;CPIV15).
- Enquanto instrumentos de um sistema mais vasto de EFA, os Centros RVCC devem integrar instâncias de aconselhamento, orientação e motivação da procura, por parte dos adultos, que possam funcionar como espaços de auto-aprendizagem ou como uma primeira porta de acesso, sobretudo para os “não públicos” (os que não procuram espontaneamente actividades de formação). Estes espaços devem ser dotados de recursos humanos e logísticos (S15; CpIV4). A dimensão de Provedoria deve ser reforçada no processo RVCC, de modo a garantir o encaminhamento dos Adultos para outras ofertas de formação ou para situações de apoio ao empreendedorismo (CPIV20).

6. A formação dos educadores-formadores de adultos

O paradigma da aprendizagem ao longo da vida implica que os agentes (professores/educadores/formadores) sejam confrontados na sua actividade com faixas etárias e com modos de organização do trabalho pedagógico diversos daqueles que habitualmente estão na base das formações iniciais. Esta situação leva a considerar a necessidade de reequacionar as formações inicial e contínua destes agentes (Dp 14; CpIV8; CpIV12; S75; S87; Dp5).

De acordo com uma das propostas apresentadas, os agentes que intervêm na educação/formação de adultos deveriam ter uma formação específica. Nesta perspectiva, a promoção da formação de educadores de Adultos deve passar por:

- criação de um grupo de trabalho inter-institucional que proponha os perfis de formação dos diferentes agentes envolvidos nesta área;
- desenvolvimento de estruturas e de fóruns que permitam a participação e a partilha de experiências dos profissionais de EFA;
- promoção de mecanismos de formação em contexto de trabalho nas diferentes modalidades de formação de Adultos (CpIV22, S2).

7. Cooperação entre instituições: territorialização da educação-formação

As organizações e instituições com capacidade educativa – de carácter formal, não formal ou informal – de uma determinada comunidade (escolas, centros de formação, empresas, autarquias, associações de carácter cívico, solidário ou comunitário) devem estabelecer parcerias territoriais de educação e formação que funcionem em rede, para a concepção de ofertas que respondam às necessidades locais (S94; S100; FIV5; CpIV4; CpIV17; CpIV21). Considerando a pouca valorização social dos saberes e as metas ambiciosas no domínio da ALV, é fundamental o envolvimento do maior número de entidades, especialmente as que se encontram mais próximas dos cidadãos e em articulação com outras dimensões do viver quotidiano.

Torna-se também indispensável a existência, a nível local, de estruturas de informação, consultadoria, mediação e orientação, com recursos materiais e humanos adequados, que funcionem como facilitadoras da mobilidade e do acesso dos adultos a percursos de formação (CpIV17).

Estas parcerias devem dar lugar à elaboração de um plano territorial integrado de educação e formação, a implementar na comunidade, que tenha em consideração os recursos aí existentes (CpIV4).

O referido plano de Intervenção local de Educação e Formação, a elaborar pelas redes locais de base territorial, deve contemplar, nomeadamente:

- as metas a atingir no território, tendo em conta as metas nacionais, e os indicadores para avaliação dos objectivos traçados;
- identificação das competências e recursos dos membros da rede que serão postos ao serviço dos objectivos traçados;
- definição de formas de intercomunicação entre os diversos dispositivos em presença que viabilizem percursos flexíveis e a circulação entre diferentes ofertas de formação;
- optimização dos recursos existentes num dado território de forma a possibilitar, nomeadamente, a obtenção de dupla certificação – escolar e profissional –, a partir de uma acção conjugada entre os Centros RVCC que detenham essas valências. (CPIV4).

O reforço do potencial educativo de um território implica esbater as fronteiras entre o escolar e o não escolar e entre a educação formal e não formal.

8. Recomendações

Parece ser consensual a assunção da importância da aprendizagem ao longo da vida para enfrentar os desafios que as sociedades contemporâneas colocam aos cidadãos. É ao nível da operacionalização que, com frequência, os (aparentes) consensos de princípio se esbatem, tornando-se evidentes os desencontros e dissenções, seja na ordem de prioridade a atribuir, seja nos modos de resolver os problemas.

Ainda que nem sempre de forma suficientemente concreta ou revelando alguma dificuldade para identificar formas eficazes de ultrapassar obstáculos estruturais e realidades que resistem à mudança, foram apontadas pelos intervenientes no DNE várias propostas, já acima referenciadas.

Por isso, nesta parte final, procura-se fazer uma síntese dos principais eixos de intervenção sugeridos como contributos para melhorar as insuficiências e debelar fragilidades.

Releva-se, neste âmbito, a necessidade de assumir a ALV como paradigma orientador da estruturação do sistema de educação e formação, isto é, que esta se deve fazer alargando etapas e grupos alvo, contextos e metodologias, através do vivido.

Importa, para isso, que as políticas públicas façam uma aposta redobrada na resolução de nós críticos ou áreas ainda não devidamente consolidadas, em especial:

- reforçar a qualidade da educação fundamental (particularmente a educação pré-escolar e o ensino básico), como garantia para facilitar o posterior investimento contínuo em educação e formação;
- alargar a escolaridade até ao 12.º ano ou equivalente, diversificando as vias de qualificação de jovens e adultos e procurando a sua dignidade;
- criar um sistema integrado de educação e formação de adultos, articulando diferentes modalidades de intervenção (educação/formação, RVCC, etc.), bem como a certificação profissional;
- chegar a novos públicos que as instituições de educação e formação, dos diferentes níveis, têm tido dificuldade em tocar;
- adoptar uma formação de espectro amplo, baseado em “conhecimentos, aptidões e competências” estruturantes, capazes de responder às exigências de empregos de perfil incerto e em rápida mutação e que facilitem continuar a aprender.

Transversalmente, no que respeita às abordagens e metodologias, defende-se que deve ser estimulada a adopção:

- de mecanismos de reconhecimento e validação de competências previamente adquiridas como ponto de partida para os processos de educação e formação;
- da alternância e da valorização de saberes em geral e saberes práticos;
- formas de apoio tutorial.

Para tal, é determinante a formação inicial e contínua de profissionais com perfil adequado.

Para além do aperfeiçoamento das formas de regulação que cabem à Administração (avaliação e controlo, etc.) espera-se que esta seja capaz de assegurar o apoio técnico competente e próximo às instituições que operam no terreno. Entre outros aspectos, cabe-lhe assegurar dispositivos transversais e sistemáticos de identificação de necessidades e de informação e orientação escolar e profissional, complementando o trabalho que, a este nível, pode e deve ser feito ao nível regional, local e de cada instituição.

Defende-se, igualmente, que no actual quadro, sem deixar de estimular o aumento progressivo do investimento das famílias, das entidades empregadoras e de outras entidades, o Estado não pode deixar de ter um papel importante em matéria de financiamento do sistema.

Neste contexto, sustenta-se que é tempo de ultrapassar as tradicionais “capelas”, avançando de forma decidida com a articulação institucional das actuais tutelas.

Também ao nível regional e local as instituições são chamadas a participar de forma mais activa e qualificada. De modo especial, é importante o envolvimento directo das autarquias locais na provisão de equipamentos e serviços de educação/formação e de sistemas de apoio, bem como enquanto dinamizadores de comunidades locais capazes de valorizar mais a aprendizagem e rentabilizar recursos. Dada a proximidade dos contextos e populações, a equidistância relativamente a diferentes sectores intervenientes e a maior flexibilidade de organização e financiamento, as autarquias locais estão particularmente bem posicionadas para exercer este papel, assim lhe queiram atribuir uma efectiva prioridade.

De entre os vários desafios que se colocam aos estabelecimentos de educação/formação e às empresas, realça-se a necessidade de cooperarem entre si e uns com as outras, esbatendo fronteiras e procurando assegurar benefícios mútuos. Dos primeiros, espera-se a aposta numa formação de

espectro largo, enquanto as empresas, necessitam assumir cada vez mais as suas responsabilidades ao nível da formação específica, a assegurar por terceiros ou em contexto de trabalho. Na ausência de contextos de trabalho que proporcionem ocasiões de aprendizagem e de valorização do investimento formativo dos trabalhadores, será difícil alterar os défices actuais.

As instituições privadas sem fins lucrativos que já trabalham na área da educação e formação são desafiadas a alargar e aprofundar a sua intervenção, de forma cada vez mais qualificada. Das que operam em domínios “tradicionalis” (1.^a infância, idosos, saúde, etc.), espera-se uma abertura a outras áreas e formas de intervenção, pois sem a sua participação, será mais difícil cumprir, em qualidade e extensão, as ambiciosas metas educativas a que nos propomos. Para isso, contam com um capital de confiança e proximidade que pode facilitar as aprendizagens não formais e estimular o contacto com contextos formais de educação e formação por parte dos adultos, enquanto beneficiários directos ou ajudando a elevar as expectativas familiares relativamente ao sucesso escolar dos mais novos.



Debate Nacional sobre
Educação

Área Temática 5 – Ciência, Investigação e Desenvolvimento Educativo

Embora com menor número de iniciativas espontâneas e contribuições para o fórum do que os debates sobre as restantes temáticas, o debate sobre Ciência, Investigação e Desenvolvimento Educativo assumiu momentos altos, libertando-se dos lugares comuns usuais e deslocando-se para questões de fundo com indiscutível relevância estratégica. Por um lado, equacionaram-se relações de dependência sistémica que nem sempre têm sido consideradas, nem nas políticas do Estado, nem nas políticas das instituições de ensino superior. Por outro lado, questionaram-se os modelos de intervenção⁹ das instituições de ensino superior, hoje cristalizados em torno de um padrão tradicional de universidade que, ainda por cima, tende a ser reproduzido quase sem alteração pelas instituições de ensino politécnico.

Das cinco questões que, como estímulos à intervenção pública, tinham sido propostas para o debate, duas acabaram por não ser abordadas de forma explícita, diluindo-se no conjunto das outras intervenções. Eram elas: “que modelos de produção científica teremos de solidificar e de criar de novo para sustentar uma economia baseada no conhecimento?” e “que medidas devem ser tomadas para melhorar a qualidade da formação científica e técnica dos portugueses?”. Em contrapartida, as restantes questões, mais directamente ligadas ao ensino superior, foram tratadas em profundidade e amplamente alargadas para a complexidade da realidade presente.

A estruturação que se segue neste relatório procura reproduzir as principais linhas de força do debate, tal como ele emergiu a partir do terreno. Começa por reconhecer o carácter sistémico da realidade discutida, onde tudo tem que ver com tudo, como foi implicitamente reforçado por muitas das intervenções. Aborda, de seguida, a necessidade de pôr em prática no nosso ensino superior múltiplos modelos de intervenção. Detém-se, depois,

⁹ Os especialistas anglo-saxónicos das estratégias e políticas de ensino superior chamam-lhe com frequência modelo do negócio. No meio português o termo tende a ser conotado com visões neo-liberais da educação. No entanto, como bem recordou uma oradora num dos debates, a palavra negócio significa etimologicamente a negação do ócio. Quem se dedica ao negócio deixa de poder manter-se passivo, e essa é, sem dúvida, nos nossos dias, uma das marcas de um ensino de qualidade.

sobre as questões da autonomia, gestão e governação das instituições de ensino superior. Prossegue com a discussão das problemáticas da qualidade, avaliação e acreditação. Dedicar, também, algum espaço aos desafios colocados pelo processo de Bolonha. A terminar, procura enunciar um conjunto de recomendações extraídas a partir do debate e dirigidas ao poder político, às instituições de ensino superior, aos estudantes do ensino superior e aos restantes *stakeholders* do sistema de ensino superior.

1. Uma realidade sistémica

Foi na perspectiva sistémica acima mencionada que se viu ser acentuada a urgência de estabelecer para o nosso ensino superior visões e missões que tenham em conta o mundo global, complexo, de mudança e centrado no conhecimento onde irão viver e actuar os nossos graduados e pós-graduados (S71; Di1; S106). Abandonou-se assim a perspectiva frequente, no diálogo público português, de nos virarmos para dentro e ignorarmos o mundo que condiciona hoje, em muitos aspectos, grande parte do país que somos e viremos a ser. Foi também nessa perspectiva sistémica que se sublinhou o desajuste entre a capacidade instalada, porventura excessiva, do ensino superior e o número decrescente de candidatos, que exige uma racionalização do sistema global dificilmente praticável sem aumentar, por um lado, a eficiência do ensino não superior, onde as taxas de saída precoce são elevadíssimas e, por outro, o recrutamento de alunos não tradicionais (maiores de 23 anos, por exemplo) e de formação contínua (CpV8) e ainda pelo aumento da eficiência do próprio ensino superior, reduzindo igualmente a sua elevada taxa de abandonos.

1.1. Concorrência e longo prazo

Foi também nessa perspectiva que se analisaram as tensões que a redução do número de alunos está a induzir no sistema, onde têm vindo a emergir fenómenos pouco salutares, de concorrência entre instituições de ensino superior (S71). De facto, onde se esperaria que estas instituições concretizassem remodelações profundas dos seus modelos de intervenção e, porventura, entendimentos mútuos nos órgãos onde debatem os seus problemas comuns, tem-se assistido a manifestações de “salve-se quem puder”, viciadas de improviso e de pouca seriedade, como as atabalhoadas

“conversões” a Bolonha ou a explosão súbita do número de cursos em cuja designação figura o termo “bio” (S71). Foi, nesse sentido, acentuada a importância de as instituições de ensino superior passarem a encarar as suas estratégias e modelos de intervenção segundo políticas sólidas e de longo prazo. Foi também recordado que as abordagens pouco sérias, que tanto têm contribuído para retirar credibilidade a cursos e graus, correm o risco de fazer o mesmo com as iniciativas agora nascentes, não só da urgente consolidação do processo de Bolonha, mas também do lançamento, em base sólidas, dos cursos curtos de especialização tecnológica (CET) e do alargamento do acesso ao ensino superior aos estudantes com mais de 23 anos (S67).

1.2. Equidade e empregabilidade

A equidade no acesso ao ensino superior também foi debatida numa perspectiva sistémica, que realçou as distorções induzidas por factores culturais e socioeconómicos típicos da realidade portuguesa, que fazem com que a origem familiar dos alunos tenha enorme influência sobre o acesso e a escolha de cursos e instituições, contrariando os ideais que têm vindo a ser alimentados sobre a equidade no acesso ao ensino superior em Portugal. Em particular, observa-se que quanto maior é o capital social da família, maior é a tendência para a opção por cursos universitários mais longos e com maior relevo social; pelo contrário, no caso das famílias de menor capital cultural, há uma maior procura de cursos mais curtos e mais dirigidos para o mercado de trabalho (CpV8). O desajuste entre a procura de cursos e as necessidades de diplomados terá de ser objecto de estratégias conjugadas e inovadoras que superem o paradoxo que decorre de uma articulação complexa e deficiente entre mundo laboral e ensino superior e que terá de obter respostas tanto a partir do mundo empresarial como do mundo universitário e politécnico (Di1). A propósito desta disfunção, foi recordado que nunca se organizou um banco de dados, reclamado durante anos pelo Sistema Nacional de Avaliação, que desse aos estudantes indicações conducentes a uma bem fundamentada opção, e à iniciativa pública e privada uma indicação segura sobre as tendências da procura, de modo a evitar ofertas afastadas da empregabilidade (Dp20). De facto, e ao contrário do que acontece em muitos outros países europeus há dezenas de anos, não existe em Portugal nem um observatório do emprego

e das oportunidades de formação (alimentado com informação nacional e internacional), nem quaisquer medidas políticas sistemáticas capazes de proporcionar orientação sobre os cursos e profissões a seguir.

1.3. Capacidade instalada e paradoxos do desenvolvimento

Um fenómeno preocupante, quando explorado numa perspectiva sistémica, é o já mencionado excesso de capacidade instalada das nossas instituições de ensino superior quando analisado do ponto de vista do desenvolvimento do país: apesar do absurdo que isso possa representar, face ao atraso com que nos debatemos no contexto da Comunidade Europeia e da OCDE, estão a produzir-se, em Portugal, mais graduados e muito mais doutorados do que o país revela necessitar! Este fenómeno foi estudado pelo Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES), a partir da informação contida na recém-constituída Base de Dados da Administração Pública (BDAP), tendo-se concluído, com surpresa, que o sector público emprega a maioria dos licenciados produzidos em Portugal. Esta conclusão coloca interrogações, não só sobre a competitividade de um sector privado anormalmente deficitário de qualificações quando comparado com o sector público, mas também sobre as consequências da contenção do recrutamento e da privatização de parte do sector público, que poderão levar a um aumento significativo do desemprego de trabalhadores com formação superior (CpV8). O excesso de produção nacional de recursos qualificados assume, entretanto, proporções insólitas quando nos concentramos sobre o nível de doutoramento e observamos que a maioria esmagadora dos seus detentores é recrutada ou, pelo menos, subsidiada pelo sector público (CpV8).

Resumindo, num fenómeno algo semelhante ao que se observou no período que se seguiu à independência de alguns países africanos, o ensino superior português está a produzir em avanço relativamente à necessidade e procura do mercado, como é característico numa economia atrasada, que durante muitos anos apostou na mão-de-obra barata e pouco qualificada (CpV8). Para além das medidas políticas urgentes que o reconhecimento deste fenómeno exige por parte dos governos, que persistem em adiar a clarificação de um modelo de desenvolvimento capaz de mobilizar o país (UP4Dez), cabe também, às instituições de ensino superior, equacionarem as implicações do fenómeno. Se os problemas com que se debatem estão, afinal, não apenas a montante, no

decréscimo de procura de formação por parte dos alunos, mas também a jusante, no decréscimo de procura de graduados e de doutorados por parte do mercado, que medidas estratégicas deverão assumir para a próxima década? Formar que públicos, em quê, como, para que mercados? Para os mercados europeus? Para outros mercados mundiais? Que modelos de intervenção deverão pôr em prática para consolidarem e tornarem sustentáveis as suas estratégias?

2. Modelos de intervenção, politécnicos e universitários

Ainda que de forma quase sempre implícita, a questão dos modelos de intervenção das instituições de ensino superior foi abordada múltiplas vezes, sugerindo que, embora não constitua ainda um foco de cultivo aprofundado, começa a ser sentida como sendo uma questão essencial. Antes de mais, revelou-se praticamente unânime o reconhecimento da importância em manter distintos os modelos de intervenção do ensino universitário e do ensino politécnico (S51, S71, Dp20).

2.1. O problema do ensino politécnico

Segundo a argumentação mais generalizada, mesmo que apresentada com tonalidades distintas de debate para debate, a grande dificuldade do ensino politécnico reside em que, por ausência de legislação coerente e sensata, se encontra sujeito a um enquadramento de fraccionante duplo constrangimento. Por um lado, espera-se que preencha uma grave lacuna da rede de ensino superior, na criação de graduados técnica e culturalmente preparados para exercerem com elevada competência funções profissionalizantes. Pretende-se assim, e bem, que o ensino politécnico construa e afirme uma missão e uma cultura próprias. Por outro lado, sujeita-se a progressão académica dos seus docentes a uma imitação do modelo universitário, controlada pelas próprias universidades, de cuja cultura se pretende que se mantenham distantes. Ao sujeitar a progressão académica dos docentes do ensino politécnico à obtenção de doutoramentos atribuídos em exclusivo pelas universidades, a legislação constrói e destrói ao mesmo tempo. Por um lado, diz que o ensino politécnico deve seguir um modelo próprio; por outro, obriga-o a adoptar, em sede alheia, uma cultura de produção de conhecimento que se pretende que não seja a sua! Idêntico paradoxo se observa no modelo de financiamento,

que, sem imaginação, se limita a reproduzir o usado para as universidades, atribuindo importância central ao número de doutores. Não admira que, por todas estas razões, o modelo de intervenção dos institutos politécnicos não tenha outra alternativa que não seja a de se confundir cada vez mais com o modelo universitário, reproduzindo acriticamente a sua cultura, as suas virtudes e os seus vícios.

2.2. Desenvolvimento nacional e regional

Para o desenvolvimento do país, a ausência de modelos de intervenção condicentes com a missão do ensino politécnico tem implicações gravíssimas. De facto, continua a aumentar o vazio dos quadros de perfil politécnico indispensáveis à revitalização de quase todos os sectores da vida nacional. Bastará referir o exemplo da nossa débil capacidade de fixação e criação de empresas de base tecnológica, que há muito devia ter começado a substituir a atracção de unidades que procuram o nosso país, por períodos cada vez mais curtos, pelo baixo custo da sua mão-de-obra. A agravar este cenário, surge o total fracasso de um objectivo que era central no lançamento do ensino politécnico – o de fixar cérebros e criar valor no interior desmotivado, cujo despovoamento não pára de crescer (Dp20). A animação do desenvolvimento regional deveria merecer a meditação renovada e enriquecida da governação pública, a quem incumbe exercer uma regulação estimulante, que dinamize a economia e produza a mais valia esperada da fixação, nas regiões, de competências académicas fecundas – um problema que tem hoje uma vertente nova decorrente das declarações de Lisboa e de Bolonha, articuladas (Dp20). Essa regulação, se conduzida em moldes adequados, teria, por sua vez, implicações decisivas sobre os modelos de intervenção das instituições de ensino politécnico das diversas regiões.

Sobre a ligação entre desenvolvimento regional e modelos de intervenção das instituições de ensino superior, e respectiva articulação com toda a rede educativa secundária e básica, foi realçada a necessidade de, em cada região, se criar um programa mobilizador regional que promova o sonho de uma região de sucesso e galvanize as vontades para que todos, colectivamente, o consigam – um plano capaz de, pela educação, transformar a realidade regional. Impõe-se, assim, combater a ausência de uma sociedade civil pró-activa através de

um plano assente em três princípios orientadores: uma *visão*, uma *liderança* e uma *rede solidária* – em suma, uma estratégia centrada no conceito de *cidade-região*, para cujo desenvolvimento todas as pessoas sejam mobilizadas (S53). A criação de projectos-âncora a nível local/regional, partindo de ideias inovadoras em investigação e desenvolvimento também é possível de materializar em regiões periféricas e territorialmente mais deprimidas em termos demográficos. Nestes casos, torna-se necessário implicar vários agentes locais com potencial dinamizador (autarquia, escolas de ensino superior e empresas), materializando aquilo que se pode designar por “química regional”, procurando reservar parte inicial do investimento a partir da região, mas também adicionar uma perspectiva de internacionalização na génese dos mesmos projectos (S53).

2.3. Modelos de intervenção

Para além da distinção entre ensinos universitário e politécnico, outras distinções entre modelos de ensino superior começaram a aflorar nos discursos. De facto, quando se fala de parcerias entre instituições de ensino superior, empresas e Estado, de regionalização, de parcerias entre escolas de níveis distintos, e se procura equacionar essa realidade multi-facetada perante os metadesafios da globalização, da sociedade do múltiplo conhecimento, da complexidade, da mudança permanente, reconhece-se que a resposta à grande variedade de combinações possíveis corresponde a distintos modelos de instituição de ensino superior – modelos não necessariamente melhores ou piores, mas diferentes uns dos outros (S106).

Quando surge a queixa, frequente, de que as instituições de ensino superior não têm sabido oferecer programas estimulantes de aprendizagem ao longo da vida, nem têm sido capazes de vencer a inércia e re-orientar as suas missões em conformidade (S67), é de modelos de ensino superior que se está a falar. Quando se discorre acerca dos novos públicos do ensino superior, se comenta que as instituições de ensino superior deveriam saber certificar e reconhecer competências adquiridas ao longo da vida, e que isso implica repensar os percursos clássicos de formação e as culturas institucionais (S3, Di1), é de modelos de ensino superior que se está a falar. Quando se questionam as articulações a promover entre ensino e investigação, ou entre ciência e ensino superior, quando se interpelam as relações a criar entre experiência científica

e experiência pedagógica, quando se indaga sobre como motivar os estudantes a participar na investigação científica, quando se aventa sobre como pode o ensino superior criar e desenvolver competências cívicas (S51), é de modelos de ensino superior que se está a falar. O mesmo sucede quando se comenta a necessidade de alterar a relação das instituições de ensino superior com a sociedade e se faz notar que necessitam de melhorar muito a comunicação, o marketing e o sentido de imagem (S71), quando se proclama a sua ligação às empresas e outras organizações e se incentiva a criação de redes diversificadas de cooperação e parceria (S3). Quando se insiste na sua aproximação das escolas secundárias e básicas no contexto de acordos de cooperação e acompanhamento, aferição de conteúdos curriculares, reformulação de metodologias de ensino e actualização científica dos professores (Dp22), é de modelos de ensino superior que se está a falar.

Quando se abordam os desafios da internacionalização do ensino superior, as parcerias que ela potencia, as alterações inerentes à aposta na atracção intensiva de alunos estrangeiros, os entraves burocráticos à sua matrícula, os problemas da sua integração, a utilização do inglês como língua franca (S71), é de modelos de ensino superior que se está a falar. Quando se reflecte sobre os modelos organizacionais e de gestão das instituições de ensino superior e se debate a insuficiente preparação de muitas delas para se auto-financiarem (S51; S71; S106), é de modelos de ensino superior que se está a falar. Quando se comenta que não sabemos fazer formação profissional pós-secundária curta (S71) que recupere, em moldes ajustados aos desafios do presente, o espírito das excelentes escolas industriais e comerciais do passado (Dp20), é de modelos de ensino superior que se está a falar. Quando se fala de conferir maior autonomia às instituições de ensino superior e flexibilidade na sua organização, missão regional, nacional, europeia e internacional (S110), é de modelos de ensino superior que se está a falar. Quando se defende o surgimento de genuínas universidades de investigação, apostadas na produção científica e tecnológica e na pós-graduação (S71), é, também, de modelos de ensino superior que se está a falar.

A diversidade das combinações possíveis na satisfação dos desafios acima enunciados, e de tantos outros que aqui ficaram por referir, aponta, não para um único modelo de instituição de ensino superior, mas para muitos (S106; Dp14). De facto, é pouco provável que uma mesma instituição possa, ou deseje,

mobilizar os seus recursos para enfrentar em simultâneo tantos desafios. Cada uma optará, se for sensata, por uma combinação específica, condicente com as suas competências chave e com a missão que reconhece para si própria a nível regional, nacional, europeu ou internacional. Faria todo o sentido que umas se especializassem em determinadas combinações e outras se especializassem noutras e que cada uma afirmasse a sua diferença. No universo das organizações da sociedade do conhecimento, a inovação permanente dos modelos de intervenção é hoje reconhecida como um dos processos mais centrais da criação de valor e riqueza. Saberá cada uma das instituições de ensino superior portuguesas criar para si própria, e defender com coerência e convicção, o modelo de intervenção que melhor dá expressão à sua estratégia e à sua identidade, em vez de se lançar acriticamente na reprodução do modelo amorfo que grande parte das nossas universidades e institutos politécnicos hoje partilham?

3. Autonomia, Gestão e Governação

As temáticas da autonomia, gestão e governação foram abordadas com particular acuidade em dois dos contributos escritos produzidos para o debate, cuja leitura se recomenda vivamente, e num dos seminários organizados pelo Conselho Nacional de Educação (CpV2, CpV7, S106).

3.1. Bases para uma Lei da Autonomia do Ensino Superior

O primeiro contributo (CpV2) oferece o cenário de uma proposta de Bases para uma Lei da Autonomia das Instituições de Educação Superior. A proposta parte da constatação, hoje generalizada, de que o sistema de governação das nossas instituições de educação superior, derivado das leis de autonomia, é obsoleto. O seu modelo colegial, desresponsabilizante e uniforme não corresponde às necessidades actuais de governação estratégica, face aos enormes desafios que se colocam às instituições, e não promove a competição saudável e leal, fonte de melhoria da qualidade. A proposta tem em consideração que uma boa lei não deverá restringir-se a estabelecer limites, devendo, sim, ser estimuladora. Declara respeito pela diversidade de opiniões, incluindo as produzidas por organizações internacionais, mas recorda que já há em Portugal grande manancial de opiniões bem sustentadas sobre a governação das instituições de educação superior, largamente convergente, e propõe-se articulá-lo no texto que apresenta (CpV2).

Sustenta que a alteração do modelo actual deve oferecer às instituições maior autonomia real no seu funcionamento, com a contrapartida de maior transparência no cumprimento da sua missão, com independência dos interesses corporativos internos e maior responsabilização perante a sociedade. Defende que a autonomia não pode ser vista ao nível de cada instituição de educação superior, devendo constituir-se, sim, como factor de coerência e competição de todo o sistema, ainda que preservando a riqueza que as autonomias institucionais podem oferecer. Insiste em dois princípios orientadores: o da *diversidade*, que garanta o surgimento de uma multiplicidade de modelos de intervenção, e o da *flexibilidade*, que não torne obrigatório mais do que o mínimo essencial à caracterização de um modelo moderno de governação. Afirmando a necessidade de manter indissociáveis autonomia e regulação, articula a sua proposta com a de um modelo de regulação que garanta simultaneamente *qualidade e relevância*, esta última relativa à empregabilidade (e não, de forma redutora, ao emprego dirigido) e a necessidades sociais que não sejam olhadas apenas do ponto de vista económico. Recusando a regulação livre pelo mercado e a regulação estatal tradicional, propõe um modelo intermédio, de regulação por uma entidade independente (CpV2).

Partindo deste enquadramento, o documento enuncia os pontos da proposta de bases para a lei: natureza e objectivos, princípios, autonomia estatutária, autonomia pedagógica, autonomia científica, autonomia administrativa e financeira, autonomia disciplinar, governação, unidades orgânicas e serviços, tutela, aprovação e alteração dos estatutos e regulação do sistema de ensino superior. Na secção consagrada à governação propõe uma estrutura orgânica com um conjunto mínimo de órgãos de governo: um órgão executivo, unipessoal, o reitor ou presidente, que constituirá a sua própria equipa de vice- e pró-reitores ou vice-presidentes; um órgão deliberativo de natureza estratégica, com participação externa obrigatória de, pelo menos, um terço dos seus membros; um órgão deliberativo de natureza académica; e um órgão de fiscalização, incluindo obrigatoriamente um revisor oficial de contas. De acordo com a proposta, o reitor/presidente é um professor da instituição ou uma personalidade de alto mérito, exterior à instituição e designado ou eleito em termos a definir nos estatutos da instituição (CpV2).

3.2. Estatuto jurídico e regulação estatal

O segundo contributo escrito (CpV7), produzido para um dos debates realizados, realça que a reforma do ensino superior, que se prevê vir a acontecer na sequência das avaliações internacionais em curso, constitui uma oportunidade para redefinir o estatuto jurídico das instituições de ensino superior, conferindo-lhes maior autonomia, maior intervenção da sociedade e maior protecção em relação a intervenções governamentais. Nesse sentido, discorre sobre o papel do mercado como mecanismo de regulação, hoje usado pelos governos para criar competição entre serviços públicos e aumentar a sua eficiência e responsividade às expectativas da sociedade. Comenta o dilema do *principal* e do *agente* – o de assegurar que, numa lógica de mercado, o *agente* (instituição de ensino superior) se comporte de acordo com os desejos do *principal* (governo) – e esclarece os mecanismos de controlo para a sua superação: legislação, supervisão (com auto-regulação por parte do agente) e combinações respectivas. Ilustra, de seguida, as razões micro-económicas que fazem com que a diminuição do financiamento público ou o aumento de competição levem as instituições sem fins lucrativos a comportar-se como instituições com fins lucrativos – e a perder a noção de “bem público”. A governação das instituições de ensino superior é abordada contrastando o modelo humboldtiano-newmaniano, que defende a máxima independência relativamente ao exterior, com os modelos mais modernos, inspirados na teoria dos *stakeholders* (ou partes interessadas, ou constituintes), que prevêem uma gestão ajustada à satisfação dos interesses dessas partes interessadas. Nesse contexto, enfatiza a importância de que a escolha dos representantes das partes interessadas nas instituições seja feita de forma muito criteriosa, evitando transpor para o interior das instituições conflitos que perturbem o cumprimento das suas missões. Finalmente, no capítulo da autonomia financeira, recorda as recomendações da OCDE (para a Irlanda, um país modelo em matéria de ensino superior), que defendem o respeito escrupuloso dos saldos das instituições de ensino superior e contrasta-o com o assalto a esses saldos praticado recentemente pelos nossos governos. O documento é acompanhado por quatro anexos (CpV3; CpV4; CpV5; CpV6) que ilustram soluções experimentadas em outros países europeus.

3.3. Gestão e governação das instituições de ensino superior

No seminário sobre Governo e Gestão das Organizações Escolares estas questões foram retomadas por outros oradores. Em particular, foi acentuada a importância de reconhecer que as instituições de ensino superior, como organizações cujas missões contemplam uma complexa teia de *stakeholders*, não podem ficar entregues a pretensas democracias internas onde as responsabilidades se diluem e os jogos de forças entre grupos corporativos as desviam das suas missões. O cumprimento da sua missão não pode, por outro lado, deixar de assentar em gestões altamente profissionalizadas, exercidas a tempo inteiro, porventura por professores (desde que nos períodos em que as assumem prescindam das suas actividades de docência e investigação). Deve respeitar, também, a distinção entre quem gere e quem é gerido, dando a quem é gerido o direito de contribuir, aconselhar, criticar e intervir nos processos de avaliação, mas não pondo quem é gerido a “contribuir” para gestão, tornando-a caótica e irresponsável. A falta de confiança nas gestões universitárias, e subsequente geração de limitações burocráticas ao seu exercício, são incompatíveis com uma gestão de qualidade. A lei da autonomia deverá ser muito simples, prevendo um enquadramento legal mínimo e não se pronunciando sobre os modelos de gestão, cuja definição deve ser deixada às instituições. A imposição, pelos governos, de um modelo único é paralizante e geradora de mediocridade. Exijam-se resultados, avaliando com frequência (anualmente, por exemplo) o desempenho de tudo – gestores, docentes, não docentes, cursos, investigação – e assegure-se que essa avaliação tem consequências, penalizando ou premiando em conformidade, mas não se espere obter qualidade sem autonomia, responsabilidade e autoridade (S106).

A propósito do desejável quadro de referência mínimo para a gestão universitária, foi ressaltada a incapacidade do nosso poder político para criar incentivos à boa gestão e foi recordado que nas poucas vezes em que lhes foram oferecidos incentivos, como no caso dos orçamentos-padrão, as instituições de ensino superior revelaram invulgares capacidades para se organizarem e gerirem, muito superiores às de qualquer outro sector da administração pública. Foi também acentuado o carácter específico de que se reveste a gestão das instituições de ensino superior, como instituições culturais

que são. Aspectos próprios dessa categoria de instituições – importância do conhecimento (individual e colectivo); lealdade à profissão e avaliação pelos pares; ciclos de produção longos; importância vital da liderança (entendida, sobretudo, na sua vital distribuição colectiva); complexidade da gestão da excelência nos seus múltiplos processos – tornam indispensável a criação de modelos de gestão adequados. A gestão torna-se, para este tipo de instituições, extraordinariamente complexa, exigindo capacidade para criar uma visão, assegurar que ela é compreendida e partilhada e conceber as estruturas organizacionais necessárias à sua concretização, mantendo em simultâneo um propósito aglutinador e cuidando da excelência de todos os processos, com cuidados especiais nos que respeitam à gestão das pessoas. Para além da *gestão*, que, ficou dito, é muito complexa, e relacionando-a com o contexto de mercado (global) em que cada instituição de ensino superior hoje se inscreve, surge a *governança* (S106). No essencial, a governança reconhece que os interesses últimos em jogo não são os dos dirigentes das instituições, mas sim os das partes interessadas em nome de quem esses dirigentes devem conduzir a sua acção. Sendo as instituições de ensino superior realidades em torno das quais se move uma complexa teia de partes interessadas – estudantes (futuros, presentes e passados) e suas famílias, docentes e funcionários, empresas e organizações, comunidade científica nacional e internacional, profissionais e outros públicos necessitados de apoio ou formação, contribuintes, accionistas e proprietários (no caso das instituições privadas), para citar apenas os mais comuns – compreende-se que esta mudança de ponto de vista corresponda, nas suas consequências, a uma prática profundamente distinta da tradicional. Em particular, o reconhecimento da necessidade de coordenar processos complexos, auto-organizativos e auto-reflexivos, de actores independentes ligados por relações formais de interdependência recíproca perante um mundo social de complexidade crescente coloca desafios inteiramente novos (CpV2; CpV7; S106).

Numa outra perspectiva, largamente coincidente com as anteriores, foi proposto que todo o sistema de autonomias universitárias e politécnicas fosse reformulado num quádruplo propósito: reforma do sistema de governança, no sentido da sua maior responsabilização perante a sociedade; alteração dos modos de financiamento, para o ajustar ao padrão de retornos privados e públicos;

modernização dos modelos de recrutamento, carreira e gestão de recursos humanos; e flexibilização total das orgânicas concretas de cada instituição, cujos desenho e definição seriam devolvidos para a total responsabilidade de cada comunidade educativa (Dp14). Na mesma linha, impor-se-ia criar incentivos à formação de redes de ensino superior de lógicas múltiplas – espacial, áreas de estudo, temas de investigação, prioridades de cooperação – para combater a fragmentação e o desperdício de recursos (Dp14).

4. Qualidade, Avaliação e Acreditação

A problemática da qualidade do ensino superior apresenta-se hoje sob duas vertentes distintas: uma que compete ao governo e outra que compete às instituições de ensino superior. Ao governo, enquanto responsável último pela regulação da autonomia das instituições, numa lógica de utilização dos mercados como instrumentos de política pública, cabe *controlar a qualidade*. Às instituições de ensino superior, enquanto organizações que exercem missões complexas e ambiciosas, compete *gerir a qualidade*. A *qualidade gerida* vai muito para além da *qualidade controlada*, pressupondo excelência na gestão de todos os processos, cultura de melhoria contínua e reconhecimento da importância de reforçar os relacionamentos de colaboração com as partes interessadas, tanto interiores como exteriores à instituição. A qualidade gerida pressupõe, assim, uma gestão sistemática *para a* qualidade que se antecipe ao controlo, de tal forma que quando ocorrerem os processos de controlo (auto-avaliações ou avaliações externas) o número de deficiências detectadas já seja mínimo.

A qualidade gerida foi relativamente pouco abordada de forma explícita no debate, que se centrou, em contrapartida, sobre o controlo, avaliação ou acreditação da qualidade. O contributo que avançou com uma proposta de Bases para uma Lei da Autonomia das Instituições de Educação Superior recomenda que a regulação da educação superior seja entregue a uma agência independente que tenha como missões essenciais: dar parecer ao governo sobre a criação, modificação, fusão ou extinção de instituições públicas de ensino superior; dar parecer obrigatório sobre a criação de instituições de educação superior privadas e cooperativas; dar parecer obrigatório sobre os programas estratégicos de desenvolvimento de cada instituição; dar parecer

obrigatório sobre a fixação do número de vagas para cada curso; acreditar institucionalmente (por níveis a definir: universidade, faculdade, departamento) para concessão de cada grau; acreditar todas as ofertas educativas, públicas ou privadas, conducentes a um grau académico. Essa agência deveria gerar e facultar ao público informação sobre o desempenho das instituições, nomeadamente das avaliações que levasse a cabo, mas também acerca da empregabilidade e remunerações dos graduados de cada instituição. Essa agência deveria também garantir a não existência de práticas discriminatórias em áreas relativamente às quais se preconiza que as instituições tenham ampla margem de decisão como, por exemplo, no acesso (CpV2). Em outro dos seminários promovidos pelo Conselho Nacional de Educação foi defendida, numa perspectiva mais rigorosa quanto à regulação do ensino superior, a criação de duas agências distintas, uma para a acreditação e avaliação do ensino superior e outra para a qualificação profissional (S51).

Outras questões directamente conotadas com a qualidade do ensino superior foram levantadas nos debates. Entre elas, foi realçada a necessidade de combater energicamente o elevado insucesso nos primeiros anos do ensino superior e de dotar de competências pedagógicas os corpos docentes no âmbito das reformas decorrentes do processo de Bolonha (Dp14; S71). Na óptica da transição para o ensino superior foi criticada a exagerada diversidade de programas de primeiro ciclo e enfatizada a necessidade de transformar em alunos com capacidade para prosseguir no ensino superior os alunos que a ele acedem com bases deficientes (S71).

5. Processo de Bolonha

Com o processo de Bolonha em regime de cruzeiro num elevado número de cursos, e tendo grande parte dos restantes cursos concluído recentemente a preparação da sua adequação para a entrada em vigor no próximo ano lectivo, seria de esperar que o debate se situasse ao nível dos complexos, mas estimulantes, problemas organizacionais e pedagógicos que se colocam a quem se confronta no dia-a-dia com a realidade do terreno. No entanto, as questões levantadas e discutidas foram praticamente as mesmas que se levantavam e discutiam ao longo dos cerca de dois anos que antecederam a entrada em vigor do processo em Portugal, e algumas delas (formuladas,

aliás, com grande veemência) revelavam grande ignorância sobre o que está em jogo no processo de Bolonha. O debate foi, no entanto, muito participado. De uma forma geral, houve acentuada concordância na reclamação contra a publicação tardia da legislação, na censura às indefinições governamentais sobre o financiamento, que atrasaram um trabalho sereno de preparação da transição, na crítica da escolha absurda da designação “licenciatura” e na condenação da forma atabalhoada e pouco séria como muitas escolas conduziram as suas adequações (S71).

De um modo geral, reconheceu-se que o processo de Bolonha poderá ser uma oportunidade ímpar de renovação do sistema, para um ensino superior mais inovador, mais próximo das sociedades, dos indivíduos e dos seus valores, mais ágil e receptivo à mudança, mas também mais exigente e transparente (S51; Dp19) e lamentou-se que essa oportunidade não esteja, na maioria dos casos, a ser aproveitada (S51; S71). Acentuou-se que a definição ou redefinição do ensino superior em Portugal à luz da declaração de Bolonha é um imperativo para a efectiva criação de um quadro europeu de referência para as qualificações de nível universitário. No seio do ensino superior, os desafios postos pelo processo de Bolonha supõem não só remodelações na arquitectura dos graus e dos cursos, como grande parte do que se fez até hoje parece indicar, mas uma refundação na definição do acto estruturador do ensino/educação/formação superior. Teremos de encontrar caminhos para passar de escolas superiores estruturadas no primado do ensino do docente, para escolas organizadas em torno da aprendizagem do estudante, que será cada vez mais um estudante diferente do clássico jovem em percurso escolar pré-laboral (Di1). Esta reorganização do ensino de acordo com um novo paradigma pedagógico de ensino/aprendizagem centrada no aluno e nos objectivos de formação e do novo conceito de créditos ECTS não pode traduzir-se em pequenas operações de cosmética, de forma a que se mude algo de superficial – por exemplo, nome de disciplinas e reconversão matemática das unidades de crédito em ECTS – para que tudo fique na mesma (Di1).

Acentuou-se, por outro lado, a importância de superar a tradicional resistência à mudança, por parte dos docentes, dos alunos e do sistema na sua totalidade. Reconheceu-se, também, que o sistema é mais exigente, tanto para docentes como para discentes, e reclama meios e organização que não existiam, de um modo geral, na educação tradicional. Foi também reconhecido

que a transição corresponde a um processo complexo, de mudança cultural, que demorará tempo a interiorizar e para o qual será importante contar com o envolvimento empenhado dos estudantes e das suas associações. Foram também comentadas as oportunidades que se abrem para uma maior aproximação entre as actividades pedagógicas e científicas de algumas das instituições (S8).

6. Recomendações

Procura-se aqui sintetizar num conjunto accionável de enunciados, as principais recomendações sobre Ciência, Investigação e Desenvolvimento Educativo retiradas do Debate Nacional sobre a Educação.

Ao poder político, recomenda-se que:

- 1) mobilize o país para um projecto de desenvolvimento, coerente e integrador, de superação do persistente atraso nacional, animado por uma visão capaz de galvanizar o entusiasmo colectivo e de promover o ideal de sermos um país de sucesso, onde o ensino superior tem um papel vital a desempenhar;
- 2) estabeleça uma lei das bases para a autonomia das instituições de ensino superior, entendidas na sua especificidade de organizações de criação e promoção do conhecimento, lei essa fundada sobre um enquadramento legal mínimo que deixe espaço à diversidade e à flexibilidade e que, para além de regulamentar, incentive a qualidade e a excelência da gestão e da governação;
- 3) defina um modelo claro para o ensino politécnico, que lhe permita ocupar o papel distintivo e imprescindível que lhe cabe na rede nacional de ensino superior, ao serviço do desenvolvimento nacional e regional;
- 4) estabeleça modelos de regulação capazes de garantir simultaneamente a qualidade e a relevância e que não só acreditem o ensino superior como assegurem a qualidade da qualificação profissional;
- 5) complemente esse sistema de regulação com um sistema de orientação para o emprego e oportunidades de formação, solidamente sustentado informaticamente e alimentado com informação não apenas nacional mas também internacional;

- 6) crie incentivos à formação de redes de ensino superior de lógicas múltiplas (espacial, áreas de estudo, temas de investigação, prioridades de cooperação) para combater a fragmentação e o desperdício de recursos.
- 7) altere os modelos de financiamento, para os ajustar ao padrão de retornos privados e públicos;
- 8) respeite as recomendações de entidades internacionais que defendem o respeito escrupuloso dos saldos das instituições de ensino superior;
- 9) tenha em conta e procure minimizar as implicações que a contenção do recrutamento na função pública e a privatização eminente de parte do sector público poderão ter, no curto prazo, sobre o emprego dos licenciados;

Às instituições de ensino superior, recomenda-se que:

- 1) procurem configurar estratégias e modelos de intervenção condicentes com as suas competências chave e com a missão que reconhecem para si próprias – a nível regional, nacional, europeu ou internacional – dando expressão à sua diferença e identidade e tendo em conta, em particular:
 - a) o mundo global, complexo, de mudança e centrado no conhecimento onde actuam e onde irão viver os seus graduados e pós-graduados;
 - b) o decréscimo dos seus públicos tradicionais e a reduzida procura, em geral, dos seus graduados e doutorados no mercado nacional;
 - c) a necessidade de reconhecerem de forma estratégica novos públicos e mercados e novos modelos de formação para esses públicos e mercados;
 - d) as responsabilidades que lhes cabem, independentemente da sua dimensão europeia ou internacional, na criação de valor nas regiões onde se inscrevem, com destaque para as regiões do interior do país;
 - e) o relevo do seu envolvimento em redes de colaboração que incluam de forma coerente, não apenas as outras instituições científicas, mas também empresas, a administração pública nacional e regional,

- escolas secundárias e básicas e a sociedade em geral, mobilizadas colectivamente para projectos de desenvolvimento e criação de valor;
- f) a importância que deverão atribuir ao longo prazo e à solidez ética dos seus propósitos quando constroem as suas estratégias e modelos de intervenção, com destaque para os relativos à sua oferta pedagógica;
- 2) procurem estabelecer modelos de gestão e governação altamente profissionalizados, que tenham em conta, em particular:
- g) o papel essencial da liderança, entendida como capacidade para, envolvendo e mobilizando todas as partes, imprimir uma direcção, construir a mudança e instilar uma cultura e uma ética;
- h) a necessidade de gerirem (e não apenas controlarem) a qualidade, generalizando uma cultura de excelência e melhoria contínua em todos os seus processos, não apenas científicos e administrativos, mas também pedagógicos e de extensão;
- i) a importância vital de centrarem nos seus stakeholders ou partes interessadas a configuração e gestão dos seus processos de qualidade;
- j) o carácter indispensável de uma gestão que localize responsabilidades, evitando a mediocridade dos processos que confundem quem gere com quem é gerido.
- 3) procurem salvar o processo de Bolonha, explorando todas as potencialidades que ele encerra como oportunidade histórica para renovar o ensino superior em Portugal.

Aos estudantes, recomenda-se que reconheçam que o desemprego crescente dos jovens, que já hoje flagela vários países europeus, prefigura um mal que, com a globalização e a migração dos empregos, tenderá a generalizar-se nos países menos qualificados, como o nosso. Os estados sociais desses países, enfraquecidos pela reduzida dinâmica das respectivas economias, serão incapazes de proteger contra o desemprego. Caberá, assim,

aos estudantes actuais protegerem-se a si próprios desde já, construindo os saberes e competências que lhes permitam actuar com autonomia, iniciativa, sentido de realização e capacidade de criação de valor num mundo globalizado onde os menos competentes são substituíveis pelos que, em qualquer outra parte do mundo, façam o mesmo com a mesma ou melhor qualidade a menor preço. Competir-lhes-á, pois, reclamar dos sistemas de ensino superior o máximo de qualidade e exigência e colaborar com eles para que os padrões não parem de melhorar, em vez de, como é frequente no nosso país, clamarem por facilidade e complacência na mira de um diploma que, na ausência de competências para concorrer no mercado, se torna, de todo, inútil.

Aos restantes *stakeholders* do sistema de ensino superior, recomenda-se que reconheçam que, num país confrontado, como o nosso, com níveis de qualificação e de colocação de graduados e pós-graduados tão alarmantemente baixos, não há governos nem instituições de ensino superior que nos valham se não puderem contar – da parte das empresas e organizações, dos *media* e dos cidadãos em geral – com um empenho colectivo e solidário muito forte na superação desse estigma.

III Parte

As questões críticas identificadas no Debate

O Relatório Final do DNE, para além de englobar uma descrição dos principais contributos por áreas temáticas, inclui um conjunto de questões críticas identificadas ao longo do Debate. Estas questões críticas são estrangulamentos, dificuldades crónicas, atrasos estruturais, tendências negativas e de longa duração.

Foram identificadas as seguintes questões críticas:

1. O baixo nível de escolarização da população portuguesa (nível de referência: 12.º ano) e o seu impacto negativo no desenvolvimento da educação escolar

Os índices de escolarização da população portuguesa permanecem muito distantes dos registados nos outros países da União Europeia:

Quadro 2

Percentagem da população que atingiu pelo menos o nível secundário de educação (12.º ano), por grupos etários (2004)

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
República Checa	89	94	93	87	82
<i>Estados Unidos</i>	88	87	88	90	86
Eslováquia	85	94	91	84	64
Alemanha	84	85	86	84	79
Suécia	83	91	89	81	71
Dinamarca	81	86	82	79	77
Áustria	80	87	84	78	69
Finlândia	78	89	86	76	59
Hungria	75	84	82	76	57
<i>Coreia</i>	74	97	86	57	34
Holanda	71	80	74	68	59
França	65	80	70	59	49
Reino Unido*	65	70	65	64	59
Bélgica	64	80	70	58	45
Irlanda	63	79	68	54	39
Luxemburgo	62	74	64	58	51
Grécia	56	73	64	50	31
Polónia	50	60	49	46	42
Itália	48	64	52	44	28
Espanha	45	61	50	36	21
Portugal	25	40	26	18	12
Média da OCDE	67	77	71	64	53
Média da UE19	67	78	71	63	52

Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 2006)

Esta situação está relacionada quer com o atraso estrutural e o tardio investimento em educação quer com a desvalorização da escola como investimento para a vida por parte de muitas famílias, em que os pais não passaram pela escola mais do que uns poucos anos e com fracos níveis de aproveitamento, famílias estas que permanecem pobres e com magros recursos para assegurar a sua sobrevivência. De facto, uma parte ainda significativa da população continua a não valorizar a escola. Esta é ainda na actualidade a realidade envolvente de muitas escolas. Mas sabemos hoje, após a realização de muitos projectos de desenvolvimento, que esta população pode vir a valorizar a educação escolar dos seus filhos se ela própria

tiver melhores condições de vida e se for valorizada em termos de oportunidades de educação e formação (ao longo da sua vida) e em termos de reconhecimento e validação das competências profissionais adquiridas ao longo da vida, sobretudo no exercício profissional. Que políticas, que estratégias e acções será necessário empreender para mudarmos esta realidade envolvente e valorizarmos mais, em toda a sociedade portuguesa, a educação escolar?

2. A persistência de elevadas taxas de abandono precoce (se tomarmos a mesma referência do 12.º ano), o que impede, na actualidade, a elevação do nível de escolarização dos portugueses mais jovens

Apesar dos grandes investimentos públicos em educação, realizados nos últimos trinta anos, persistem elevadas taxas de abandono escolar antes da conclusão do 12.º ano. Tal facto, fortemente radicado no já referido débil nível de escolarização da população adulta, a que se tem de adicionar a contínua procura por parte das empresas de trabalhadores jovens com baixas qualificações e indiferenciados e as taxas de desemprego dos diplomados pelo ensino superior, tem impedido uma evolução mais rápida das qualificações das novas gerações de portugueses.

Para que o nível das qualificações escolares e profissionais melhore temos de evitar as soluções apressadas e de base administrativa. É preciso, com persistência e continuidade de políticas, prosseguir um caminho sustentado e rigoroso de qualificação de toda a população, incluindo os adultos e, entre estes, os que são menos escolarizados. Portugal não pode ficar à espera que os jovens de hoje, agora mais qualificados e mais capazes de investir na educação dos seus filhos, fiquem mais velhos, nem pode continuar a progredir na qualificação dos cidadãos ao ritmo a que tem evoluído nos últimos anos. O abandono escolar antes da conclusão do 12.º ano permanece muito elevado, sendo claro hoje que há bastantes dificuldades por parte dos sistemas de ensino e de formação inicial em qualificar o terço da população mais pobre e mais afastado da “cultura escolar” e “liceal”. Este foi um tema recorrente do Debate Nacional, podendo mesmo dizer-se que um profundo apelo foi lançado por muitos actores sociais, para se estancar o flagelo do abandono escolar precoce e desqualificado, o que se terá de traduzir em mudanças na

organização das escolas, na capacidade de gestão autónoma de recursos, na renovação de estratégias pedagógicas e na melhoria dos planos e programas de estudo, no enquadramento da participação das famílias, na formação e na natureza dos actores profissionais, em suma, num outro ambiente social local, promotor de uma educação de qualidade para todos.

3. Persistência de débeis níveis de aprendizagem por parte de muitos alunos, desde o ensino básico ao ensino superior

Embora se tenha de reconhecer que o sistema educativo nacional foi o subsistema social que mais contribuiu, sobretudo nos últimos trinta e cinco anos, para o desenvolvimento cultural do país e para a construção de uma nova sociedade mais democrática, é mister reconhecer também que são frágeis os níveis de aprendizagem de uma parte significativa dos alunos. Na verdade, o acesso de todos à escola, a mesma escola que há quarenta e cinquenta anos apenas acolhia a elite da sociedade portuguesa, veio introduzir exigências e desafios educativos novos nos planos social e cultural, desafios esses que foram sendo remetidos para o exclusivo terreno escolar. Ora, a instituição escolar, apesar das “reformas” sucessivas que foram empreendidas e das tentativas permanentes de melhoria do ensino, do parque escolar, dos planos de estudo e programas, da qualificação inicial e contínua dos docentes, dos modelos e práticas de gestão das escolas, do envolvimento da sociedade na escola, não está a conseguir que todos os adolescentes e jovens alcancem os níveis de aprendizagem esperados. Esta é a maior das fragilidades do sistema educativo de hoje e uma das principais causas da chamada “crise da escola”. A aplicação, a partir de 1996, dos exames nacionais do 12.º ano, a divulgação dos resultados de avaliações internacionais, como a que se realiza no âmbito do PISA (OCDE)¹⁰, e ainda a publicação dos resultados dos exames de 9.º ano e das provas de aferição constituem novos meios de verificação da referida fragilidade. Ora, o Debate Nacional evidenciou a urgente necessidade de melhorar o nível das aprendizagens de todos os alunos, desde o ensino básico ao ensino superior, o que requer tanto a prossecução e melhor aproveitamento

¹⁰ OECD (2003) Learning for Tomorrow’s World: First Results from PISA 2003.
OECD (2004) Problem Solving for Tomorrow’s World – First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003

de medidas que estão em curso, como algumas mudanças de rumo nas políticas até hoje desenvolvidas. Impõe-se também um maior envolvimento de toda a sociedade, em particular das empresas e das famílias, das autarquias e dos agentes de desenvolvimento, pois as instituições escolares não podem melhorar os resultados escolares sozinhas, sem que haja incentivos sociais muito claros para a importância do esforço de aprender e de aprender bem.

4. A manifestação de elevadas desigualdades sociais não apenas no acesso à educação de infância e à escolaridade básica, mas sobretudo nos percursos escolares efectivamente realizados

Se é verdade que se desenvolveu significativamente o acesso à educação pré-escolar e que estamos a atingir a universalização do acesso à escolarização básica de nove anos, ou seja, até aos 15-16 anos, é verdade também que a qualidade destas ofertas educativas é, para boa parte das crianças e dos adolescentes, muito deficiente. Já todos o sabemos. É cada vez mais claro que não basta assegurar o direito à educação, mas é preciso assegurar também o direito a uma educação de qualidade. E sabemos também que as desigualdades sociais continuam a ser profundas no que se refere ao tipo de percursos educativos realizados pelos portugueses, numa inequívoca expressão da dificuldade do jardim de infância, da escola básica, da escola secundária e do ensino superior em lidar com as desigualdades, as diferenças culturais, os muito diversos tipos de enquadramento familiar aos alunos. Os filhos dos cidadãos com maior nível cultural continuam sobre-representados nas instituições de ensino superior e os filhos dos adultos operários e demais trabalhadores por conta de outrem permanecem muito sub-representados. Hoje todos os portugueses estão nas nossas escolas, todos, incluindo aqueles cujos pais pouco valorizam a educação escolar como estratégia de mobilidade social, todos, mesmo aqueles que não querem estudar, mesmo aqueles a quem a escola não oferece alternativas curriculares suficientemente atractivas e adequadas. Trabalhar esta diversidade é uma complexa e difícil tarefa, ainda mais dificultada agora com o aumento dos grupos étnicos presentes em muitas escolas, fruto do crescimento da imigração. O Debate Nacional identificou de modo inequívoco esta realidade, nos debates locais e em intervenções públicas de mais vasto alcance, tendo sido referidas muitas dificuldades sentidas pelas escolas no desempenho de

uma missão sucessivamente alterada ao longo dos últimos trinta ou quarenta anos, havendo embora disponibilidade de muitos parceiros sociais para as apoiar na superação dessas dificuldades.

5. A falência do modelo de acção do Estado e de actuação da Administração Educacional, que segue o perfil “iluminista”, centralista, legalista/jurídico, que tudo determina a priori e pouco cuida do acompanhamento, da avaliação e da qualidade

Existe uma percepção, cada vez mais expandida na sociedade portuguesa, de que o nosso sistema educativo tem falhas graves nos diversos níveis de responsabilidade, desde o nível central ao local, passando pelo nível regional. Estas lacunas dever-se-ão quer ao ritmo a que se sucede a mudança de normas e de procedimentos, que não dá sequer tempo a que assentem novas práticas, quer a uma excessiva centralização da administração, que tudo quer prever, que tudo determina, do centro iluminado para a periferia escurecida. As inúmeras iniciativas resultantes da assunção das responsabilidades profissionais dos professores e dos órgãos directores das escolas morrem as mais das vezes nas teias burocráticas e na uniformidade e rigidez dos actos administrativos centralistas. Estes tendem a tomar os problemas sociais como problemas jurídicos, para os quais há sempre soluções normativas, descurando-se o apoio aos processos locais de melhoria do desempenho das escolas. A própria avaliação externa das instituições escolares é muito deficiente, fruto de uma tradição administrativa que tudo pretende regulamentar *a priori* e que pouco se foca nos processos e nos resultados concretos da acção educativa. As escolas são, na verdade, dirigidas centralmente pela administração educacional, muitas vezes à revelia da direcção legítima das escolas, o que favorece o alastramento de um clima de irresponsabilidade.

Cada vez parece mais claro para muitos actores sociais, associações de professores, de alunos e de pais, bem como autarquias, que este modelo de administração educacional apresenta limitações que impedem a liberdade de acção e uma melhoria significativa do nosso sistema educativo. Importa estudar e construir modelos alternativos de intervenção do Estado e da sua administração educacional, pautados por critérios de rigor, autonomia e liberdade, responsabilidade, avaliação e prestação de contas. Estes actores

sociais, embora declarando desconhecer em grande medida o que se pode fazer, como e com quem, manifestaram ao longo do Debate Nacional muita disponibilidade para cooperarem na procura de novas soluções institucionais. Importa, pois reconstruir os modelos de regulação do Estado e de regulação sócio-comunitária da educação de todos os portugueses.

6. Os enormes equívocos sobre o que pode e deve ser a missão das escolas, no dealbar do novo século

Num tempo de aceleradas transições culturais, em que a fragmentação social e cultural cresce e em que a vida familiar se alterou profundamente, as escolas, agora receptoras da totalidade das crianças e jovens, são frequentemente sobrecarregadas com vastas missões sociais. Estas missões tendem a perturbar a acção das escolas e, por vezes, a desfocá-las da sua missão central: ensinar e fazer aprender às novas gerações o *thesaurus cultural* herdado das gerações anteriores e formar cidadãos criativos, abertos aos desafios do presente e do futuro e promotores do bem comum. Acresce que algumas escolas, que atendem populações mais diversificadas e oriundas de famílias com graves problemas de inclusão social, são remetidas para o exercício de uma ampla acção “social e educacional”, desfocando a sua atenção do ensino e das aprendizagens efectivas, enquanto outras escolas, que atendem a parte da população socialmente mais favorecida se dedicam plenamente ao ensino e à qualidade das aprendizagens, cavando-se, deste modo, um fosso que só agrava as já graves desigualdades sociais. A discussão em torno da actual missão da escola mereceu muita atenção no Debate Nacional.

A escola precisa de estar menos isolada e tem de contar com mais apoio local por parte de um amplo leque de instituições e actores sociais. A sua nobre e fundamental missão central tem de continuar a ser desempenhada com qualidade, tendo os professores o papel insubstituível no processo de ensino-aprendizagem, mas contando com a cooperação de outros profissionais, estejam eles dentro da escola, como psicólogos e especialistas de educação especial, ou fora, como estão realmente a maior parte deles: assistentes sociais, médicos e enfermeiros, agentes de segurança, bibliotecários, animadores socioculturais, mediadores de família, técnicos e especialistas voluntários,

tribunais. As instituições escolares, bens preciosos das comunidades, carecem de uma maior articulação (horizontal) local com outras instituições sociais, tendo em vista poderem concentrar-se na sua missão e facultar a todos os seus alunos as condições que lhes permitam alcançar os melhores resultados.

7. A persistência de uma separação entre escolas e famílias, que a ambos cria dificuldades em termos das suas missões educativas complementares

As famílias constituem a estrutura social e o elo mais importante na educação dos filhos, cabendo às escolas cooperar com elas na sua educação. Assim o dizemos e assim o consagra a Constituição da República. Na verdade, a cooperação famílias-escolas há muito que está assinalada como uma trave mestra para o sucesso escolar. Existem comunidades educativas, escolas incluídas, que cumprem estes desideratos. Há, no entanto, famílias que experimentam muitas dificuldades (não apenas económicas, mas sobretudo relacionadas com o trabalho, a organização da vida nas grandes cidades, dificuldades culturais e até de relacionamento entre os pais) e que vêem na escola uma oportunidade de socialização para a qual transferem todas as responsabilidades educativas. Por outro lado, há escolas que não incentivam esta cooperação e que criam dificuldades à participação mais atenta dos pais na vida escolar dos filhos. Ao longo do país, em inúmeros debates, esta problemática foi identificada como um ponto nevrálgico para a melhoria da educação nos próximos anos. Há que criar formas e hábitos que facilitem uma cooperação mais ágil e mais produtiva entre escolas e famílias. Estudos internacionais, como o PISA, têm relevado o papel das famílias no apoio aos processos de escolarização dos filhos, sendo evidente uma correlação directa entre este apoio dos pais e o sucesso escolar dos filhos.

8. O elevado desperdício de recursos, reflectido sobretudo em altos índices de insucesso escolar e de abandono precoce

Como corolário do que acaba de ser dito, o sistema educativo português apresenta elevados índices de desperdício de recursos. Esta realidade é tanto mais grave quanto reconhecemos quer as dificuldades financeiras por que o nosso país passa neste período, quer o facto de o mesmo sistema absorver uma

importante parte dos recursos que os portugueses colocam à disposição da promoção do bem comum. O Debate Nacional foi muito claro ao identificar estes desperdícios (abandono precoce e desqualificado, insucessos escolares, débeis resultados da aprendizagem, baixos níveis de conclusão dos cursos superiores) e ao requerer um controlo mais rigoroso de todo o sistema, a começar em cada escola e a acabar em cada serviço da administração central. Só a qualidade da acção educativa, devidamente apoiada por um quadro social e profissional que a fomenta, pode estancar a perda de tão preciosos e limitados recursos.

9. A prioridade à educação e formação de todos os portugueses ainda está longe de ser um adquirido sócio-político e implica uma outra mobilização de todos

Apesar de se terem vindo a desenvolver novos compromissos sociais e políticos em torno da educação de todos os portugueses, devendo ser destacada a crescente responsabilização das autarquias no campo da educação (Conselhos Municipais de Educação, cartas educativas, parque escolar, apoios contínuos ou pontuais às escolas), ainda é escasso o número de municípios que atribui, na prática quotidiana, a prioridade à educação de todos e à aprendizagem ao longo da vida. Também é ainda ténue o envolvimento da generalidade dos empresários no recrutamento de trabalhadores jovens mais qualificados. Uma boa parte das instituições da sociedade civil ainda não despertou para as enormes possibilidades de acção no campo educativo, em cooperação com as escolas e organizadas em redes locais de fomento da educação e da aprendizagem ao longo da vida. Finalmente, muitas competências técnicas localmente instaladas, derivadas principalmente dos serviços locais do Estado, permanecem de costas voltadas umas para as outras, nos mesmos territórios, desperdiçando recursos e energias verdadeiramente importantes. O Debate Nacional permitiu identificar os riscos que se correm na atribuição de mais recursos financeiros à qualificação dos portugueses, se não existir em simultâneo uma forte mobilização dos actores sociais e de toda a sociedade civil em prol da melhoria da educação. Também muitos destes actores, com particular ênfase para os autarcas, nos testemunharam a sua vontade em fazer mais e melhor pela educação, mas revelaram estar institucionalmente incapacitados para construir os melhores caminhos e adoptar as melhores soluções, sobretudo por ausência de referenciais suficientemente estimuladores e credíveis.



Debate Nacional sobre
Educação

IV Parte

Propostas para melhorar a Educação nos próximos anos

Assim como o Debate permitiu identificar um conjunto de questões críticas, também favoreceu a emergência de muitas propostas para as superar. Mais, a melhoria da educação nos próximos anos (a pergunta do Debate) interessa e motiva muitos cidadãos e organizações sociais. Este dado é novo e é fundamental para a reconstrução das políticas educativas a seguir, no futuro.

Em termos sintéticos e compulsados os contributos recebidos, as opiniões expressas de modo livre e plural e ainda as sínteses dos debates havidos em cada uma das áreas temáticas, apresentam-se de seguida onze intervenções prioritárias para melhorarmos a educação nos próximos anos. Delas e do conjunto de recomendações inscritas na apresentação das sínteses dos debates havidos, área por área, poderão os órgãos de soberania e os diferentes actores sociais retirar incentivos para as suas específicas missões.

1. Conceder especial atenção à educação das crianças (do nascimento aos 11 anos), dentro de uma política social global e não apenas escolar

Uma das mais destacadas recomendações do Debate Nacional refere-se à prioridade que é preciso que toda a sociedade portuguesa atribua à educação e desenvolvimento da infância, a “educação primeira”. Esta prioridade, constantemente reafirmada nos pareceres do Conselho Nacional de Educação, desdobra-se em várias vertentes. Desde logo, alargar e melhorar as condições para o desenvolvimento da criança e a sua educação do nascimento aos 3 anos (poderá haver hoje uma cobertura destes cuidados de cerca de 15%). Aliás, no novo paradigma da aprendizagem ao longo de toda a vida, não se compreende que a educação comece aos 3 anos (E3). Este período, tão crucial no desenvolvimento humano, tem estado muitas vezes ausente das preocupações sociais e das prioridades políticas, nacionais e locais. A OCDE considera um “erro estratégico não contemplarmos nas prioridades políticas o grupo etário 0-3 anos”. Atenção particular deve ser dada às famílias mais pobres e desfavorecidas (S76) e à definição da acção específica do Estado.

Seja através das creches, das amas ou de outras modalidades, esta fase do desenvolvimento de todas as crianças deve ser alvo de uma particular atenção por parte das famílias, das instituições sociais locais, em particular das instituições de solidariedade social, tendo em vista assegurar que predomine a intencionalidade educativa destes serviços e que nenhuma criança seja abandonada e que a todas seja dado o apoio familiar, social e educativo indispensável a um sã desenvolvimento. Importa, para isso, valorizar as redes já existentes, recuperar experiências bem sucedidas como a rede de amas supervisionada e garantir uma boa coordenação entre os Ministérios da Educação e da Solidariedade Social (S76).

Em seguida, importa prosseguir o esforço (tardio) de generalização da educação pré-escolar a todas as crianças (E3, Ci11, Ci16, Ci17, S65 S11,S20, S29, S40, S65, S69, S72, S83), sobretudo àquelas que se encontram em situações de particular vulnerabilidade. Esta fase da educação (3-5 anos) deveria estar mais articulada com o 1.º ciclo do ensino básico (S2), tendo sido proposta a existência de um ano de transição. Levantaram-se três hipóteses para a concretização desta transição: i) antecipar para os 5 anos o ano de indução às aprendizagens formais (como na Finlândia), havendo propostas que sugerem que este ano se torne de frequência obrigatória (Ci10, Ci17, D1); ii) retardar para os 7 anos o início da escolaridade, criando um ano de transição aos 6 anos; iii) considerar que esta transição pode ser realizada de modo flexível, de acordo com o desenvolvimento da criança, a vontade das famílias e uma boa articulação entre os educadores e os professores do 1.º ciclo, em cada agrupamento de escolas (S76).

Importa também melhorar a qualidade do 1.º e do 2.º ciclos, reforçando a complementaridade entre estes dois primeiros ciclos de ensino e melhorando a qualidade da formação dos professores.

Foi ainda por várias vezes aflorada, uma proposta de atribuir uma elevada prioridade política à educação das crianças do 0 aos 11 anos, reordenando-a em dois grandes ciclos de seis anos de duração. Assim, haveria um primeiro patamar de dois pequenos ciclos: a educação infantil (0-3) e a educação pré-escolar (3-6); e um segundo, também com outros dois ciclos, um de quatro

e outro de dois anos: o primeiro, dos 6 aos 9, em regime de monodocência, coadjuvada em educação física, música e inglês, e o segundo, dos 10 aos 11, com um leque máximo de quatro professores, cuja formação seria generalista com uma especialização por áreas, assumindo um deles a função de tutor (áreas de ciências e matemática, línguas, ciências sociais e artes).

No entanto, mesmo sem mudar a Lei de Bases, seria importante actuar na formação inicial e contínua de professores, na organização dos grupos de docência e na organização das escolas.

2. Mobilizar as escolas, as comunidades locais e todos os seus recursos para prevenir o abandono escolar precoce (compromissos sociais pela qualificação).

O abandono escolar precoce e desqualificado constitui um flagelo social que é preciso continuar a combater, sem qualquer esmorecimento. Como problemática social que é, não deve continuar a ser transformado em questão escolar, condição *sine qua non* para que o combate ao flagelo seja eficaz.

É certo que o abandono escolar precoce deve ser prevenido e evitado desde logo nas escolas, por uma correcta e atempada circulação da informação entre as escolas do 1.º e do 2.º ciclos, através de uma redobrada atenção aos alunos que começam a faltar, por parte dos directores de turma, do apoio tutorial (Di1) e dos conselhos de turma (S64), através ainda de soluções de melhor gestão dos programas de estudos (CI4), de orientação escolar e profissional (S29), de flexibilização curricular e, mais tarde no ciclo de estudos, pela diversificação de percursos de educação e formação. Nenhum jovem deveria abandonar a escola e ingressar no mercado de trabalho sem que tivesse tido acesso a uma qualificação escolar e profissional inicial (Ci17, T2). Os cursos de educação-formação e o ensino profissional, este após a escolaridade básica, podem desempenhar um importante papel, como alternativas de formação para muitos jovens (S25, Ci4). O mesmo se diga da oferta dos Centros de Formação Profissional. Também os planos de estudo e os programas devem ser profunda e muito seriamente revistos, adequando-os em conteúdos, objectivos e extensão aos diferentes grupos etários e à realidade social e cultural de hoje.

O insucesso e o abandono escolar precoce deveriam ser prevenidos e combatidos também através da acção de equipas interdisciplinares, sob coordenação de um professor-tutor, escolhido com o maior cuidado, de modo a apoiar cada aluno em risco e os respectivos professores e gerar dinâmicas de apoio social, mediação familiar, orientação vocacional, ligação à comunidade e às redes de apoio sócio-educativo nela existentes (S4, S6, S9, S16, S18, S26, S29, S30, S32, S35, S36, S42, S50, S64, S66, S72).

Mas é preciso actuar também muito para além das escolas. Escondidas atrás do abandono escolar estão, regra geral, a pobreza e a exclusão social de muitas famílias. Por isso, o abandono escolar só pode ser prevenido e combatido eficazmente através de dinâmicas sociais locais, nas quais se devem envolver as famílias, as redes sociais municipais/locais, as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, em estreita cooperação com as escolas (S88, S72). Nenhuma criança ou adolescente deve ser deixado para trás, abandonado à sua sorte, pois isso quer quase sempre dizer condenação à exclusão social. Importa seguir um a um os casos identificados, ao nível municipal ou a um outro mais adequado em cada caso, responsabilizar mais as famílias, cooperar com elas e até substituir a sua acção, apenas quando isso se justificar, para não deixar nenhum jovem escapar a uma malha apertada da qualificação, da responsabilidade e da solidariedade social local. Os modos precisos de concretização de tal desiderato devem ser localmente concebidos, executados e avaliados, envolvendo os protagonistas sociais mais adequados, a começar pelos próprios pais que pouco ou nada valorizam a educação escolar.

Os Conselhos Municipais de Educação e as Cartas Educativas devem ser potenciados como instrumentos locais ao serviço desta estratégia, mais do que meras dinâmicas administrativas “obrigatoriamente” instituídos, só para cumprir normas exteriores e assumidas burocraticamente. As dinâmicas educacionais localmente estabelecidas e a criar deveriam sustentar-se em redes de cooperação interinstitucional, mais do que em projectos isolados, aproveitando o potencial de disponibilidades e de recursos que existem em cada comunidade. As famílias e as crianças que se encontram em situações de maior vulnerabilidade têm de merecer muito mais atenção e cuidado por parte da comunidade local, de todos os actores sociais que promovem o bem comum, sejam eles estatais ou privados.

Deveriam também ser criadas “segundas oportunidades” de ensino e formação para jovens que abandonam a escola e que, muitas vezes em prazos curtos, querem regressar. As instituições de ensino e formação deveriam adoptar mecanismos de “portas abertas” para acolher estes jovens em qualquer momento (DI4, F16), com novas propostas de formação.

O elevado caudal de abandonos que continua a registar-se na actualidade (Portugal está longe de cumprir a meta de redução para metade, até 2010, da sua taxa de abandono precoce de jovens sem o 12.º ano, que atingia cerca de 41% em 2004) irá repercutir-se em trabalhadores novos e desqualificados e em dificuldades futuras no processo de aprendizagem ao longo da vida, o que compromete de um modo muito grave o futuro do país (S67, D1).

3. Melhorar os níveis de aprendizagem da generalidade dos alunos e as suas competências

Temos de melhorar drasticamente a qualidade das aprendizagens escolares dos alunos, de todos os alunos e não apenas dos que, à partida, reúnem boas condições para alcançar os objectivos consignados. O esforço nacional que é preciso realizar implica, em primeiro lugar, as escolas, mas para ser eficaz e produzir os resultados que todos esperamos, num prazo razoável, tem de contar com inequívocos compromissos sociais por parte dos órgãos de soberania e de muitos actores, Assembleia da República, Governo, pais, autarquias, empresas, associações culturais e agências de desenvolvimento, por si só ou integrados em redes de cooperação, todos imbuídos de uma convicção de que a qualificação inicial de qualidade dos portugueses é o investimento que mais compensa e sustenta um Portugal mais justo, democrático e moderno, capaz de ser competitivo no plano internacional.

As escolas, todas as escolas têm de ser exigentes ambientes de trabalho escolar, de aprendizagem activa, de dedicação e de esforço, com regras claras e com respeito mútuo quer de alunos, quer de professores. Para que esta acção seja eficaz, tanto os professores como os alunos que revelam maiores dificuldades de aprendizagem têm de dispor de meios de acção céleres, de

recursos adequados, na hora, e de liberdade de iniciativa pedagógica por parte dos órgãos instituídos nas escolas para construir localmente as melhores soluções educativas para as dificuldades encontradas, sempre que possível em diálogo com os pais dos alunos e, quando necessário, com o apoio externo de instituições especializadas em educação.

O Debate Nacional, como se pode constatar pela leitura dos relatórios das cinco áreas de debate, aponta claramente nesta direcção. Enumera mesmo as competências básicas necessárias que todos os jovens portugueses deveriam alcançar, ainda que por percursos educativos diferenciados e mais adequados a cada situação educativa especial. A área 1 sublinha as “competências de cidadania”, destacando o domínio da língua portuguesa e da matemática, das línguas estrangeiras e das ciências, os conhecimentos estruturantes da filosofia, da história, da geografia e das artes. Chama ainda a nossa atenção para a importância do ensino básico, secundário e superior como espaços e tempos preciosos, e cada vez mais longos, para o desenvolvimento de cada pessoa, orientado por princípios e valores tanto de cidadania, solidariedade e de vida em comum, como de trabalho e esforço, de perseverança, de honestidade e generosidade. A área 2 enfatiza muitos destes pontos e destaca o domínio das TIC, as competências interpessoais e de expressão artística e cívica, além da aprendizagem para o exercício de uma vida digna e a preparação para o trabalho. A área 3 propõe que a melhoria de programas escolares seja feita segundo princípios de essencialidade, actualidade e adequação etária, articulação horizontal e vertical e melhoria de didácticas de suporte (FVII.4, FIII4.2, FVI3.23; FVII.1, FII15, FV13.13, F16.4, FVI23, FVI3.19, FIII4.1, FII6.1, B6, Dp16, CpIV16, Dp14, Di6).

Foi ainda destacado o papel que as instituições escolares de qualquer grau devem desempenhar no processo de tomada de consciência de que o ser, o saber, o saber-fazer e o saber viver juntos são muito mais importante que o ter (S31), em fomentar o trabalho por projectos e em equipa (S31) e em educar par o exercício de uma cidadania esclarecida e responsável (DpJS).

Os sistemas educativos devem fornecer aos jovens e adultos as ferramentas intelectuais que foram aperfeiçoadas ao longo dos tempos e que, criteriosamente aplicadas, permitem viver hoje mais e melhor do que em qualquer outro período da história da humanidade, saberes científicos, tecnológicos, sociais, literários e artísticos, todos eles igualmente importantes (S31).

O alargamento da educação de infância, contemplando o período do nascimento aos 3 anos, e a educação pré-escolar universal, um ensino de 1.º e 2.º ciclos de qualidade, em escolas com os recursos adequados, a concepção de um 3.º ciclo com mais flexibilidade, com novas metodologias de ensino e aprendizagem e com novas áreas opcionais a par de um tronco comum, bem como o apoio das escolas e da comunidade para a criação de salas de estudo para os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem, o especial apoio aos alunos portadores de deficiência, representam outras tantas áreas onde é preciso intervir com fortes possibilidades de melhorar o desempenho dos alunos. Além disso, seria de fomentar um ensino secundário com maior leque de oportunidades de ensino e de formação (o que vai ao encontro da Iniciativa Novas Oportunidades) e um ensino superior capaz de apoiar com mais eficácia o trabalho autónomo dos alunos.

É também necessário não mudar os programas e as orientações cada vez que mudam os governos; a sociedade portuguesa manifestou, de norte a sul, um enorme cansaço com tantas mudanças, que não chegam a ser compreendidas não se avaliam e, na verdade, em muitos aspectos, nunca se aplicam (S31, S42, S45, FVII.1).

Precisamos de uma escola mais autónoma, mais responsável, mais focada na melhoria dos resultados dos seus alunos, e de uma sociedade mais educativa, mais empenhada na valorização do saber escolar e da cultura, mais comprometida com a melhoria da qualidade da educação de todos os portugueses.

4. Fomentar a escolarização universal de nível secundário e melhorar a procura do ensino superior

O DNE sublinhou a necessidade de se melhorar drasticamente a qualidade do ensino e da formação de nível secundário, de modo a acompanhar o objectivo nacional de criar condições sociais para a sua universalização crescente. As qualificações das novas gerações devem ter como referência mínima o nível secundário.

O modelo predominante de ensino precisa de ser revisto, os planos de estudo melhorados e os programas das disciplinas devem ser menos extensos, mais focados e melhor articulados entre si, tendo em vista motivar os jovens (S45) e criar ambientes de trabalho e não de passividade nas salas de aula.

A diversificação de oportunidades educativas após a escolaridade básica foi muito referenciada (várias vezes se manifestaram no sentido desta diversificação surgir ao longo do 3.º ciclo do ensino básico), tendo sido destacado o papel do ensino profissional na melhoria das possibilidades de acesso e de sucesso por parte de todos os jovens (S5, S31, S53, S55, S65, S72, S83, Ci11, Di1 e ainda muitos contributos dos Foruns¹¹). O alargamento deste tipo de cursos, nascido e desenvolvido até hoje em escolas próprias e autónomas, as escolas profissionais, e a sua oferta em escolas secundárias representam um passo que deve ser dado, ainda que com o maior cuidado e rigor, para que não se volte de novo a perder a qualidade que o ensino profissional a tanto custo alcançou, lentamente, nos últimos vinte anos. Mais, é mister evitar fazer dos cursos profissionais precipitadamente criados em escolas secundárias, de modo impositivo por parte da administração, a base para uma discriminação social e cultural dos alunos, encaminhando para estes cursos todos os alunos que apresentem dificuldades e que são considerados “indesejados” em turmas ditas “normais”, em escolas onde perdura a antiga matriz liceal.

O crescimento da frequência e do sucesso neste nível de ensino e de formação, que deve tender para a universalização, deverá orientar-se pela diversidade, flexibilidade e qualidade de todos os percursos educativos, o que

¹¹ FIII10.1, FIII15, FVI119, FVI116.1, FVI113.7F2.26, FVI3.6, FVI26, FIII10.19, FVI11, FVI113.16, FVI13.18.

terá repercussões muito positivas sobre o acesso ao ensino superior: poderão chegar às instituições universitárias e politécnicas mais jovens e, sobretudo, poderão aí chegar melhor preparados e melhor orientados.

5. Fazer da educação de cada um e de todos os cidadãos (do nascimento à morte) o cerne do desenvolvimento social, com base nas potencialidades de cada comunidade local

A educação está no centro dos processos de desenvolvimento, como o lembra ainda hoje a chamada Agenda de Lisboa. Numa sociedade em que o acesso e o usufruto oportuno e pertinente do conhecimento fazem a diferença, a educação de todos os cidadãos, ao longo de toda a sua vida e com a sua vida, desempenha um papel crucial. A sua importância é tal que em cada município e em todas as comunidades locais se deveria consignar como a grande prioridade do desenvolvimento social (S73, Ci18).

Para a prossecução deste objectivo, as escolas nem devem ser deixadas sozinhas nem são os únicos recursos educativos disponíveis (CpI2, Di1, S20, S7, S18, S28). Elas continuam a ser instituições educativas fundamentais, mas precisam que todos os outros recursos educativos das comunidades locais sejam mobilizados para que os seus fins sejam plenamente atingidos (S16, S17, S53, S65, S69).

Muitos dos problemas que ocorrem nas escolas não são problemas escolares nem podem ser resolvidos com a acção isolada das escolas e dos professores, embora aquelas possam constituir um espaço privilegiado de encontro para a resolução dos mesmos (CpI3), a começar pelo diálogo pais-professores. A promoção de melhor educação é tarefa de todos os portugueses, não apenas dos professores e das escolas, tarefa cuja concretização tem de passar não por vagos protocolos mas por compromissos sociais muito concretos, tanto nacionais como locais (por exemplo, a associação EIS-Empresários pela inclusão social, a responsabilização de uma grande empresa pelo apoio a cada um dos agrupamentos de escolas, no município do Porto).

Este diálogo precisa de ser melhorado, quer através de uma maior responsabilização dos pais pelo acompanhamento dos seus filhos (S6, S23, S24, S28, S35, S36, S48, S59, S72, S18, S32, S42, S58), quer por um melhor enquadramento legal e por uma muito maior abertura das escolas à participação empenhada dos pais na definição da sua orientação educativa (S24, S26, S37, S45, S47, S52, S69, S28, S33, S45, S61, S72). Ao longo do Debate muitas vozes clamaram uma maior responsabilização dos pais, quer através da possibilidade de escolher a escola que os filhos deveriam frequentar (garantida a frequência dos alunos da respectiva área de residência), quer através do acompanhamento mais assíduo da vida escolar dos filhos.

Comunidades particularmente ricas em oportunidades de acesso e usufruto de bens educativos e culturais são também comunidades em que a frequência escolar é incentivada e o sucesso escolar é potenciado, como o atestam muitos estudos internacionais. Tal não pode ser feito por decreto (CpI3), uma vez que requer capacidade de empreendimento autónomo por parte dos actores sociais, em particular sob o impulso das autarquias (S42, S69), com entusiasmo, persistência, criatividade e com lideranças fortes (Dp14). O Debate Nacional constituiu uma ocasião única de afloramento permanente da importância desta articulação horizontal entre os vários parceiros sociais locais em prol da melhoria da educação, tendo sido realizadas várias sugestões de organização local desta grande linha de orientação (Ci15, S18, S28, S38)

Tem de mudar a noção que temos de recursos educativos de cada comunidade local. Bibliotecas, museus, centros de ciência, jornais e rádios, centros de saúde e serviços de segurança e solidariedade social, fundações e associações culturais, juntas de freguesia e câmaras municipais, são alguns exemplos de recursos educativos (de proximidade) que podem e devem ser mobilizados para que as oportunidades educativas cheguem a todos os cidadãos, ao longo de toda a vida. Esta participação é também um caminho irrecusável para a manifestação de um ambiente social menos negativo em relação às escolas e mais propício e incentivador da qualidade do ensino e da formação (S53, S58).

Difícilmente se compreende, por exemplo, a desarticulação que existe entre a criação de Pólos de Competitividade Regionais e estratégias devidamente integradas de qualificação das pessoas, desde a educação de infância até ao ensino superior, num quadro sustentado de desenvolvimento social, assente na justiça social e na competitividade económica (Dp23).

Impõe-se uma mudança das estratégias de recrutamento de muitos empregadores, que têm de se dirigir para a procura de trabalhadores muito mais qualificados, seguindo um perfil de especialização económica assente na qualidade, na inovação e na internacionalização.

A concretização de uma estratégia de desenvolvimento assente na aprendizagem de todos os cidadãos ao longo de toda a vida (e com a vida) requer este esforço de concertação local entre muitas iniciativas, a começar por aquelas que se desenham no mesmo âmbito de acção socioeducativa em cada comunidade (CpIV14, CpIV17), como os Centros Novas Oportunidades, os Centros de Formação Profissional, os Centros Protocolares de Formação Profissional, as Escolas, os Institutos Politécnicos, as Universidades e os Centros de Formação de Empresas. Propostas educativas para todos, localmente concebidas e executadas, com base no reconhecimento de cada um, de preferência em redes locais (CpIV12), podem ser respostas mais eficientes e eficazes (CpIV17) às enormes e crescentes necessidades de aprendizagem.

Mais uma vez fica claro que só uma gradual descentralização da administração educacional e uma maior autonomia das escolas e centros de formação pode propiciar a concretização destes desideratos (Dp22, Ci16) de cooperação local. Passos dados tanto pelo Ministério da Educação como pelos Sindicatos, abandonando, respectivamente, posições de centralização excessiva e corporativas podem contribuir decisivamente no mesmo sentido (S43), bem como a incorporação das actividades de cooperação socioeducativa entre escolas e outros actores sociais da comunidade nos critérios de avaliação do desempenho dos docentes (Di1).

Situação singular e a requerer uma atenção renovada é a que diz respeito às crianças e jovens com necessidades educativas especiais. Esta é, seguramente, uma tarefa que requer continuidade e uma consistente cooperação escola-famílias.

6. Reordenar o edifício administrativo escolar para que haja real autonomia, para que haja uma efectiva descentralização e uma assunção inequívoca de responsabilidades no plano local e ainda para que a administração central se dedique a novas e específicas missões

Face a um sistema de administração educacional que revela muitas dificuldades em assegurar a responsabilidade dos vários intervenientes, que contém elevados índices de ineficácia e que consome com ineficiência uma parte importante dos recursos públicos disponíveis, é preciso reordenar todo o edifício normativo em função de uma estratégia clara e devidamente concertada (FIII35).

Este reordenamento deve ser realizado segundo alguns princípios: o princípio da subsidiariedade, segundo o qual se devem concentrar nas escolas todas as competências que podem e devem ser desenvolvidas neste nível; o princípio da assunção de responsabilidades dos vários intervenientes, o que implica uma clara distinção das atribuições de cada nível da administração do sistema; o princípio da regulação da actividade educativa por parte da administração central (o Estado não se pode desresponsabilizar, mas melhorar a sua intervenção, centrando-a sobre a definição e a garantia da equidade e da qualidade do serviço público de educação), estabelecendo padrões de desempenho, garantindo o financiamento, a avaliação e a inspecção (Dp14); o princípio da proximidade, que nos diz, pela experiência, que a construção das soluções locais entre parceiros que disponibilizam recursos educacionais é mais eficiente e eficaz.

A descentralização deve ser inequívoca e deve apostar na autonomia das escolas e das comunidades educativas para levar por diante as responsabilidades de gestão estratégica e operacional das instituições escolares (Dp14, S24, S30, S18, S79, S71, S68, S56, S32, S40, S47, S45, CpIV7, S69, Ci17, S58, Ci15, S88, S75, S31, S6, Dp15, Dp9, Dp2, S1, S5, S38, S55, S72). A uma maior autonomia terá de corresponder uma outra responsabilidade local (S75, Dp5). A autonomia das escolas deve ser ampla, percorrendo áreas tão diversas como a pedagógica, a administrativa, os recursos físicos e humanos, devendo passar, para alguns, pela própria contratação dos docentes (S69, Dp13). As comunidades locais podem reforçar esta autonomia criando dinâmicas

territoriais que favoreçam as aprendizagens de todos os cidadãos ao longo da sua vida (CpIV21) e que apoiem as escolas na sua missão específica. Estas dinâmicas podem criar os ambientes mais propícios à escolarização de todos, prevenindo o insucesso e o abandono precoce. Os esforços de cooperação devem ser particularmente incentivados entre as instituições que se dedicam ao apoio às crianças e à protecção de menores em risco (S37).

Deve ser bem delimitado o campo de acção da administração central e dos municípios (sós ou em associação), devendo ser transferidas mais competências do poder central para o poder local.

De pouco adiantará continuar a desencadear mudanças na administração da educação se estas seguirem o paradigma da “autonomia decretada”, isto é, se as mudanças continuarem a basear-se na mudança da norma jurídica, em vez de se sustentarem em dinâmicas escolares e sociais de assunção de responsabilidades, escola a escola (S69, FV13.13).

Modalidades de auto-avaliação e de avaliação externa deveriam ser desenvolvidas, devidamente articuladas, entendidas como processos colectivos, formativos e construtivos (Ci11), responsabilizantes, facilitadores da auto-regulação e promotores da autonomia (Ci15).

Muitos contributos manifestaram a necessidade de se reforçar a autoridade dos professores e das escolas, ultimamente bastante abaladas, junto dos alunos, dos pais e da comunidade, em geral (Ci18, S36, S45, S58).

Deveria ser reforçado o poder e a responsabilização da direcção das escolas e a formação dos gestores escolares, docentes devidamente habilitados e escolhidos, para que a autonomia das escolas se concretize e se possa alcançar, nos próximos anos, mais qualidade e a um ritmo mais acelerado (S56). A formação pós-graduada de professores para a assunção de cargos de gestão intermédia e de topo deverá estar no centro das preocupações das mudanças a operar no quadro da administração da educação, valorizando a experiência já acumulada por muitos profissionais e alargando-a ao maior número possível de intervenientes (S110).

Para que esta perspectiva política de descentralização seja consequente e resulte, na prática, é fundamental que se definam as finalidades do serviço público de educação e a respectiva rede, integrando escolas de iniciativa do Estado e escolas de iniciativa privada e cooperativa, e redefinindo o papel dos municípios, a quem devem ser atribuídas mais competências (S42, S58), incluindo a gestão do pessoal não docente.

Os serviços centrais da administração devem, neste quadro, ordenar a sua acção para novas funções, sobretudo de acompanhamento e incentivo da melhoria contínua do desempenho, de avaliação e de prestação de contas ao conjunto da sociedade, de correcção das assimetrias e de controlo da eficácia e eficiência do sistema. Algumas vozes advogaram que, no quadro do novo ordenamento da rede escolar, que criou os agrupamentos de escolas, as DRE poderiam vir a ser extintas (Dp2).

As escolas profissionais, que se desenvolveram com sucesso num quadro de autonomia, devem manter e ver reforçados os seus poderes de definir rumos próprios e adequados à sua natureza específica (Ci1).

Será preciso também reformular o sistema de autonomia universitária e politécnica (Ci6, S72, CpV2, Di1), reformando o sistema de governação no sentido de uma maior responsabilização perante a sociedade, alterando os modos de financiamento, flexibilizando totalmente as orgânicas internas de cada instituição, ao mesmo tempo que se devem criar incentivos à formação de redes de instituições, assumindo formas múltiplas, por forma a combater a fragmentação e o desperdício de recursos.

7. Criar padrões de qualidade para o desempenho das instituições educativas, estabelecer rigorosos mecanismos de acompanhamento e avaliação, divulgar as melhores práticas

É fundamental garantir a qualidade do serviço público de educação e formação, por referência a critérios claros e devidamente difundidos. Esta seria uma das mais importantes funções reguladoras do Estado, instrumento fundamental da sua legitimação.

A definição de padrões de desempenho, sustentados em acções de acompanhamento e de avaliação sistemáticos das instituições de ensino (S31, S42, S45), deve vir a tornar-se o principal instrumento de regulação de todo o sistema educativo (S73). Estes padrões devem definir quer as condições de exercício da actividade do ensino e da formação quer os níveis de qualidade que devem ser atingidos por cada tipo de instituição, estatal, privada e cooperativa, em função do serviço público educacional estabelecido. Esta é uma das funções primordiais da administração central e regional, que deve estar intimamente ligada às funções de acompanhamento e avaliação sistemática das escolas.

Sem autonomia das instituições e sem avaliação independente nada melhorará com carácter sustentado e duradouro (Dp23).

Os níveis de confiança entre as escolas e a sociedade, que é preciso com urgência restabelecer, devem sustentar-se também em exames nacionais e aferições externas acerca da qualidade do trabalho desenvolvido (aferidas a cada um dos níveis em análise), conciliando a autonomia crescente das escolas com maior responsabilidade pelos seus resultados e com prestação de contas acerca do seu desempenho, favorecendo assim a comparação entre situações e projectos de escolas. Os exames nacionais, não constituindo qualquer panaceia para as falhas de qualidade existentes, devem também ser instrumentos de certificação dos progressos que se estão a fazer, permitindo além disso, gerar mecanismos de comparação entre escolas cada vez mais autónomas, aplicando por isso projectos educativos próprios.

O Debate permitiu também reforçar a opinião de que ao Estado deveriam ser cometidas funções de garantia da liberdade de ensino e de avaliação da qualidade, mais do que funções de fornecimento directo dos serviços educativos, de modo a evitar confundir as funções de “Estado Educador” com as funções de “Estado Regulador”, tão visíveis são as consequências negativas que este posicionamento confuso comporta (F16.2).

A existência destes padrões de qualidade do serviço público de educação é um dos instrumentos mais importantes para incutir confiança entre a sociedade portuguesa e as suas escolas. Um cuidado especial deve ser colocado no apoio e na divulgação das melhores práticas (S31). Como corolário de muitas sugestões do Debate e articuladamente com a criação de uma unidade

nacional de apoio ao desenvolvimento e à inovação curriculares, propõe-se a criação de um “banco” de Boas Práticas Educativas, sempre actualizado e disponível para todos os docentes e escolas, através da Internet. Assim, qualquer docente, de qualquer disciplina, poderia recorrer a instrumentos eficazes de apoio pedagógico para aplicar no seu contexto específico.

8. Focar a missão das escolas no que se refere à educação, ao ensino e à aprendizagem, melhorar os resultados escolares e esclarecer as condições em que as escolas podem cumprir outras missões complementares

Nestes tempos de tão complexas mudanças sociais, em que as escolas são confrontadas com a necessidade de exercer um leque muito variado de missões sociais, o Debate trouxe para a luz do dia a urgência em focar as escolas na sua missão nuclear e, ao mesmo tempo, garantir as condições para que tal aconteça. O desiderato não é fácil, tal é o contexto de acelerada mudança social e de equívocos em que vivemos acerca do papel das escolas e tal é a fragmentação e a complexidade das sociedades actuais.

A missão de ensinar e de fazer aprender o referido *thesaurus cultural* herdado, a par da formação de uma cidadania livre e responsável, continua a ser a missão central da escola, não se podendo esta eximir às suas responsabilidades críticas na construção do sucesso escolar e educativo (CpIV14). Nesta missão devem todas as escolas centrar os seus recursos e os apoios da comunidade local. Essa deve ser uma missão cumprida com eficácia e eficiência. Precisamos de melhorar os resultados escolares, com uma rigorosa orientação e com determinação. Não podemos desvalorizar, a nenhum nível da sociedade portuguesa a função de ensinar (CpIV23). O desempenho cabal desta missão requer um grande envolvimento pessoal por parte de cada criança, adolescente, jovem e adulto e o comprometimento das famílias quando os seus filhos são menores de idade (S32, S45), o que implica que as instituições estejam preparadas para suscitar e incentivar esse envolvimento e esses compromissos.

Precisamos de escolas que fomentem uma cultura de exigência, de rigor, de disciplina, de trabalho e de esforço de aprendizagem (S31). Os alunos querem uma escola que imprima um clima de esforço e de trabalho, para

poderem melhorar os seus resultados (cfr. Resultados do Questionário aos jovens, Anexo 6). Não precisamos de escolas constantemente confrontadas com mudanças de planos de estudos e com a sobreposição de reformas (S12), enunciadoras de mandatos sobrepostos e até contraditórios. Também não precisamos, nos próximos anos, de escolas confundidas acerca da sua missão principal: melhorar o nível das aprendizagens dos seus alunos, de todos os seus alunos.

Importa que o ensino contribua para a formação de pessoas cultas, autónomas e críticas (Dp15), pessoas permanentemente curiosas (S17) e capazes de formular novas perguntas, capazes de participarem na evolução e progresso das sociedades democráticas, capazes de tomarem nas suas mãos o domínio do seu próprio desenvolvimento, perseguindo a construção dos mais elevados padrões de qualidade de vida (Dp5) e aptas a viverem em comum.

Nesta missão se devem concentrar os professores, recorrendo ao apoio dos pais e de outros profissionais e de instituições da comunidade para alcançarem os seus objectivos com sucesso. Têm de estar consagrados tempos de trabalho mais regulares entre as equipas de professores de cada turma, para efeitos de acompanhamento e balanço do desenvolvimento dos seus alunos. Ao Ministério ou a uma Agência Nacional e às instituições de ensino superior, relacionadas com a educação, exige-se uma intervenção de muita qualidade no apoio ao desenvolvimento curricular, à inovação e à melhoria dos resultados escolares.

Sublinhou-se, entretanto, que é muito importante evitar criar dois tipos de escolas: as que se podem confundir com uma espécie de “centros sociais”, nos meios socialmente desfavorecidos e para os jovens mais pobres, e as que se centram no ensino e na aprendizagem, nos meios mais favorecidos (B6).

Tem sido muito frequente, com a expansão do sistema escolar, a transferência de todas as missões educacionais para dentro das escolas (dando, por exemplo, pouco valor ao papel das famílias), acusando, logo de seguida, escolas e professores pelo “desastre da educação” (B6).

O exercício de outras missões sociais complementares por parte das escolas (o que não tem de ser recusado) deve ser devidamente esclarecido, desde as funções que podem e devem ser exercidas com base nas escolas, até às condições necessárias para esse exercício, mormente em recursos próprios e em cooperação com outros profissionais (S36, S32) e outras instituições (a começar pelas famílias). As escolas devem ser vistas, em termos de desenvolvimento social, como elos de redes sociais mais vastas, devendo a sua missão específica ser desenhada em cooperação com outros actores sociais integrantes das mesmas redes sociais e culturais locais. As famílias continuam a ser as principais responsáveis pela educação dos filhos, competindo ao Estado, como refere a Constituição, “cooperar com os pais na educação dos filhos”. Importa, por isso, melhorar esta cooperação e valorizar mais a acção das famílias no acompanhamento do trabalho e dos progressos escolares dos seus filhos, bem como na mobilização para a mesma função de outras famílias habitualmente dela mais alheadas (ex. organizar escolas de pais) (S6, S24, S47, S58, S61, S69, S77).

No entanto, a construção de uma sociedade ancorada na Educação e Formação ao Longo da Vida deve basear-se numa verdadeira cultura de aprendizagem, na qual vários subsistemas sociais, instituições e agentes se devem implicar, num processo que vai requerer ainda um longo caminho (CpIV19).

A integração vertical entre as instituições de ensino que leccionam os vários níveis de educação escolar é outro imperativo. Os alunos, que ainda precisam de “passaportes” para passar de um nível para o outro, momentos onde se acentua o insucesso e abandono, deviam precisar apenas do seu “bilhete de identidade” (CpI1), num quadro de valorização de um esforço contínuo de progresso e desenvolvimento pessoal e de trabalho cooperativo por parte dos professores, com a necessária atenção e cooperação dos pais.

Os professores, quer na sua formação inicial, quer na sua formação em serviço, devem ser devidamente preparados para realizar a sua missão específica e nuclear e para saber como lidar com outras necessidades educativas dos alunos, mormente dos que se apresentam com necessidades

educativas especiais. Esta formação deverá incluir a capacitação para o trabalho cooperativo contínuo com os pais e com outros interessados no desenvolvimento da aprendizagem para todos e ao longo de toda a vida.

Às universidades pede-se cada vez mais a focagem no ensino e na investigação, uma missão de livre discussão e crítica, o que implica a sua independência em relação a interesses exteriores (Ci6, CpV7) e uma procura constante dos mais altos padrões de qualidade e de excelência (Ci10). Haverá toda a vantagem em preservar a distinção clara de missões entre os ensinamentos universitário e politécnico (Di1), tal como tem sido prática ao longo dos últimos vinte e cinco anos. A manutenção de tal distinção não implica que as instituições que promovem ambos os tipos de ensino superior não possam estar integradas num mesmo quadro institucional, uma universidade, tal como já acontece em vários distritos do país.

Neste contexto de redefinição da missão da escola, importa não esquecer a necessidade de focarmos o papel profissional dos professores e de pensarmos de novo modo a intervenção de outros profissionais, a actuar junto daqueles, dentro e fora das escolas.

A ambiguidade extrema em que se vive só pode conduzir a maus resultados, não servindo a ninguém, nem aos alunos, nem aos profissionais que trabalham nas escolas, nem às famílias, às empresas e demais instituições sociais. Importa, por isso, negociar de forma aberta e rigorosa as condições em que as escolas podem colmatar a inacção de outras instituições de educação e de formação, desde a função de custódia até ao apoio psicológico, abrindo-se assim espaço para pensar territorialmente a complementaridade inter-profissional e multi-institucional.

9. Adoptar o paradigma da aprendizagem ao longo da vida como uma nova orientação central para o desenvolvimento dos sistemas educativos e para o desenvolvimento social

A adopção do paradigma da aprendizagem ao longo da vida trará profundas alterações às políticas educativas do país, desde a sua concepção à sua execução. Este paradigma requer desde logo uma grande disponibilidade

das instituições educativas para acolher todos os cidadãos, independentemente da sua condição, idade e estatuto social. A aprendizagem ao longo da vida deve ser entendida por toda a sociedade como uma condição de cidadania activa (Ci11) e como um longo percurso de apoio a cada cidadão, especialmente aos jovens e adultos que vivem em condições sociais mais desfavorecidas e que se encontrem em situações de maior vulnerabilidade (Ci10).

Também no plano nacional, a Aprendizagem ao Longo da Vida deveria ser uma prioridade estratégica, enunciada não apenas pelo Governo e pelo QREN, mas assumida por muitos actores sociais, a começar pelas empresas e entidades empregadoras (Dp14, S3) e alargando-se a muitas instituições da sociedade civil. A boa articulação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social representa um passo decisivo para a concretização deste objectivo, agora impulsionado pela criação da Agência Nacional para a Qualificação.

Importa valorizar a dimensão comunitária e a participação dos vários actores sociais na promoção da Aprendizagem ao Longo da Vida: autarquias, empresas, associações locais, etc. Para que este fim possa ser atingido com sustentação institucional, poderia ser revisto o funcionamento e a missão dos Conselhos Municipais de Educação, bem como poderiam ser incentivada a criação e a melhoria de redes de cooperação local para a aprendizagem de todos ao longo de toda a vida.

“Novas Oportunidades” devem ser proporcionadas a todos os cidadãos (S83), inovando radicalmente na abordagem, na motivação e na relação com cada pessoa que quer aprender, na forma de relacionar saberes e experiências, nos modos de validar os saberes e competências adquiridos ao longo da vida. Importaria evitar que o foco na formalização das aprendizagens informais e dos saberes tácitos fizesse esquecer o imperativo de informalizar as aprendizagens formais (Dp14), com o objectivo de “capacitar” os fracamente habilitados a construírem processos autónomos de aprendizagem e de cidadania. A vida é uma enorme fonte de aprendizagem, um universo “singular e polifacetado, sobre o qual a reflexão pessoal acrescenta valor e

confere sabedoria à existência” de cada pessoa. Os novos sistemas educativos têm de se reestruturar para responder às prementes exigências decorrentes da validação da aprendizagem informal.

Para muitos participantes no Debate, a implicação das escolas e dos professores na aprendizagem de todos os membros da comunidade ao longo de toda a vida constitui uma soberana via de inclusão social da escola e de maior participação da comunidade na vida das escolas (S20).

À qualificação dos activos, empregados e desempregados, deve ser consignada uma elevada prioridade política. As empresas também desempenham, neste quadro, um papel muito importante e quase insubstituível, pois são elas que acolhem os cidadãos enquanto profissionais, que podem valorizar o conhecimento de cada trabalhador (S67) e a sua permanente actualização, reforçando assim a qualidade do seu desempenho e a sua empregabilidade. O padrão de especialização económica e produtiva, assente em baixas qualificações e baixos e precários salários está comprometido e só uma alteração estratégica e empresarial de valorização da educação e da formação por parte das entidades empregadoras pode potenciar o esforço político que vai no sentido de considerar o nível secundário como o patamar mínimo de qualificação dos portugueses (Iniciativa Novas Oportunidades e prioridades do QREN).

À validação e à certificação dos saberes profissionais adquiridos ao longo da vida deve ser dada nos próximos anos uma enorme prioridade (S109). Desenhado segundo princípios de flexibilidade, de acessibilidade geral e proximidade, de promoção da qualidade do desempenho profissional e de respeito pela enorme diversidade de situações pessoais, o modelo de certificação profissional deve ser implementado com o apoio inequívoco e enérgico das empresas e demais organizações empregadoras.

A rede de Centros Novas Oportunidades, em expansão, deve ser orientada segundo aqueles princípios e terá de assentar em pessoal mais qualificado para o desempenho destas novas missões no domínio da aprendizagem ao

longo da vida (função para a qual o ensino superior deverá estar mais atento e melhor preparado). Há défices evidentes de capacitação institucional que podem vir a ser incompatíveis com um desenvolvimento demasiado acelerado e voluntarista de uma rede de Centros Novas Oportunidades, aptos a apoiar com a qualidade requerida a educação e formação de adultos.

Mas é preciso ir mais longe num objectivo estratégico do maior alcance: o reconhecimento e a validação das aprendizagens não formais e informais (CpIV13, CpIV22), valorização que se deve realizar num quadro nacional e com dispositivos territoriais (S94, S100, FIV5, CpIV4, CpIV17, CpIV21), municipais e intermunicipais. Não basta partir de patamares muito formalizados e de catálogos muito fechados, como se disse. Torna-se imperioso para melhorar a qualificação dos portugueses criar dispositivos muito motivadores, próximos e flexíveis de reconhecimento e valorização de aprendizagens não formais e informais. Por essa via muito poderá melhorar o quadro das qualificações dos portugueses.

No que ao Estado se refere, foi valorizada a sua intervenção no fomento da aprendizagem ao longo da vida, sobretudo através da criação de incentivos ao desenvolvimento de iniciativas descentralizadas, da definição de padrões de qualidade e da avaliação desta qualidade.

As instituições de ensino superior têm um longo caminho a percorrer para acolher os jovens e os adultos e as suas crescentes e diversificadas necessidades de aprendizagem ao longo da vida, actualizando a sua missão (S67, CpIV20, CpIV1, CpIV12). Abrir-se a novos públicos, ouvir as empresas e as suas necessidades de formação, prestar renovada atenção às necessidades de actualização e reconversão dos seus diplomados, desenvolver mecanismos de resposta rápida a necessidades de formação decorrentes de novos investimentos empresariais, deveriam constituir prioridades na construção das ofertas de formação de nível superior, universitário e politécnico.

10. Melhorar a qualidade do ensino superior e da investigação científica e tecnológica

O ensino superior continua a desempenhar uma missão cultural da mais relevante importância para o desenvolvimento das pessoas e das sociedades, para a afirmação soberana de Portugal e para a sua participação activa e criativa na cena internacional, no contexto actual de uma procura social crescente por parte das famílias e dos cidadãos, de profundas alterações socio-culturais e de uma economia cada vez mais competitiva. As instituições de ensino superior estão hoje confrontadas com a necessidade de acrescentarem valor à sociedade e às regiões onde se inserem.

Se o desajustamento entre uma excessiva oferta instalada de ensino superior e o decréscimo do número de candidatos conduz a uma inevitável racionalização do parque e da oferta existentes, conduz também ao recrutamento de novos públicos (e não só os maiores de 23 anos) e a um apelo à melhoria da eficiência de todo o sistema de ensino e formação de nível secundário, onde as taxas de insucesso e de abandono continuam a ser muito elevadas. Todavia, na prática, em vez de assistirmos a remodelações profundas da oferta, ao trabalho em rede e a entendimentos mútuos, têm sido mais frequentes as manifestações do isolamento e do “salve-se quem puder”.

O Debate permitiu identificar o novo sistema de acesso dos “maiores de 23 anos” ao ensino superior como uma área de grande preocupação, na medida em que seja tomado como um forma encapotada de introduzir pessoas insuficientemente preparadas no ensino superior, a braços com decréscimos de procura social e consequentes cortes no financiamento (S31). A ênfase que se tem colocado no recrutamento de tradicionais e de novos públicos não nos deve deixar de atender seja ao modo como se processam as escolhas dos cursos do ensino superior, seja ao insucesso e ao abandono que assumem níveis muito elevados, potenciais elementos de ampliação das desigualdades sociais de acesso e sucesso. A acção social escolar desempenha uma função social da maior relevância, a par de outros instrumentos de financiamento, como os empréstimos (S108).

Podemos também concluir deste Debate que a aplicação do “Processo de Bolonha” tem sido realizada de modo apressado e superficial. Os riscos inerentes a esta prática são muito elevados. Reduzir substancialmente as horas de aulas, sem o devido apoio tutorial por parte dos professores e sem o desenvolvimento das capacidades de trabalho autónomo por parte dos alunos, pode levar-nos para um caminho de perda de qualidade e de aprofundamento das desigualdades sociais. Será necessário envolver professores e estudantes (mormente através das suas associações) em adaptações inovadoras, reclamadas pelas alterações profundas tanto no plano pedagógico como organizacional e cultural.

Corremos hoje o risco grave de deixar fugir os melhores candidatos ao ensino superior para o estrangeiro e condenar à mediania as nossas instituições de ensino superior. Os que ficam, não o esqueçamos, são os que vão formar as novas gerações.

Face à dificuldade de uma parte significativa dos diplomados pelo ensino superior não encontrar colocação no mercado de trabalho (e quando encontra é, sobretudo, no sector público estatal), o Debate lembrou que, tratando-se de uma questão que também ao ensino superior diz respeito (modo de criação e tipos de cursos, articulação com as empresas,...), será sobretudo pela via da alteração significativa das estratégias de recrutamento do sector empresarial privado, atribuindo novo valor aos jovens altamente qualificados, que se poderá superar este problema. Seria muito importante também aprofundar a abertura das universidades e politécnicos às empresas e das empresas às universidades e politécnicos, além de se dever melhorar a formação e os estímulos à colocação de licenciados, mestres e doutores nas empresas.

O Debate permitiu concluir que Portugal só tem a ganhar se aprofundar, esclarecer e potenciar a existência do sistema binário, universitário e politécnico. Importa, no entanto, retirar todas as peças que impedem o ensino superior politécnico de progredir segundo um modelo autónomo, com regras próprias.

Os desafios que as instituições de ensino superior têm hoje na sua agenda, tais como a abertura a novos públicos, a ligação à sociedade e às empresas, o reforço da investigação científica, a integração em redes nacionais e mundiais

de ensino, de investigação e de I&D, a capacidade de auto-financiamento, a autonomia (um valor essencial do ensino superior (CpV2), a organização e a gestão, a aprendizagem ao longo da vida, constituem em si mesmos e apontam para uma tão vasta panóplia de possibilidades de resposta que não será mais possível pensar num modelo institucional único. Esse tempo ruiu e a sua manutenção por inércia, falta de orientação política ou temor só podem contribuir para aprofundar os mecanismos geradores de mediocridade no desempenho social das instituições.

Precisamos de evoluir para um novo ordenamento institucional que, consagrando a autonomia, seja coerente com uma enorme flexibilidade de vocações e de configurações que derivarão de diferentes missões das instituições. A inovação é a pedra de toque desta evolução diferenciada e, ao mesmo tempo, articulada em novas redes de cooperação. O que deve ser obrigatório no modelo de governança das instituições de ensino superior deve ser um mínimo caracterizador de um modelo moderno de autonomia e de governo (CpV2). Dele deve fazer parte a presença dos vários interesses sociais no governo das instituições (CpV7). Entre o controlo estatal e a regulação pelo mercado, o Debate apontou para modelos de regulação desenvolvidos por entidades independentes. A regulação do ensino superior, em termos, por exemplo, de avaliação externa, de parecer sobre a criação de novas instituições e de fusão das já existentes, de determinação das vagas para cada curso, em termos de acreditação das ofertas educativas, deve repousar numa agência independente.

11. A Lei de Bases do Sistema Educativo e a sua evolução

Competirá à Assembleia da República determinar se é oportuna e pertinente qualquer alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo, cujo vigésimo aniversário agora comemoramos. O Debate, mais do que indicações precisas nesse sentido, manifestou a necessidade de a Assembleia da República exercer o seu poder de estabelecer quadros mais estáveis de referência e de prioridades para a educação, tendo em vista sustentar, na persistência e na duração, o alcance de objetivos que unem cada vez mais os portugueses. Assim, melhorar a educação nos próximos anos passa pela Assembleia da República e pelos Governos, pelas escolas e pelo empenhamento de toda a sociedade portuguesa.

Terminado o Debate e tendo em conta as opiniões expressas e os estudos realizados, o CNE permanecerá atento, empenhado e disponível para, no quadro da sua missão, dar todos os contributos que se justifiquem, com vista à definição das melhores políticas educativas, e espera que este Debate contribua para a definição de estratégias e de uma acção política que permita melhorar a Educação em Portugal, nos próximos anos.