

Avaliação
Exames
Qualificação
Rigor
Descentralização
Inclusão **Autonomia** **Qualidade**

Qualidade
Qualificação
Avaliação
Descentralização
Autonomia
Exames
Rigor
Inclusão

RELATÓRIO
2016

EDUCAÇÃO 2016: TRANSIÇÃO E EXPECTATIVAS

Relatório do Observatório das Políticas de Educação,
Formação e Ciência

(OP.EDU)

Autores

Ana Benavente (coord.)

Paulo Peixoto (coord.)

Ana S. António

Carla Galego

Graça Aníbal

Jacinto Serrão

Jorge Martins

Manuela O. Jacinto

Nuno S. Fraga

Rogério Manita

Sandra Canário R.

Nota: Os conceitos que constam da capa deste Relatório resultam de uma análise estatística do conteúdo dos programas de governo do PSD/CDS (anos da troika) e do PS (Governo atual). São os oito conceitos comuns mais utilizados e a dimensão gráfica traduz a sua frequência nos textos.

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA

1. CAPÍTULO I: Portugal 2015: ruturas da Educação para Todos

- 1.1. A ação neoliberal e as suas consequências
- 1.2. O legado conceptual

2. CAPÍTULO II: Programas de governo de PSD/CDS e PS e acordos parlamentares: convergências e divergências

- 2.1. Os programas de governo
- 2.2. Os acordos parlamentares

3. CAPÍTULO III: As políticas educativas num ano de transição: que transformações?

- 3.1. Da educação pré-escolar ao ensino secundário: legislar e agir
- 3.2. Professores. Uma profissão "em risco"
- 3.3. Ensino Superior e Ciência – descomprimindo da austeridade?

- 3.4. A educação de adultos: entre a qualificação para o emprego e a educação permanente

4. CAPÍTULO IV: Da melhoria do *statu quo* à refundação da Escola

SÍNTESE FINAL

NOTA PRÉVIA

O Relatório anual do OP.EDU, Observatório de Políticas de Educação e Formação, é publicado pelo quarto ano consecutivo. Analisa as políticas públicas de Educação e Formação, a legislação produzida, a sua orientação e objetivos, bem como os pontos fortes e fracos da vida educativa nacional. Em 2015, divulgámos “Menos Estado Social, uma Escola mais Desigual”, em 2014, “O Estado da Educação num Estado Intervencionado” e, em 2013, “Educação: Levanta-te e Luta”.

A Educação é um direito constitucional. A instituição escolar estrutura a sociedade e transpõe as conceções dominantes na socialização, educação e formação das pessoas. Tem, por isso, um peso imenso na vida individual e coletiva dos grupos e da sociedade. Vivemos hoje tempos em que as pressões transnacionais são evidentes.

Cruzam-se mandatos que procuram uniformizar os sistemas educativos e pô-los ao serviço da economia, numa procura de “formatar” cidadãos produtivos, passivos e educados na competição individual. A Escola não é uma instituição neutra, foi e é interiorizada e “naturalizada” por todos. O seu papel em sociedades desiguais, como é o caso dos países mais pobres, em qualquer continente, é decisivo para a construção de mais democracia e participação ou, pelo contrário, de desigualdades aceites e cujas causas são atribuídas a cada indivíduo. Os modelos de escola traduzem os projetos de sociedade e, apesar da dificuldade deste debate e da ação, para além do campo escolar, sob o “peso” do projeto de quem detém o poder (mediático, político, social e cultural) e que se revê na escola tradicional, o OP.EdU situa-se nos espaços da análise crítica e da intervenção alternativa.

A orientação do OP.EDU é a da necessária construção de **uma instituição escolar democrática que forme crianças, jovens e adultos (pessoas e não números), com saberes e competências para agir em todos os domínios da vida individual e social, de modo crítico e responsável. A Educação para Todos, inclusiva e promotora de Educação Permanente não é um *slogan*, antes exige a refundação de um modelo escolar herdado, à luz das exigências do séc.XXI, da luta contra as desigualdades e dos valores da democracia participativa. Torna-se urgente ultrapassar uma instituição escolar instrumental, baseada na passividade e na obediência de pessoas que,**

educadas na competição e no individualismo, são vistas como meros “recursos humanos”.

Fomos um país muito sacrificado neste domínio, demos passos importantes (contraditórios e desiguais) depois de 1974, e estamos, ainda, longe das exigências de uma sociedade do conhecimento. E não serão certamente rankings internacionais recém divulgados que transformam a nossa realidade, das repetências às desigualdades sociais e escolares.

Em 2015, com a saída da *troika* e a constituição de um Governo PS com apoio da esquerda parlamentar, não se esperava um orçamento expansionista, no quadro das regras impostas pelos compromissos europeus, mas esperava-se um novo ciclo de políticas educativas. Atender ao mais urgente e à situação de crise, em que vivem as escolas, é o que tem sido feito. No entanto, a questão que se impõe é a de saber se as políticas educativas e as medidas anunciadas ou implementadas, avulsas, traduzem orientações para a refundação do modelo tradicional ou se se inscrevem na melhoria do *statu quo*, o que, apesar dos limites, melhora a situação herdada.

1. CAPÍTULO I: Portugal 2015: ruturas da Educação para Todos

Durante os anos de intervenção da *troika*, no caso da Educação e da Instituição Escolar, não se tratou apenas de viver cortes financeiros e as consequências da privação material (e empobrecimento) de muitas crianças e de muitos jovens. Para além disso, a coberto da austeridade, o governo mudou o projeto de sociedade atingindo o Estado Social, o que se traduziu num ataque à Escola Pública e num retrocesso educativo em relação à Educação Para Todos e à Escola Democrática. A pretexto da crise que se verificava no País e na própria Europa, os governantes desenvolveram uma filosofia e um conjunto de medidas que nos deixa, em 2015, uma herança muitíssimo difícil de reverter.

1.1. A ação neoliberal e as suas consequências

As políticas educativas traduziram a aplicação dos princípios neoliberais em que a concorrência, a avaliação, a regulação pelo jogo entre a oferta e a procura e a competitividade são sacralizadas.

No que se prende com cortes financeiros, o orçamento da Educação atingiu 5,7% do PIB em 1998 (OCDE, *Education at a glance*, 2001) e, embora os dados do INE sejam ligeiramente diferentes, confirmam um orçamento ascendente que se rompeu em 2011 e nos anos seguintes. **No final do resgate, as despesas com a Educação rondavam os 3,8%, tornando-se o valor mais baixo de toda a União Europeia.** Não é por acaso que o Relatório do FMI (*Repensando o Estado – opções de cortes de despesa*, 2013) trata a Educação como um **Custo** e não como um **Investimento** na qualificação e na formação das pessoas, ao revés do que acontecia até então.

Outras medidas, de carácter gravoso, ilustram o que se afirma:

- Aumento do número de alunos por turma, tornando as salas sobrelotadas e dificultando a aprendizagem, numa escola concebida para ensinar a todos como se fossem um só - e o mesmo - a mesma coisa, ao mesmo tempo e da mesma maneira.

- Aumento das horas de trabalho dos docentes, dos técnicos, dos funcionários e dos auxiliares educativos.
- Dispensa de milhares de professores (com o desaparecimento das áreas curriculares não disciplinares e do apoio escolar aos alunos, bem como o aumento do número de alunos por turma), o que conduziu a um crescimento de 151% do número de professores desempregados (considerando os valores de 2011).
- Criação sistemática de mega-agrupamentos de escolas, com uma gestão ao estilo privado, com evidente reforço do poder dos diretores. Este tipo de gestão constitui uma pressão normalizadora e diminui as margens de liberdade, de diversidade e de inovação pedagógica. Relembre-se que os agrupamentos foram criados com o propósito pedagógico de articular os ciclos de escolaridade obrigatória e que têm sido sucessivamente utilizados como uma medida administrativa para reduzir os custos de gestão.
- Criação de uma "manta de retalhos" quanto ao estatuto das escolas: há escolas com autonomia, há outras "municipalizadas" (de que desconhecemos qualquer acompanhamento e avaliação), outras ainda com o estatuto de centralização.
- Promoção da concorrência economicista entre escolas, com base nos resultados dos exames nacionais, traduzidos em *rankings* que se concretizam em apoios às escolas melhor classificadas e em penalizações às pior classificadas.
- Maior ênfase (com acréscimo de horas) nas disciplinas de português e matemática, com menorização da formação global do aluno.
- Reformulação curricular, com a definição de "metas" de aprendizagem baseadas em extensos e inadequados programas. Reside aqui uma das principais causas da pressão para aulas expositivas, destinadas a "dar a matéria", da corrida contra o tempo, reforçando o *stress* de alunos e de professores. Tal pressão impede a diversidade de modos de trabalho pedagógicos (que a organização dos tempos escolares em 90 minutos permitia e incentivava), do trabalho individual, aos trabalhos de grupo, projetos interdisciplinares, etc., tornando a escola mais rígida, para desespero de todos os que a vivem.
- Extinção de áreas disciplinares não curriculares (Estudo Acompanhado e Área de Projeto) que preparam para a vida e não apenas para exames a curto prazo, que constituíam um avanço na escola do séc. XXI. Ausência total de resposta aos novos modos de relação com a informação e com a construção do conhecimento dos mais novos, nomeadamente pela generalização das TIC na vida quotidiana (cf. Michel Serres, *Petite Poucette*, Paris, Le Pommier, 2012)

- Menorização de unidades curriculares, tais como o Desporto/Educação Física, a Educação Artística, a Educação Cívica, a Educação para a Saúde, a Educação Ambiental, imprescindíveis nos dias de hoje.
- Implementação de exames nacionais em todos os graus de ensino, desde o 1º ciclo, com o retorno à seleção precoce dos alunos, numa lógica de seleção social e de degradação do estatuto e da importância da formação profissional.
- Criação de obstáculos à integração de crianças e de jovens com necessidades educativas especiais, questão incontornável no que toca aos avanços civilizacionais maiores.
- No ensino superior, vivência de percursos profissionais fragmentados e, em alguns casos, descontinuados, invertendo-se, inclusivamente, a lógica do exercício de uma qualquer profissão. Isto é, passa-se da lógica do “acesso e progressão” na carreira, à lógica da “progressão (não formal) e só depois acesso à carreira”.
- Aumento da precariedade que tomou conta da profissão e da ciência. Os anos da *troika* foram, absolutamente, nefastos, no domínio da ciência e da investigação científica. Inverteram-se tendências que tinham demorado a consolidar-se e que aproximavam Portugal dos parceiros europeus. O governo socorreu-se de um sub-reptício expediente de avaliação e, nesse contexto, criou o indescritível e patético Programa “Vem”, visando promover o regresso de portugueses qualificados. O saldo dos que abandonaram o País e não regressaram, não deixa dúvidas acerca do impacto das políticas científicas recentes. Ao mesmo tempo que foram desenvolvidas políticas ativas para forçar o encerramento de unidades de investigação, sobretudo no interior, trouxe-se a fachada da criação de novas unidades, visando resgatar as universidades do interior do país.
- Encerramento dos Centros de Novas Oportunidades (CNO’s), que tinham substituído os Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, rompendo com um desenvolvimento da Educação de Adultos numa perspetiva de Educação Permanente em diversos espaços sociais. Tal como se previa, já em 2014, estes Centros foram substituídos por outros Centros, em muito menor número, virados para o “mercado de trabalho” cujas necessidades ninguém prevê, nem ousa adivinhar. Num país de baixos níveis de literacia, foi este, entre outros, um dos males que o governo ao serviço da *troika* nos deixa em 2015.
- *Last but not least*, a afirmação do ensino privado, que viu aumentar o número dos seus alunos, como alternativa à escola pública e não como complementar.

Aqui, se enraizou a questão dos “contratos de associação” que fez correr muita tinta e mobilizou milhares de pessoas em defesa da Escola Pública como um bem social e democrático. Este problema resolveu-se, felizmente, com o apoio dos cidadãos e a determinação do atual governo.

Tudo isto aconteceu numa sociedade em que aumentaram as desigualdades e a pobreza, tocando os grupos mais vulneráveis, nomeadamente as crianças e os jovens, com impacto na vida escolar e educativa e com riscos acrescidos de exclusão social. Os trabalhos do CIES, Observatório das Desigualdades (CIES-IUL) revelam este aumento de desigualdades em Portugal e na Europa.

Hoje, no nosso país, uma em cada cinco pessoas é pobre, o que significa que cerca de dois milhões de portugueses se encontram em situação de privação material. Os portugueses mais carenciados ficaram cerca de 25% mais pobres durante os anos em que decorreu o programa de ajustamento financeiro. Dados recentes do *Eurostat (Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC 2015)* indicam que, em Portugal, o rendimento dos 20% mais ricos era 6 vezes superior ao dos 20% mais pobres, integrando o grupo de países, onde as desigualdades de rendimento das famílias se encontram acima da média europeia (UE28:5,2).

Finalmente, apesar das perspetivas de melhoria que parecem verificar-se em 2016, vem crescendo o número de crianças e de jovens carenciados e o aumento significativo dos que procuram o serviço de apoio social escolar. De facto, os efeitos económicos e sociais causados pelas políticas da *troika* refletiram-se nas escolas das formas mais diversas, envolvendo não só os alunos e famílias, mas também, o pessoal docente e não docente.

1.2. O legado conceptual

Um dos argumentos que justificou o ataque à Escola Pública, durante os anos da *troika*, evocava um falso pretexto, o do insucesso do sistema. Ora, é importante assinalar que o *Programme for International Student Assessment* (PISA, OCDE), apesar das reservas e das críticas que suscita, vem demonstrando uma melhoria dos conhecimentos dos alunos portugueses em leitura, matemática e ciências, situando-se Portugal atualmente, na média dos países participantes no programa e, em 2016, acima desta média.

No *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) os resultados de 2011 indicam que os alunos do 4º ano de escolaridade obtiveram, em Ciências, resultados superiores à média internacional. Em Matemática, os resultados ficaram à

frente da Áustria, da Dinamarca, da Alemanha, da Irlanda, da Itália, da Noruega, da Espanha e da Suécia. Dos 50 países que participaram neste estudo, Portugal ficou, respetivamente, em 15º e em 19º lugar.

Temos, assim, um padrão positivo, desde os anos 90, superior ao da média da OCDE, o que se confirma em 2016, pelo que as razões das políticas educativas se prendem, apenas e tão só, com a conceção de Escola de um Governo que foi além da *troika* e aos seus ditames, servindo-se dos tempos difíceis para impor políticas neoliberais. Se é verdade que, em cada sociedade, a “escola não pode tudo” quanto às desigualdades sociais, também é verdade que pode, sabemo-lo há muito, atenuá-las, o que implica políticas materiais e pedagógicas que cheguem às escolas e às salas de aula. Ora o que vemos, em Portugal de 2015, é a Escola dos “eleitos” e dos “excluídos” que se consagra nas políticas e nas práticas, sob a capa da “dualização”, inspirada, diz-se, no modelo alemão transportado para uma sociedade com características muito diferentes (nomeadamente económicas) da sociedade alemã. Assistimos à “medicalização” das crianças/dos alunos. Seguindo tempos vividos noutros continentes, parece afirmar-se (embora as palavras nunca sejam tão cruas) que a sociedade portuguesa vai bem, a Escola vai ainda melhor, os meninos e as meninas é que têm problemas: das hiperatividades aos mais diversos síndromes (défice de atenção, em particular), apontam-se os “defeitos” dos mais novos, ignorando os contextos de vidas institucionalizadas e de escolas que lhes exigem passividade e aprendizagens em nada adequadas às suas necessidades e às suas idades.

Os currícula começam, cada vez mais cedo, como referimos, com conteúdos longos e muitas vezes abstratos e em nada adequados aos alunos e suas idades, e estabelecem metas que “varrem” qualquer preocupação pedagógica e cívica de luta contra a exclusão, de procura de pedagogias flexíveis centradas nas aprendizagens significativas.

Tudo se passava, em 2015, como se não pudesse haver escolas diferentes. Mas pode. E, tal como acontece com a austeridade, a história e os saberes constituídos, bem como boas práticas minoritárias, mostram-nos que outros modos de conceber e praticar a Escola são possíveis. Mas estão silenciados e silenciosos. Renovar a Escola é um pilar fundamental de uma sociedade democrática.

Os responsáveis políticos parecem, com raras exceções, ter desistido destas questões, ocupando-se de Economia (uma economia dominada pelas finanças, dos “plafonamentos” ao déficit externo), ao serviço da qual estão as pessoas, vistas como

recursos substituíveis. É uma questão portuguesa, mas também europeia e transnacional que nos mostra, todos os dias, um mundo em que os autores deste Relatório não se reconhecem.

A ausência de memória e o desprezo pelos saberes construídos quanto às políticas da Educação para Todos (EPT) são um dos graves problemas da sociedade e dos parceiros educativos. Regride-se (ou ignora-se) a urgência da refundação da Instituição Escolar democrática como se se tratasse de uma questão técnica. É uma grave ameaça à Democracia.

Herdámos, em 2015, uma Instituição Escolar marcada pelas consequências da política neoliberal, uma escola expositiva e seletiva, a da educação instrumental, com menosprezo pelas dimensões humanas, cívicas e democráticas da Educação. O ensino superior foi dominado pela precarização das carreiras e pelo "garrote" na Ciência, desmantelando um trabalho de décadas. Desapareceu a Educação de Adultos. A pressão transnacional conforta a conceção dominante que se impôs, na sociedade portuguesa, com fraca oposição. A sociedade portuguesa tornou-se mais pobre e desigual com consequências sobre as crianças e os jovens e a procura de apoio social escolar.

2. CAPÍTULO II: Programas de governo de PSD/CDS e PS e acordos parlamentares: convergências e divergências

2.1. Os programas de governo

Os programas de governo circunscrevem-se geralmente ao período de uma Legislatura, sem equacionar políticas que exigem tempos mais longos e ruturas que abalam a confiança social na escola.

Foi por isso que, há cerca de 20 anos, um Governo do PS apresentou à Assembleia da República uma proposta de Pacto Educativo para o Futuro no sentido de assegurar o Direito à Educação para além dos tempos (escassos) de um ou outro governo. Tal proposta foi recusada por todos os outros Partidos (Benavente, A. "O Pacto Educativo para o Futuro, um instrumento estratégico para o desenvolvimento da educação em Portugal", in RIE, OEI, nº 34, 2004, com o texto original do Pacto em anexo).

Os programas de governo refletem a intencionalidade política de governação assente nos compromissos assumidos com os cidadãos e órgãos de soberania do Estado. Por isso, é importante analisá-los para conhecer a coerência entre o que é proposto e o que é feito, bem como a influência ideológica dos Partidos políticos que suportam os Governos na definição das linhas de orientação.

Cingimo-nos à comparação dos principais eixos da política educativa apresentados no Programa do Governo do PSD/CDS e no Programa do Governo do PS, em tempo de transição, com a saída da *troika*. Apresentamos, de forma resumida, as posições convergentes ou divergentes dos dois Programas.

O Programa do XIX Governo Constitucional foi marcado pela intervenção da ajuda externa a que o País ficou sujeito, a pretexto da resolução dos constrangimentos financeiros e orçamentais. Noutras condições políticas, o Programa do XXI Governo Constitucional está marcado pelo anúncio do fim da austeridade imposta pela *troika* e, também, pelas opções governativas anteriores.

No Programa do PSD/CDS verifica-se um registo muito marcado por uma cultura de **avaliação** nacional e transversal ao sistema, bem como a sua padronização. O substantivo "rigor" atesta uma política pouco flexível que se traduz por uma autoridade

em cascata, centrada no Ministério da Educação, por uma vida escolar dominada por múltiplos exames e pelos plenos poderes dos *rankings* nacionais e internacionais.

Por outro lado, o Governo atual apresenta-se com o compromisso de flexibilidade, quer na avaliação, através de uma cultura de avaliação interna e ajustada às especificidades locais, quer na descentralização e na autonomia nos domínios da gestão e financeiros. Na **componente curricular**, o Governo de matriz neoliberal deixa bem claro a vontade de homogeneização das orientações curriculares e o reforço das disciplinas, com destaque para o Português e a Matemática, em detrimento das áreas curriculares não-disciplinares avaliadas, através de exames e provas para todos os ciclos, incluindo o 4.º ano de escolaridade.

O ensino dual, também, precoce, não passou despercebido na vida da comunidade educativa e na sociedade em geral, "orientando" desde muito cedo os alunos que tinham resultados inferiores nas disciplinas consideradas "maiores", assumindo uma seleção social que há muito se procurava ultrapassar.

O programa do atual Governo surge com a promessa de uma maior diversificação curricular, apostando na "variedade das aprendizagens" e numa visão interdisciplinar do currículo, onde as componentes das **artes** e da **educação para a cidadania** se destacam como áreas importantes para garantir uma formação holística das crianças e dos jovens. Neste particular, em relação à educação para a cidadania, as expectativas são elevadas se atendermos ao Projeto de Resolução N.º 1290/XII (4.ª), de 20 de março de 2015, da autoria do PS, aprovado no Parlamento com os votos a favor dos partidos da atual maioria. Embora algumas dessas recomendações sejam inadequadas às exigências da educação para a cidadania pois consideramos que esta deve ser olhada como área do saber e não como uma mera disciplina de educação cívica, de modo a preparar os cidadãos para enfrentarem com êxito os desafios de um mundo cada vez mais exigente e diversificado e, acima de tudo, a prepará-los para uma plena realização individual e coletiva.

Este Programa de Governo reforça, ainda, a intenção de uma escola a tempo inteiro e a aposta nas atividades de enriquecimento curricular (AEC), bem como promete acabar com o ensino dual precoce e os exames nos primeiros ciclos de escolaridade.

Na educação pré-escolar, o Governo compromete-se com a sua universalidade entre os 3 e 5 anos e o reforço de diagnósticos precoces.

No que respeita à **educação especial**, em ambos os programas, são fracas e ambíguas as referências a esta valência do sistema, que constitui uma oferta essencial para a inclusão dos alunos com necessidades educativas especiais (NEE).

Na **organização do sistema educativo**, o Governo do PSD/CDS, alegando o princípio da “liberdade de escolha”, fez uma opção de investimento no ensino particular e cooperativo com o reforço dos contratos de associação, mesmo em ambiente concorrencial com as escolas públicas. No Governo do PS, a opção é diferente e está de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo.

A questão da **municipalização da educação**, numa lógica de parcerias e de uma educação subcontratada, é um caminho que colhe simpatia a ambos os Governos. Quanto ao **modelo de gestão** das escolas constata-se que o primeiro programa faz uma aposta no reforço das competências dos diretores de escolas e na seleção inicial de professores, através da realização de provas de avaliação de conhecimentos de acesso à profissão. Em contraponto a este modelo de gestão, o segundo programa promete uma gestão mais democrática com o alargamento do regime de autonomia e administração das escolas e a descentralização de competências, acompanhado de fartas referências à valorização e à estabilidade profissional dos docentes.

No que se refere às políticas de educação para a inclusão e ao combate aos **fenómenos de exclusão**, além do recurso ao chavão das “políticas para a inclusão”, estas políticas não têm expressão no setor da educação, em ambos os programas, e as medidas apontadas incidem nos paliativos da ação social escolar.

Nas políticas educativas para a **formação de adultos** e ao longo da vida, o Governo anterior destruiu o Programa das Novas Oportunidades e fez uma aposta na formação profissional, com as promessas do “cheque-formação” para facilitar o acesso individual dos trabalhadores à formação e do Programa para a Inserção de Desempregados com mais de 55 anos. O atual Governo, além de retomar a ideia do Programa Novas Oportunidades, faz referências abundantes a programas, diferenciados e ajustados às especificidades dos setores sociais, com vista a uma alargada qualificação dos portugueses.

Em suma, há diferenças e semelhanças. Algumas destas semelhanças, traduzidas na capa deste Relatório, são preocupantes. Veremos como se traduzem, na ação política, as orientações do atual Governo.

2.2. Os acordos parlamentares

Assinalemos, ainda, os primeiros acordos parlamentares (PS/BE/PCP/Verdes) na área da Educação:

- A garantia, até 2019, do acesso à educação pré-escolar a todas as crianças a partir dos três anos;
- O reforço da ação social escolar direta e indireta;
- A criação de condições de estabilidade do corpo docente e demais trabalhadores das escolas, quer com a vinculação, quer revogando o regime de requalificação;
- A redução do número de alunos por turma;
- A progressiva gratuitidade dos manuais escolares do ensino obrigatório;
- A promoção da integração de investigadores doutorados em laboratórios e outros organismos públicos e a substituição progressiva da atribuição de bolsas pós-doutoramentos por contratos de investigador.

Verificamos que algumas destas medidas estão em vias de concretização faseada, tendo outras (número de alunos por turma) sido objeto de iniciativa parlamentar ainda não finalizada. Estes primeiros acordos, bem vindos, não questionam o *statu quo*, mas procuram aliviar a austeridade.

Numa perspetiva político-ideológica da educação as diferenças propositivas dos programas de governo do PSD e do PS são notórias, apesar de ambos os programas se refugiarem no conceito difuso de "qualidade da educação", estando convictos de que, com as suas medidas e orientações para o sistema educativo, atuam no sentido da qualidade. Entrámos, com o atual Governo, numa nova fase de políticas educativas em que as orientações e as medidas anunciadas são positivas. No entanto, não emerge, neste ano de transição, um modelo de escola renovada, quer no programa de governo, quer nos acordos parlamentares celebrados.

3. CAPÍTULO III: As políticas educativas num ano de transição: que transformações?

3.1. Da educação pré-escolar ao ensino secundário: legislar e agir

Num ano de transição e com uma tão pesada herança, é compreensível que o atual Governo se ocupe com a legislação que considera mais urgente e com medidas que aliviem a pressão sobre as escolas.

Vejamos, por ordem cronológica, as principais medidas legislativas que se repercutem sobre o ano letivo 2016/2017 e, nalguns casos, com efeitos no ano letivo então em curso, 2015/2016.

Estabelecendo como foco o **currículo dos ensinos básico e secundário**, o Ministério da Educação procede a uma alteração do documento normativo vigente, com o Decreto-Lei n.º 17/2016 de 4 de abril, com princípios orientadores quanto a:

- Organização e gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário;
- Avaliação dos conhecimentos;
- Processo de desenvolvimento do currículo.

Neste documento normativo está explícito um novo modelo de avaliação, designado por “Modelo Integrado de Avaliação Externa das Aprendizagens”, que introduz como principais alterações três provas de aferição em fases intermédias (2.º, 5.º e 8.º anos) e mantém as provas finais de ciclo no 9.º ano de escolaridade. Não deixaram de ser polémicas as decisões de algumas escolas quanto à realização de provas de aferição, não previstas, indo muitas vezes as direções das escolas contra o parecer dos órgãos pedagógicos. As provas realizaram-se num grande número de escolas, no último trimestre de 2015/2016, sem atritos públicos.

O Despacho Normativo n.º 4-A/2016 de 16 de junho, surge para regular a **organização do ano letivo 2016/2017**, onde se constata algumas medidas que procuram valorizar as especificidades das escolas, através de um plano de ação estratégico realizado pelos diretores de agrupamento, coordenadores de 1.º, 2.º e 3.º ciclos, no âmbito de uma formação contínua promovida pelos Centros de Formação de Associação de Escolas, conforme está disposto no Artigo 11.º do referido despacho normativo.

Desta forma, foi atribuída mais importância às funções do diretor de turma, não só enquanto elo de ligação da escola com a família, como na sua intervenção ao nível da gestão e orientação curricular da turma e na dinamização de uma reflexão sobre as metodologias de trabalho adotadas, tendo em conta o sucesso educativo dos alunos. Para fazer face a este trabalho acrescido, os diretores de turma passam a ter no seu horário de trabalho quatro tempos letivos para realizar estas funções.

Outra medida preconizada no Despacho é o apoio tutorial aos alunos com um historial de retenção (alunos que acumulem duas ou mais retenções) para que possam ter um acompanhamento no apoio ao estudo, quer na sua integração da turma e na escola, quer no “cumprimento das regras escolares” e naquilo que chamam de “projeto de vida escolar, sendo que cada docente tutor apoia um grupo de dez alunos. Nestas circunstâncias, importa aferir se esta medida será acompanhada por uma exigível flexibilização curricular para que o docente possa desempenhar cabalmente esta complexa e importante missão.

O crédito horário atribuído a cada escola também visa assegurar a implementação de medidas de promoção do sucesso educativo. A escola poderá solicitar um reforço do crédito horário mediante uma fundamentação adequada. Na mesma linha de ideias, no artigo 11.º, os dirigentes das organizações educativas podem recorrer à contratação para a implementação de medidas da promoção do sucesso escolar.

É também aventada a possibilidade do denominado “desenvolvimento da oralidade e da produção de escrita”; por isso, é proposto aos dirigentes das organizações educativas o encontro de soluções organizacionais diversas que “podem passar pela marcação de um tempo semanal simultâneo de português e de língua(s) estrangeira(s) dividindo-se, nesse tempo, os alunos numa lógica de trabalho de oficina” (ME, p. 18966).

O Despacho n.º 8294-A/2016 de 24 de junho, aprova os **calendários escolares** para o ano letivo de 2016/2017, em todos os níveis de ensino, bem como os calendários das provas de aferição do ensino básico (2.º, 5.º e 8.º anos) e o calendário dos exames para o final do 3.º ciclo e secundário. Neste calendário de atividades educativas e escolares os períodos letivos estão mais alargados, comparativamente com o ano letivo anterior, sendo os alunos do 1.º ciclo do ensino básico os que terminam as atividades letivas mais tarde.

Na **educação pré-escolar** o Programa de Governo promete a universalidade da oferta deste nível de ensino a todas as crianças dos 3 aos 5 anos. Neste ano letivo 2016/2017, as iniciativas visam o seu alargamento às crianças com 4 anos de idade num processo gradual.

No domínio da **educação para a cidadania**, aguarda-se com expectativa os resultados do Grupo de Trabalho, criado na base do Despacho n.º 6173/2016 de 10 de maio, o qual apresenta uma proposta para a elaboração de um plano estratégico de educação para a cidadania para as escolas públicas portuguesas.

Esta iniciativa constitui mais uma medida avulsa tomada fora do Ministério da Educação o que dificulta a sua inclusão na estrutura curricular e na vida das escolas num domínio decisivo.

No quadro das orientações políticas do XXI Governo Constitucional e da Resolução de Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril, foi criado o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, com a finalidade de promover um ensino de qualidade para todos, combater o insucesso escolar, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e qualidade da escola pública” (p.1896). O Governo criou uma Estrutura de Missão para a promoção do sucesso escolar de natureza científica e de acompanhamento e de proximidade aos estabelecimentos de ensino básico e secundário. Esta Estrutura conta com um conselho consultivo composto por cinco individualidades e por elementos de organismos representativos da comunidade escolar, sem uma referência explícita a elementos dos organismos representativos dos docentes.

Não é possível deixar de recordar o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE, 1987) e outros programas que, sem alterar as lógicas de organização e de funcionamento das escolas e das pedagogias, pouco trouxeram ao sucesso escolar.

Assinale-se o eterno recomeço em ações repetidas e já avaliadas, sem ter em conta as experiências e os saberes que, hoje, mostram que o sucesso escolar se constrói em cada momento e em cada atividade escolar, na relação entre saberes escolares e saberes sociais, na sua diversidade e, claro, no modelo de escola.

No que refere **à dimensão das turmas** e às turmas com alunos com necessidades educativas especiais (NEE), apesar das referências no discurso político, ainda estamos longe de atingir os patamares exigíveis à prossecução dos objetivos proclamados no Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, acima referido. Existe, atualmente, uma Subcomissão na Assembleia da República sobre este assunto.

Num quadro de transição, sublinhamos a orientação positiva da legislação produzida, mas consideramos preocupante o seu carácter avulso, sem que se conheçam documentos orientadores com compromissos para a legislatura em curso. Há áreas fundamentais que ainda não foram tocadas – dos mega-agrupamentos à direção das escolas e ao número de alunos por turma, por exemplo - e, mês após mês, vão surgindo iniciativas dos órgãos de soberania, do Parlamento ao Ministério da Educação, sem que se clarifiquem orientações para além da urgência e de algumas iniciativas político-mediáticas sem continuidade.

3.2. Professores. Uma profissão “em risco”

Os Relatórios anuais do OP-EDU (2013, 2014, 2015) deram, sistematicamente, destaque ao acentuar da degradação das condições do exercício da profissão docente e aos seus efeitos na comunidade escolar, nomeadamente no agravar de um mal-estar generalizado dos professores. Os sentimentos negativos dos professores quanto aos efeitos das políticas educativas implementadas desde 2011 (processo iniciado com as políticas do XVII Governo Constitucional que introduziu a divisão entre professores titulares e não titulares, levando à maior manifestação pública de desagrado desde sempre), foram também evidenciados nos resultados de um estudo exploratório que o OP.EDU levou a cabo, com base num inquérito a docentes de todos os níveis de ensino não superior e dos cursos CEF/CEFA (“Crise, Austeridade e Educação em Portugal 2011-2014”, Benavente, A. et al, in Revista da SPCE, 49-62, nº3, 2ª série 2015).

Não constituiu, pois, surpresa a informação divulgada pelos órgãos de comunicação social, no início deste ano letivo, sobre os resultados de um inquérito dirigido a 2910 professores de 130 escolas públicas e privadas portuguesas (Azevedo, J. et al, Fundação Manuel Leão, 2016), resultados que alertam para a extensão e profundidade do sentimento de frustração e ansiedade expresso pelos docentes. A questão do mal-estar docente fora também o foco de um estudo iniciado em 2012, coordenado por uma equipa do Instituto de Psicologia Aplicada (ISPA), sobre uma amostra de professores portugueses dos ensinos básico e secundário com o objetivo de avaliar as dimensões de *burnout*, cujos resultados “alertam para a importância da identificação de fatores associados aos elevados níveis de *burnout*, *stress*, depressão e ansiedade em professores” (Avaliação do *burnout* em professores: Contributo para o estudo de adaptação do CBP-R).

Com efeito, as medidas que, de 2011 até meados de 2015, que foram tomadas pelo Governo tiveram o claro desígnio de impor uma Educação que se orienta e se

hierarquiza sob os princípios da economia e do mercado transnacionais. Essas medidas provocaram ruturas ao nível estrutural, como era seu propósito, e consequentemente no estatuto e no perfil do professor. Tal modelo não quer um professor que se ocupe dos alunos e da complexidade social, cultural e pedagógica da aprendizagem. Tal modelo quer docentes ao serviço da economia de mercado, da utilidade a curto prazo, agentes do desempenho instrumental, que ensinam para o efémero e que correm atrás do tempo onde dificilmente cabem currículos cada vez mais extensos, sujeito a perversos instrumentos de prestação de contas. Contas essas que são prestadas pela comparabilidade, hipervalorizando-se os processos avaliativos, estabelecendo-se formas de regulação complexas, exigindo-se relatórios de desempenho, reforçando-se a hierarquização dos cargos, e desta forma exercendo uma constante pressão sobre o trabalho do professor num forte controlo administrativista da profissionalidade docente. Sendo uma conceção de educação que se alia por afinidade ideológica à contenção de despesa pública, reduziu-se o número de professores contratados (no ano de 2014/ 2015 registou-se o número mais baixo desde o início do século (Relatório *O Perfil do Docente, 2014/2015*, da DGEEC), perderam-se 30 mil postos de trabalho, aumentou-se o número de alunos por turma, diminuíram-se os vencimentos, congelaram-se salários e carreira, aumentaram-se as horas de trabalho (35 para 40 horas semanais) sem qualquer atenção à especificidade da função docente. À degradação das condições de trabalho dos professores acresce o envelhecimento provocado por reformas tardias e as dificuldades de acesso à profissão dos recém-licenciados. Os dados da Direcção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência, indicam, no Relatório *Perfil do Docente no ano letivo 2014 /2015*, que os professores com menos de 30 anos representam 1,4% do total dos que ensinam nas escolas nacionais, não atingindo 500 o número dos que trabalham nas escolas públicas. Os professores com idade superior a 50 anos representam 39,5% do total dos que ensinam nas escolas nacionais, subindo para 77,3% se se juntar a estes, os do escalão imediatamente anterior (40 aos 49 anos). Acresce que, desde 1 de janeiro de 2011, o fator idade não tem correspondência com o posicionamento nos escalões da carreira profissional já que, desde essa data, a progressão se manteve “congelada” pelas sucessivas Leis do Orçamento do Estado.

A degradação das condições de vida pessoal e profissional dos professores é causa da exaustão e do desespero que os estudos revelam, contribuindo esse mal-estar para o fraco reconhecimento social e político da função docente. A Educação não tem merecido, nem dos media, nem dos parceiros educativos e dos partidos com acordo parlamentar, um entendimento aprofundado. A comunicação social corre atrás de

factos ocasionais e das agendas governamentais e respetivos discursos (focados, nos últimos anos, exclusivamente em mensurações e produtivismo), devolvendo frequentemente, uma imagem dos professores. Alguns sinais de rutura com esse quadro surgiram na transição política, com o anúncio de legislação que revogava os exames externos nos anos finais dos dois primeiros ciclos de escolaridade. Essa imposição representava, para além de um retrocesso pedagógico, uma declarada desvalorização da prática docente da escola pública e um menosprezo ideológico por um dos seus princípios fundamentais que é o da promoção da igualdade real de oportunidades, hostilizando e pondo em cheque o trabalho dos professores. A nova equipa governamental substituiu os exames por provas de aferição, com a finalidade de produzirem avaliação formativa, numa vontade expressa que “defende que o rigor e a exigência se constroem pela diferenciação pedagógica assente numa intervenção precoce” e que “reconhece às escolas a centralidade do trabalho nesta área” (Decreto-Lei nº 17/2016, de 4 de Abril), já referido. Reconhece-se evidente melhoria nesta alteração legislativa, mas não deixa de ser possível ver nas provas de aferição parte da lógica positivista dos exames, assente sobre saberes mensuráveis e no caráter universal do processo, pelo que dificilmente resistirá a efeitos hierarquizantes e excludentes precoces, contrariando uma pedagogia inclusiva que se quer com sentido democrático, promotora do trabalho de equipa, da curiosidade investigativa, da participação, do espírito crítico. A avaliação dos conhecimentos/saberes estanques e “objetivos”, estipulados em currículos formais demasiado longos, transformam a vida dos alunos e dos professores numa corrida quotidiana contra o tempo, muito pouco favorável a um real processo de aprendizagem. A construção da relação professor aluno/alunos e aluno/alunos que está na base do processo, necessária e benéfica a ambas as partes, requer tempo.

Algumas alterações legislativas propiciaram também que o arranque do ano letivo 2016/2017 acontecesse num clima distendido, sem os problemas dos últimos anos. Efetivamente foram preenchidos pelo concurso de contratação inicial todos os horários pedidos pelas escolas, permitindo que o começo de aulas decorresse com normalidade. Alterados os mecanismos de contratação dos professores não efetivos com a extinção da Bolsa de contratação de escolas e respetivos critérios diferenciados, diminuíram as dificuldades, tensão e angústia que caracterizavam o início das aulas nos anos transatos. No final de agosto estavam assim colocados mais 3524 professores do que no início do ano letivo passado. Dados do ME indicam que foram colocados 7306 professores contratados, tendo havido um acréscimo de 500 colocações por comparação com o ano letivo anterior. Estas medidas trouxeram algum alívio à situação dos professores, não se esperando contudo efeitos significativos enquanto as suas vidas se mantiverem em suspenso sem o descongelamento e revisão da carreira, o que ainda não se anuncia.

Verificamos, no que se refere aos professores, uma descompressão, com a perspectiva de vinculação de milhares de docentes, mas as medidas já concretizadas estão longe de reverter as difíceis condições de trabalho que se foram acentuando na última década e, em particular, nos últimos quatro anos. O peso da burocracia compromete o quotidiano de uma profissão em que domina o “cansaço”. A confiança social na escola pública foi atingida e não há sinais positivos para a sua “reconstrução”. Eis uma área que exige acompanhamento.

3.3. Ensino Superior e Ciência – descomprimindo da austeridade?

À escala global e por efeitos internacionais e transnacionais, a Universidade, enquanto instituição social, está a passar por um processo de mudança que, paradoxalmente, não elegeu valores de mais cooperação e benefícios mútuos, antes se apresenta com características e problemas que configuram uma agenda global hegemónica, sugerindo reformas em conformidade. É assim que, à escala nacional, as instituições têm vindo a definir estratégias para se (re)posicionarem em *rankings* de competitividade e se inclinam gradualmente, com o apadrinhamento da tutela, para a introdução de mecanismos de governação baseados no direito privado, numa visão mercantilista e numa economia de redução de custos. Esse fenómeno de transição é particularmente visível em Portugal, onde se vive em simultâneo um outro período de transição de natureza distinta.

Passado um ano sobre a mudança de orientação política do Governo, seria expectável (e desejável) novas estratégias de atuação para o desenvolvimento do sistema de educação superior e de investigação científica. Embora ainda seja cedo para se fazer uma leitura mais fina das consequências das primeiras medidas políticas tomadas, desde o início, apenas se sentiu algum vento de mudança. Porém, atendendo às decisões e à ausência delas, desde já, é legítimo perguntar se na ciência e no ensino superior estamos realmente a descomprimir da austeridade?

O novo Governo trouxe consigo a separação entre o Ministério da Educação (ME) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES). Reportámos em 2014 que apesar da junção dos dois ministérios ter constituído uma boa opção, pela “clara necessidade de promover uma maior integração entre níveis de ensino [...], essa opção pela junção da Educação com o Ensino Superior, todavia, viria a resultar numa

profunda desilusão. Nada de relevante se passou. A não ser, claro, em matéria de cortes, sobretudo na Ciência, onde o sistema viu a sua estrutura ser irremediavelmente abalada” (Relatório OP.EDU, 2014). A necessidade de maior integração permanece. Uma das suas dimensões mais prementes é a necessidade em fazer chegar mais e sobretudo melhores estudantes ao ensino superior. A tutela tem olhado com maior preocupação para a quantidade, mas o ensino superior tem vindo a pagar, por via do insucesso e do abandono, uma fatura crescente. O ensino superior privado parece ter estancado o processo de gradual redução da procura, mas está muito longe dos anos dourados que já conheceu.

Na sequência da mudança de Governo, tem-se constatado uma maior aproximação e abertura de diálogo por parte do MCTES com as instituições que tutela, notando-se também uma maior sensibilidade aos problemas vividos no seio das UI&D. Foi criado um Grupo de Reflexão sobre o Futuro da FCT, cujos resultados foram publicados em relatório datado de 27 de janeiro de 2016. Esta aproximação deu frutos ao aliviar e descomprimir as tensões existentes, resultantes, sobretudo, do fiasco que foi o anterior processo de avaliação das UI&D. Resta saber se esta aproximação vai ter sequência para além do que, até agora, tem permanecido mais no plano das intenções que das ações. O processo de avaliação das UI&D ainda não avançou. Não foi lançado nenhum concurso para projetos, nem foram resolvidas as contestações do concurso anterior. Os resultados dos concursos de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento foram adiados para 2017. A FCT encontra-se em letargia. O garrote financeiro imposto às instituições de ensino superior e investigação científica não foi aliviado e o OE de 2017 para o setor constitui uma profunda desilusão. O emprego científico sofreu um revés com as novas medidas adotadas (Decreto-Lei n.º 57/2016 de 29 de agosto). O “Ciência 2016 - Encontro com a Ciência e Tecnologia em Portugal” recuperou uma iniciativa de J. Mariano Gago, mas a Ciência continua à espera. Para já é muito pouco e o pouco não é bom.

No processo de transição que atravessam, as universidades públicas parecem ter encontrado a solução para alcançar o objetivo fixado na Lei, de terem pelo menos metade dos seus professores de carreira nas categorias de catedrático e de associado. Essa solução tem vindo a concretizar-se por via da generalização de medidas que materializam a existência de um corpo docente de convidados que ficam à margem do Estatuto da Carreira Docente Universitária e com componentes letivas que prejudicam a qualidade de ensino. O interesse crescente pelo regime fundacional não é alheio a este contexto. Ao mesmo tempo que se prometem mais concursos para desencalhar professores auxiliares, aumentando a percentagem de associados e de catedráticos, reforça-se a ideia que o preço a pagar é a precarização e a degradação das condições dos docentes que não estão na carreira ou que a ela vão aceder. Promessa que não deixa de ser atrativa na perspetiva de quem já se encontra na carreira, mas que

configura para o futuro uma estrutura de carreira e um ensino superior diferentes dos que existem.

Com a mudança de Governo tem-se constatado uma maior aproximação e abertura de diálogo por parte do MCTES com as instituições que tutela, notando-se também uma maior sensibilidade aos problemas vividos no seio das UI&D. Resta saber se esta aproximação vai ter sequência para além do que, até agora, tem permanecido mais no plano das intenções que das ações: o processo de avaliação das UI&D não avançou; não foi lançado concurso para projetos em todas as áreas científicas nem resolvidas as contestações do concurso anterior; os resultados dos concursos de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento foram adiados para 2017. Por outro lado, o garrote financeiro imposto às instituições de ensino superior e investigação científica não foi aliviado e o OE de 2017 para o setor constitui uma profunda desilusão. Atendendo às decisões políticas e à ausência delas, desde já, é legítimo perguntar se na ciência e no ensino superior estamos realmente a descomprimir da austeridade?

3.4. A educação de adultos: entre a qualificação para o emprego e a educação permanente?

Portugal tem, hoje, na Europa, uma das populações ativas com menos qualificações escolares, com três milhões de jovens e adultos que abandonaram a escola sem concluir o ensino secundário. Muitos desses jovens não trabalham nem estudam. O primeiro estudo desenvolvido no País, em 1995, sobre os níveis de literacia das populações (Benavente coord. Rosa, Costa e Ávila, 1996), revelou níveis de competência de leitura, escrita e cálculo da população adulta portuguesa muito baixos, colocando Portugal na cauda da maioria dos países da OCDE.

Decorridos cerca de vinte anos, a taxa de analfabetismo em Portugal é, ainda, uma das maiores na Europa, embora a situação tenha melhorado nas últimas décadas. Na década de 70, um em cada quatro portugueses não sabia ler (25%). Segundo dados do INE, atualmente, são menos de 5%, ou seja, cerca de 500 mil portugueses são analfabetos. A maioria é idosa e vive em zonas do interior do País. No entanto, é muito preocupante que cerca de 30 mil sejam jovens e adultos (entre os 18 e os 65 anos).

No quadro da educação e formação de adultos a situação no País, evoluiu nas últimas décadas, dado que foi feito um esforço significativo, através da implementação no País de sistemas nacionais de aprendizagens não formais e informais inovadoras, o que permitiu que em 2010, Portugal se situasse entre os três países mais avançados da Europa, nesta matéria, a par da França e da Noruega (CEDEFOP,2010).

Releva-se o percurso iniciado no final dos anos noventa, com a criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) que teve como objetivos a realização de cursos de educação e formação profissional (Cursos EFA) e a implementação de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), destinados a reconhecer e validar competências dos jovens e adultos, adquiridas ao longo da vida, para efeitos escolares e ou profissionais, percursos que permitiram a muitos, a obtenção da escolaridade obrigatória e a equivalência aos ensinos básico e secundário, bem como a certificação profissional de níveis mais elevados. Foi, aqui, que se iniciou esse percurso inovador, envolvendo de forma ativa comunidades regionais e locais e que culminou com a criação de um sistema aberto, devidamente regulamentado, e um exemplo de **boas práticas**.

Os Centros RVCC deram lugar, em 2007, aos Centros Novas Oportunidades (CNO) que prosseguiram o modelo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas, anteriormente implementado, mas aumentando, significativamente, a cobertura da rede territorial no País.

A partir de 2011, o caminho seguido pelo governo levou a um desinvestimento na educação e formação de adultos. Tal opção, contrariando as orientações de política europeias, em matéria de aprendizagem ao longo da vida, evidenciadas pela UNESCO e com o argumento da "ausência de valor" dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências para a economia nacional, encerrou os Centros Novas Oportunidades (CNO), substituindo-os, em 2013, pelos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP).

O âmbito de intervenção da rede dos CQEP, então criada, incidiu prioritariamente no encaminhamento de jovens a partir dos 15 anos de idade para ofertas de educação e formação de natureza mais escolarizada. A rede criada perdeu relevância política e social e foi, manifestamente insuficiente para dar resposta às necessidades de formação e qualificação da população adulta menos escolarizada e menos qualificada, que aspirava à necessária certificação escolar e profissional.

O atual Governo, com algumas matizes discursivas, parece continuar com uma orientação semelhante, apesar de ter assumido *"a formação e qualificação de adultos como uma das prioridades inscritas no seu Programa do Governo e um dos eixos prioritários*

do Programa Nacional de Reformas”. Neste contexto, com a publicação da Portaria nº 232/2016, de 29 de agosto, cria o Programa Qualifica que apresenta como metas, em termos globais:

- Garantir que 50% da população ativa conclua o ensino secundário (atualmente 26,1%);
- Alcançar uma taxa de 15% de participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida e que esta seja alargada para 25% em 2025 (atualmente 9%);
- Contribuir para atingir uma meta de 40% de diplomados do ensino superior, na faixa etária dos 30-34 anos (31,9% em 2015).

O Governo prevê o início do referido programa em janeiro de 2017, com uma duração de 18 meses, prevendo-se o alargamento da rede dos atuais 240 Centros CQEP para 300 Centros Qualifica, até ao final do próximo ano, com abertura de 30 novos centros em 2016 e 32 em 2017.

Muito embora a dita Portaria contenha diversas considerações sobre a educação de adultos, dá particular destaque “ *aos jovens que não estão em emprego, em educação ou em formação, comumente designados por jovens NEET – “nem, nem” - (Not in Education, Employment or Training) e que podem ter os seus percursos de vida redirecionados para ofertas de educação e formação qualificantes, através de informação e orientação adequada aos seus perfis de necessidades e às suas motivações.*”

No que se refere à afetação de profissionais, para desempenhar funções de técnico de orientação, foi enviada uma *Carta Aberta*, datada de 7 novembro de 2016, subscrita por quatro associações (SPCE, APCEP, ANALCE, APTSES) contestando “os atuais procedimentos administrativos dos referidos concursos, geridos pelos Agrupamentos de Escolas que definem como pré-requisito para o referido desempenho, a licenciatura e mestrado integrado em Psicologia (e a respetiva inscrição na Ordem dos Psicólogos)”.

A carta, que referimos por evidenciar a orientação muito mais centrada na qualificação de jovens do que numa perspetiva de educação permanente (e muito menos numa valorização da Educação Popular) sublinha a exclusão de candidatos licenciados, mestres e doutorados em Ciências da Educação, Educação Social, Pedagogia Social,

Educação e Intervenção Comunitária, entre outros perfis para este domínio de atividade.

Na realidade, apesar da orientação expressa para o “novo” modelo de educação e formação de adultos, o enunciado não é novo. Importaria que, na prática, o Programa se afirmasse, não só pela resposta à escolarização e qualificação dos jovens, mas também, através do desenvolvimento de processos não formais e informais de aprendizagem, aos adultos, permitindo que lhes sejam institucionalmente reconhecidas, validadas e certificadas as competências adquiridas na vida, numa perspetiva de valorização pessoal social e cultural e não apenas profissional, centrando “tudo e só” no mercado de trabalho.

Esta questão torna-se mais relevante, se considerarmos, as notícias surgidas nos media sobre o lançamento do projeto-piloto de ensino recorrente a distância para jovens que tendo mais de 18 anos pretendem terminar o ensino secundário, lançado pelo Ministério da Educação e inserido, também, no Programa Qualifica. Embora apelativo, como anuncia uma das escolas envolvidas -“*O ensino secundário à distância de um clic*”, o tempo de conclusão do ensino recorrente a distância é o mesmo do ano letivo comum.

Por fim, não podemos deixar de questionar que resposta será dada pelo Programa Qualifica a partir de 2018 e nos anos seguintes e de que forma o mesmo poderá responder às variações e ruturas das políticas nacionais, conciliando o equilíbrio entre as necessidades dos cidadãos, as de investimento financeiro, ao sabor dos fundos nacionais e comunitários, bem como as orientações internacionais contempladas no âmbito da Agenda 2030.

Torna-se, por isso, cada vez mais necessária a discussão e o compromisso, a nível das políticas educativas, que permitam a criação de um quadro sólido e estável de educação e formação de adultos em Portugal.

A visão global apresentada no quadro da Agenda Educação 2030 (UNESCO,2016), com vista a uma sociedade sustentável é a de que todos os países devem, com carácter de urgência, “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

A educação de adultos, apesar de discursos que contemplam a formação escolar dos jovens bem como as necessidades educativas e culturais dos mais velhos, aparece centrada na “competitividade” e no mercado de trabalho, longe de uma perspetiva, que se julgava consolidada, de educação permanente.

O Programa Qualifica, do atual Governo, substitui, sem mudança de lógica, os Centros criados pelo Governo dos anos da *troika* após ter destruído um sistema longamente elaborado e inscrito na sociedade portuguesa de “Novas Oportunidades”. Estamos longe da educação permanente fundamental num País de baixos níveis de literacia.

4. CAPÍTULO IV: Da melhoria do *statu quo* à refundação da Escola

Começamos a sair do processo de ataques continuados à escola pública, da seleção precoce dos alunos, do agravamento das condições de trabalho, da centralização e burocratização asfixiantes na vida escolar. Rompemos o ciclo de imposição de exames como tônica dominante de um sistema educativo virado para a competição entre alunos e para a concorrência entre escolas, espartilhadas entre “rankings” e financiamentos seletivos. Fizemos a dura experiência de retrocessos a uma escola expositiva e tradicional, à escola das desigualdades, tal como, socialmente, vivemos o aumento da pobreza nacional e das disparidades entre países europeus.

Na transição política que teve lugar em 2015, inicia-se um ano letivo 2016/2017, sem atropelos, num ambiente de expectativas. **Um conjunto de medidas, todas elas positivas, adotadas quer pela Assembleia da República, quer pelo Ministério da Educação anunciam a importância de “Qualificar os portugueses” e de melhorar a Educação. O Governo afirma que, no Orçamento de Estado para 2017 haverá um reforço de verbas nesta área (não há, em todo o caso, desinvestimento).**

No entanto, trata-se de medidas de melhoria e de modernização do *statu quo* da escola que herdámos e, em nenhuma das ações até agora resultantes das políticas públicas, se anunciam caminhos para mudanças portadoras de novos modos de organizar internamente a vida educativa e as práticas pedagógicas.

Claro que existem, sempre, nas organizações, margens de liberdade que podem ser ocupadas por equipas pedagógicas. E será essa uma das estratégias que ganha um novo alento. Porém, a atual configuração da direção e gestão das escolas dificulta o trabalho de “minorias ativas” que desenvolvem trabalho pioneiro.

Se utilizarmos como referência os trabalhos divulgados pela OCDE, no virar do século, sobre a Escola do Futuro (*What future for ours schools?* OCDE, 2001, Paris), que “desenhavam”, numa apresentação informal, três orientações dominantes, enquanto modelos teóricos, já que a realidade é sempre mais eclética, verificamos que assim é. Se o anterior governo PSD/CDS se situava na linha da **privatização do ensino** e da desvalorização da escola pública – de que o “cheque-ensino” é o instrumento –, numa orientação que a OCDE considera improvável (por ser a escola pública um bem da democracia) e indesejável (pelas desigualdades que acarreta), a atual maioria, tal como vemos pelos acordos celebrados na Assembleia da República e do Programa de Reformas do XXI Governo Constitucional, situa-se na orientação de melhoria do ***statu quo***, reforçando medidas de carácter social (dos manuais gratuitos à Ação Social

Escolar) e de atenuação da exclusão (fim dos exames nos 4º e 6º anos e programas de promoção do sucesso, por exemplo).

A luta contra a pobreza e as desigualdades sociais, assim como a afirmação do desenvolvimento sustentado, num quadro de constrangimentos nacionais e europeus, deixam em aberto o cenário (considerado desejável e provável, pela OCDE, mas muito difícil de construir) de **refundação da Escola ou renovação da Escola** de modo a que, mantendo os aspetos mais positivos do que herdámos, se prossigam caminhos, baseados em boas práticas, capazes de construir, progressivamente, a escola cidadã e as respostas aos desafios do presente e do futuro. Os parceiros educativos, os media, bem como as organizações cívicas e políticas poderão ter aqui um papel fundamental. Os sinais são ainda muito escassos e apontam para a aceitação de uma escola “tradicional” melhorada e menorizada, deixando “boas práticas” já consolidadas como singularidades e exceções (como não referir as escolas que praticam pedagogias ativas, que valorizam as equipas pedagógicas, que privilegiam a democracia, a participação e as aprendizagens para agir e não apenas para “testar”?).

A História tem mostrado que, em Educação, a cada ciclo político se recomeça do quase zero, ignorando os contributos das ciências da vida e das ciências sociais que há muito permitem avançar em domínios da Educação para Todos com aprendizagens significativas. Nas políticas públicas, retomam-se como novas, constantemente, análises já conhecidas, tal como acontece com a natureza do insucesso escolar ou dos processos de aprendizagem.

A sociedade portuguesa (os parceiros coletivos, os media, o Conselho Nacional de Educação que optou por trabalhar de perto com fundações privadas, arriscando a sua legitimidade), parecem contentar-se com a escola do passado modernizada e melhorada, através de medidas, quer sociais quer pedagógicas, que em nada transformam o modelo dominante.

O acordo político entre o PS, o BE, o PCP e os Verdes contém, na área da educação, medidas desta natureza, o que não significa que não se possa ir mais além.

Assim, resta formular a questão:

Será que haverá políticas que, baseadas em boas práticas (fundamentadas em experiências concretas e vividas) nos conhecimentos das ciências da vida e das ciências sociais, abram para novos caminhos?

Tal como noutras áreas da sociedade, também em educação há alternativas, na filosofia, nos objetivos da instituição escolar e das práticas que daí decorrem. Passar da conformidade e obediência à cooperação e espírito crítico, do "saber" para a avaliação escolar aos saberes apropriados e traduzidos em ações individuais e coletivas, vai uma distância que ainda não se anuncia. Estamos longe da escola-cidadã.

Sendo o primeiro ano do atual Governo, ano de transição, o OP.EDU, considerando positivas as medidas até agora adotadas, assinala alguns sinais preocupantes, da escolarização da Educação de Adultos, até à promoção do sucesso escolar, através de um "Grupo de Missão" e não de medidas estruturais da vida educativa. Mas o OP.EDU assinala também o momento de abertura sociopolítica que, apesar dos constrangimentos nacionais e europeus, permitiria recusar os retrocessos vividos pela instituição escolar e, com base em políticas que já deram as suas provas, marcar avanços para uma Escola democrática capaz de responder aos desafios do futuro. Assinala-se a melhoria do *statu quo*, que parece satisfazer os responsáveis políticos, os parceiros educativos e os media, sem sinais de renovação da Instituição Escolar.

SÍNTESE FINAL

Herdámos, em 2015, uma Instituição Escolar marcada pelas consequências da política neoliberal, uma escola expositiva e seletiva, a da educação instrumental, com menosprezo pelas dimensões humanas, cívicas e democráticas da Educação. O ensino superior foi dominado pela precarização das carreiras e pelo “garrote” na Ciência, desmantelando um trabalho de décadas. Desapareceu a Educação de Adultos. A pressão transnacional conforta a conceção dominante que se impôs, na sociedade portuguesa, com fraca oposição. Aumentou a pobreza e aumentaram as desigualdades com consequências sobre as crianças e os jovens e a procura de apoio social escolar.

Numa perspetiva político-ideológica da educação as diferenças propositivas dos programas de governo do PSD/CDS e do PS são notórias, apesar de ambos os programas se refugiarem no conceito difuso de “qualidade da educação”, estando convictos de que, com as suas medidas e orientações para o sistema educativo, atuam no sentido da qualidade.

Com o atual Governo, inicia-se uma nova fase de políticas educativas em que as orientações e as medidas anunciadas são positivas. No entanto, não emerge, neste ano de transição, um modelo de escola renovada, quer no programa de governo, quer nos acordos parlamentares celebrados.

Da educação pré-escolar ao ensino secundário, sublinha-se a orientação positiva da legislação produzida, considerando preocupante o seu carácter avulso, sem que se conheçam documentos orientadores com compromissos para a legislatura em curso. Há áreas fundamentais que ainda não foram tocadas – dos mega-agrupamentos à direção das escolas e ao número de alunos por turma, por exemplo.

No que se refere aos professores, existe uma descompressão, com a perspetiva de vinculação de milhares de docentes, mas as medidas já concretizadas estão longe de reverter as difíceis condições de trabalho que se foram acentuando na última década e, em particular, nos últimos quatro anos. Eis uma área que exige acompanhamento.

Tem-se constatado uma maior aproximação e abertura de diálogo por parte do MCTES com as instituições que tutela, notando-se também uma maior sensibilidade aos problemas vividos no seio das UI&D. Resta saber se esta aproximação vai ter sequência para além do que, até agora, tem permanecido mais no plano das intenções que das ações. Atendendo às decisões políticas e à ausência delas, desde já, é legítimo perguntar se na ciência e no ensino superior estamos realmente a descomprimir da austeridade?

A educação de adultos, apesar de discursos que contemplam a formação escolar dos jovens bem como as necessidades educativas e culturais dos mais velhos, aparece centrada na "competitividade" e no mercado de trabalho, longe de uma perspectiva, que se julgava consolidada, de educação permanente.

Sendo o primeiro ano do atual Governo - ano de transição - o OP.EDU considera positivas as medidas até agora adotadas, assinalando o momento de abertura sociopolítica, apesar dos constrangimentos nacionais e europeus. No entanto, as políticas estruturais ficam aquém das necessidades vividas nas instituições, com muitos "efeitos de anúncio" e fracas intervenções para a resolução dos problemas herdados.

Edição

Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (CeIED) da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra

Contactos

Campo Grande, 376, 1749-024 Lisboa
Tel. 217 515 500 | Fax. 217 577 006

Website: <http://www.op-edu.eu>

Data: 15 de dezembro de 2016

