

ALICE MENDONÇA
(org)



O FUTURO DA ESCOLA PÚBLICA

1ª Edição 2013



UNIVERSIDADE da MADEIRA
www.uma.pt

CIE-UMa

Centro de Investigação em Educação
www.uma.pt/cie-uma

ALICE MENDONÇA (Org.)

O Futuro da Escola Pública

Título

O Futuro da Escola Pública

Organizador

Alice Mendonça

Edição

Centro de Investigação em Educação – CIE-UMa

Design Gráfico

Énio Freitas

Impressão e Acabamento

João Duarte, Unipessoal, Lda

Tiragem

200 Exemplares

ISBN

978-989-97490-4-7

Depósito Legal

368947/13

© CIE-UMa 2013

www.uma.pt/cie-uma

The logo for FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) consists of the letters 'FCT' in a bold, green, sans-serif font.

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

PEST-OE/CED/UI4083/2011

AS POLÍTICAS DA ESCOLA PÚBLICA: IMPACTOS E DESAFIOS

Alice Mendonça

Universidade da Madeira

Centro de Investigação em Educação

A cidadania define a pertença a um Estado e dá ao indivíduo um estatuto jurídico, ao qual se ligam direitos e deveres.

A actual conceção de cidadania liberal assenta na igualdade de todos os homens perante a lei e os direitos são perspectivados como direitos do indivíduo perante uma eventual prepotência do Estado.

Situamo-nos assim, numa dimensão onde se colocou a ideia do indivíduo singular como ser de direito a quem os serviços públicos são garantidos pelo seu Estado. É neste patamar que podemos situar a educação e fazer uso da declaração de Carneiro (2012:47) quando afirma que “A educação é um serviço público, pelo que compete ao Estado a responsabilidade irrenunciável de o regular, de o fiscalizar e de assegurar a sua qualidade, independentemente do prestador. O direito de todos à educação é um dos pilares do Estado de Direito que, em qualquer circunstância, é sua obrigação preservar.”

Porém, a nível educativo, o Estado assume a sua ideologia de seriação com os privilégios de uns a assumirem-se como injustiças para outros, embora subsista na legislação educativa uma letal preocupação com as desigualdades escolares.

A este propósito, David Justino considera que o excesso legislativo que impregna o Sistema Educativo português, além de prejudicial é gerador de instabilidade (2011), enquanto António Barreto salienta que em Portugal existe uma obsessão normativa e regulamentadora, convertida num afã legislativo doentio que dificilmente se poderá alterar. Ou seja, visto que as reformas continuam sempre, muito aquém das expectativas, tal facto traduzir-se-á, paradoxalmente, na introdução de novas reformas. (Benavente: 2004)

Porém, uma análise cuidadosa dos resultados mostra que a situação não cessou de se agravar. De facto, o estudo encetado pelo Conselho Nacional de Educação, denominado “Estado da Educação 2011”, apresentou os resultados preliminares, revelando que apenas cerca de metade dos alunos que frequenta o 12º ano tem 17 anos, ou seja, nunca reprovou e um em cada oito alunos reprovou pelo menos três vezes ao longo da sua escolaridade.

Esta situação é ainda mais grave se atentarmos que estes números são fruto de instruções políticas e administrativas que ao longo destas três décadas foram ajustadas por ministros e secretários de Estado, no sentido de aumentar as notas, repescar alunos chumbados, facilitar as passagens automáticas e evitar os repetentes.

Os únicos indicadores que mostraram melhoria, ou antes, aumento, são os relativos aos números de estudantes e de professores que cresceram exponencialmente. Apenas do ponto de vista quantitativo, a democratização do ensino é um sucesso pois do ponto de vista

qualitativo a democratização do ensino tem-se revelado um insucesso pois o Ministério apenas se preocupa com estatísticas e rankings.

Assim, a pretexto de se evitarem as tensões provocadas pelo alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, multiplicam-se as iniciativas no sentido de aligeirar, flexibilizar e relativizar os conteúdos lectivos.

Mas é preciso resistir à tendência de, sob a capa de ensinar diferente, ensinar menos e pior. (Justino: 2011)

Ensinar menos e pior é falsear os alunos provenientes de meios desfavorecidos, e na prática proibi-los de terem expectativas de ingresso no Ensino Superior ou no mundo laboral qualificado e condená-los à perpetuação das suas condições de vida. Formalmente, o diploma de quem aprendeu menos e pior representa a aquisição de conhecimentos subjacentes a um nível ou grau de ensino. Na prática, esse diploma inviabiliza o sonho de um percurso universitário ou de um ingresso no mundo profissional qualificado. Ou seja, os portadores destes “diplomas de ranking” foram enganados por um sistema educativo que também se engana a si próprio.

Do ponto de vista qualitativo a democratização do ensino tem-se revelado um insucesso por razões de índole social. Ou seja, a nossa escolarização não resulta de dinâmicas sociais pois, na prática, ela é imposta pelo Estado central, segundo vários modelos, onde se encaixam laboriosamente os objectivos de desenvolvimento económico e de coesão social ambicionados quer pelo Estado português quer pelos seus parceiros na Europa.

Podemos então afirmar que a escolaridade obrigatória não é uma necessidade sentida pelos portugueses, pelas famílias ou pelos alunos, mas sim uma obrigação decidida e imposta pelo Estado (Benavente: 2004). E neste contexto, não existem em Portugal dinâmicas sociais que sustentem a implementação da escolaridade obrigatória até aos 18 anos.

1. EDUCAÇÃO E TRABALHO: UMA RELAÇÃO EM FALÊNCIA

O ideário de combate às desigualdades sociais legitima ao Estado o papel de exclusividade no que concerne à capacidade de regular e assegurar a educação com o intuito de igualizar a sociedade.

Porém, a construção social das desigualdades não é estática e deste modo as suas causas são redefinidas e configuradas em conformidade com os contextos históricos, científicos e políticos.

Assim, as atuais desigualdades escolares também não são as mesmas de há alguns anos.

O acesso à escola, o número de anos de permanência e os percursos escolares não têm o mesmo significado de há algumas décadas, quando se assumiam como mecanismo de acesso ao mercado de trabalho.

A crise, a escassez de trabalho, o desemprego e a inflação da qualificação profissional têm transfigurado a relação tradicional entre educação e trabalho, enfraquecendo as

políticas e as instituições educativas que legitimamente exerciam uma mediação com o mundo do trabalho.

A atual crise e o aumento do desemprego estrutural, enfraquecem a visão do Estado quanto à sua capacidade de controlar as desigualdades sociais por meio de políticas educativas e de capacitação para a inserção no mercado de trabalho.

A crise na mediação entre a educação e o trabalho além de agravar as desigualdades sociais, descredibilizam as políticas educativas que perdem significado e legitimação social na medida em que o ensino público já não garante a possibilidade imediata de aceder e ascender no mercado de trabalho.

Essa preocupação por parte do Estado patenteia-se na articulação das políticas educativas de acesso e permanência na escola e na criação de currículos por competências como mediação para o acesso ao trabalho, ao mesmo tempo que lhe garantem a manutenção do seu papel de regulador educativo.

Atualmente, enquanto o Estado continua a proclamar a universalização da escolaridade e determina o aumento do número de anos para a sua obrigatoriedade, a posse de um certificado ou diploma escolar apenas permite o acesso a empregos desqualificados e temporários, quebrando o vínculo assegurado entre escolarização, emprego e igualdade.

Escolarizados, mas sem emprego ou em trabalhos precários, logo, em formas de viver vulneráveis e instáveis, os atuais cidadãos assistem ao aprofundamento das desigualdades sociais quando a universalização da escolarização prometia esbatê-las.

As virtualidades da democratização igualitária supostamente asseguradas pela escolaridade obrigatória perderam credibilidade. Instalou-se a descrença no Estado e nas suas políticas da educação, pois os mais desfavorecidos embora escolarizados no padrão mínimo de qualidade prometido, dificilmente conseguirão sair dos níveis de pobreza garantidos pelo salário de um trabalho precário.

Por outro lado, a centralização exclusiva das intervenções educativas nos contextos escolares, asseguram-lhes uma sistemática ineficácia. Ou seja, objectiva-se erroneamente que a superação das desigualdades escolares é exequível mediante a formalização de medidas cuja real execução se limita ao espaço escolar.

Assim, para eliminar todos os fenómenos educativos indesejáveis, tais como as reprovações, o abandono escolar, ou os baixos níveis de escolarização, o Estado determina soluções de cariz legal que erroneamente pressupõem que a erradicação destes fenómenos depende de uma intervenção exclusiva no seio da instituição escolar.

Assim, balizadas e confinadas exclusivamente às escolas, as sucessivas reformas educativas dificilmente conseguirão melhorar os resultados escolares, porquanto o Estado se demitiu de intervir nos factores extra-escolares que influenciam o aproveitamento dos alunos.

2. A AVALIAÇÃO (INCOERENTE) DOS RESULTADOS EDUCATIVOS

Nos últimos anos, os sistemas nacionais e internacionais de avaliação, analisam, expõem e confrontam as desigualdades educativas entre escolas públicas e privadas e ainda entre países.

Neste processo, as desigualdades educacionais são medidas, quantificadas e comparadas cada vez com maior detalhe e divulgadas pela comunicação social, expondo com vergonha e/ou orgulho a diversidade de qualidade da educação.

Em Portugal, mostra-se, sobretudo, a deficiente qualidade da escola pública quando comparada com a escola privada que apresenta melhores resultados.

Já nas comparações internacionais, os nossos resultados escolares assumem-se como vergonha pátria, expressando publicamente o nosso atraso nacional aos mais diferentes níveis: regional, social, cultural, político e económico.

O reconhecimento desta realidade pelo próprio Estado expressa-se nas políticas educativas de todos os governos. Estes, para além de legislarem de modo doentio, reiteram a necessidade de mostrar o que se progrediu para, deste modo, legitimarem a realização de novas intervenções educativas.

A título exemplificativo, podemos referir que no ano de 2012, o governo legislou quatro vezes sobre a autonomia das escolas sem que se tivesse efectuado qualquer avaliação que legitimasse essas determinações legais.

Porém, contabiliza-se o aproveitamento dos alunos, a partir de resultados quantitativos decorrentes de avaliações oficiais de carácter generalista, parcial e tendencioso. Para isso operacionalizaram-se os rankings das escolas, fazendo crer que umas propiciam melhores resultados do que outras, ou seja, criando a percepção de que o aproveitamento dos alunos depende exclusivamente da escola frequentada e da qualidade dos respectivos professores.

A este propósito, uma investigação realizada recentemente (Valente, 2011: 133) alerta-nos para as limitações dos rankings pois “uma vez que se tratam de médias (...) não reflectem a realidade, ignoram a dimensão do estabelecimento de ensino assim como a percentagem de alunos que realizou cada exame, não têm em conta o meio social em que a escola está inserida, confundem sucesso escolar com sucesso em exame, misturam resultados pessoais com qualidade de serviço prestado.”

Acresce que a nível do 9º ano do ensino básico os rankings não consideram a fraca motivação dos alunos, decorrente do exame só ter uma ponderação de 30% na nota final, podendo o aluno transitar mesmo com insucesso na disciplina.

Por outro lado, os rankings não têm em linha de conta a forma como os alunos são preparados para exame, nomeadamente no que se refere ao recurso às explicações particulares, apenas acessíveis aos mais favorecidos economicamente e que acabam por espelhar nos resultados do exame a qualidade do explicador e não do estabelecimento de ensino. Também não avaliam a taxa de esforço, nem os progressos realizados, nem aferem o grau de exigência dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente as condições de admissão dos alunos a exame. Ignoram o percurso escolar dos alunos avaliados e ignoram as variações que os estabelecimentos registam na sua posição. (ibidem)

Estas contradições espelham que a ligeireza e a necessidade político-obsessiva de se obterem (bons) resultados ao nível da educação têm conduzido os seus responsáveis a ignorar as análises e as recomendações de investigações acumuladas nos centros de pesquisa em Educação.

Nestes, há muito que se concluiu que as soluções para as desigualdades educacionais não dependem exclusivamente de determinantes internos à escola nem do sistema educativo em geral. Ao invés, qualquer solução para os problemas da escola pública deve incidir primeiramente nos determinantes sociais, económicos, políticos, culturais e de género, que contextualizam e produzem os modelos educativos e consequentemente as suas taxas de aproveitamento.

Porém, para quem legisla ao lado e acima do sistema escolar, submetido a um poder político e instigado a apresentar soluções rápidas, a análise destes determinantes apresenta-se demasiado incómoda para a tranquilidade das instituições educativas e para a coesão do país.

Assim, a escola pública, continua a expor as desigualdades escolares (sociais), enquanto o Estado, no seu papel de regulador, imputa as responsabilidades aos aspetos intrínsecos à escola.

3.SOCIEDADE E EDUCAÇÃO: RECONFIGURAÇÃO DE AFINIDADES

O aumento do acesso à escola por parte dos grupos mais desfavorecidos, enfatiza a crescente afinidade entre sociedade e educação. O sistema escolar expõe e agrava as brutais desigualdades sociais dos indivíduos. Os mais desfavorecidos são repetidamente vitimizados.

Secundarizados no processo de ensino-aprendizagem e no uso dos bens educativos, são enquadrados em políticas de inclusão e padrões mínimos de resultados.

O padrão mínimo de qualidade, assegurado por currículos permeados de competências e por avaliações de resultados, mantém e aprofunda as desigualdades. Estas, apresentam-se cada vez mais visíveis e incómodas, não apenas nas escolas, mas na dinâmica social e política.

No entanto, a visão que o Estado tem das desigualdades escolares surge conformada a partir dos próprios alunos; são preguiçosos, têm insucesso e consequentemente não adquirem as competências requeridas pela escola nem pelo actual mercado de trabalho.

Assim, a escola pública mantém-se estereotipada na representação que faz dos seus alunos repetentes, entendendo-os como indivíduos carentes de educação, de cultura, de valores, de competências e de hábitos de trabalho, características intrínsecas ao seu modo de vida. Para o Estado, o défice de aproveitamento escolar assume uma configuração reducionista situada no nível das condições de vida.

Neste cenário reducionista, subjaz a ideia de que, uma vez eliminadas as carências, as desigualdades de aproveitamento apenas necessitam de ser compensadas.

É dessa visão que se alimenta a autoimagem do Estado, das políticas e das instituições educativas, preocupadas em suprir carências, facultando as habilidades e competências

necessárias para diminuir as desiguais condições de inserção dos indivíduos na sociedade letrada e no mercado de trabalho.

Nesta ótica, o Estado centraliza as suas funções educativas no dever de suprir carências; um papel menos exigente do que construir uma sociedade igualitária.

As políticas de superação das desigualdades escolares consagram-se a superar carências de condições de vida, de valores e de atitudes morais. Mais tempo de escola para tirar os alunos da marginalidade, do risco moral, da violência, da droga e da carência de valores da família.

Esta visão moralista da escola pública está implícita nas políticas educativas que apresentam o Estado e a instituição escolar como entidades legítimas de moralização dos indivíduos, tendo a disciplina de Formação Cívica assegurado autonomamente a sua presença no contexto curricular. A sua recente eliminação na actual Revisão da Estrutura Curricular foi acompanhada da recomendação de se manter “a relevância dos seus conteúdos de modo transversal”, onde se depreende a constante preocupação do sistema educativo na inculcação de condutas e valores sociais e escolares que já não consegue garantir de forma compartimentada.

Porém, o aumento da pobreza massificada torna perceptível a fragilidade desta visão moralista que impregna as políticas educativas. A utopia da igualdade escolar patenteia-se nos projetos de política compensatória: aulas de Apoio Pedagógico Acrescido, Estudo Acompanhado, Atividades lúdicas, culturais, desportivas, cívicas e moralizadoras.

Apenas os professores e educadores das escolas públicas percebem os limites dos programas compensatórios, face ao peso da precarização material na vida desses alunos pois findas estas actividades, os alunos recuperam a liberdade do regresso às ruas, às casas, às famílias e ao contexto do desemprego ou do trabalho precário que permite sobreviver na pobreza massificada.

A relação entre as políticas educativas públicas, o Estado e as desigualdades sociais e escolares, balizou-se em novas terminologias - políticas de inclusão-, onde a escola e os currículos se denominam de inclusivos, porquanto se destinam aos indivíduos que vivem excluídos dos bens culturais, das instituições e dos espaços públicos, e que preferiam manter-se excluídos da escola pública.

Ao Estado incumbe o dever de incluí-los, permitir o acesso àqueles que permanecem distantes do convívio social e cultural.

Porém, é mais fácil garantir o acesso de todos à escola do que assumir o dever de reduzir as desigualdades.

Nesta ótica a escola pública assume-se socialmente como instituição democrática porquanto permite, propicia e obriga a sua frequência, a todos aqueles que pretendem permanecer do lado de fora.

Destituídos de racionalidade crítica e associados pelo senso comum, os grupos socialmente desfavorecidos continuam submetidos ao Estado que lhes supre as carências básicas e simultaneamente lhes faculta o acesso a instituições inclusivas. Desconhecem que o Estado fracassou no ideário da Escola pública: erradicar as desigualdades pela educação.

4. OS DESTINATÁRIOS (PASSIVOS) DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DO ESTADO (PROTAGONISTA)

O Estado é o centro. As políticas da escola pública são generalistas, como incumbe ao Estado. Os indivíduos são destinatários devotos e ingenuamente crentes no sucesso das ações e intervenções educativas do Estado.

Este, enfatiza os seus deveres enquanto Estado e aponta as desigualdades a corrigir, mas ignora as vivências dos destinatários, os quais, passivos e agradecidos, acreditam beneficiar da igualdade propiciada pelo acesso à escola pública.

Assim, se por um lado através das escolas públicas, o Estado assume o papel de protagonista, por outro lado, expõe a sua fragilidade e incapacidade para intervir na correção das desigualdades.

Elevadas à condição de ator único, as políticas educativas patenteiam na própria terminologia os valores subjacentes: são políticas compensatórias e *igualitárias*. Porém, apenas conseguem compensar as carências e as desigualdades através da garantia de igualdade de acesso aos serviços educativos públicos.

Esta igualdade de acesso e de permanência na escola pública, em padrões mínimos universais de qualidade, assume-se para os grupos sociais desfavorecidos como uma possibilidade de se superarem as injustiças e desigualdades sociais. Deste modo, as intervenções do Estado na escola pública são incontestadas e rodeadas de expectativas face aos resultados esperados, pois a subsistência da escola pública é garantida pelo Estado que tem como retribuição a consensual subserviência dos seus beneficiários.

Neste contexto o Estado não constitui nunca a essência do problema. Pode ser criticado por não ser igualitário na solução dos problemas sociais, por dar maior atenção e mais recursos a uns setores da sociedade do que a outros mas enaltecem-se nas suas funções a capacidade para assegurar, gerir e operacionalizar o funcionamento da escola pública.

A escola pública apresenta-se como uma oportunidade de igualização social oferecida pelo Estado e pelas suas instituições. Mas não para todos indistintamente, apenas para os que aprenderem os conteúdos pré-estabelecidos.

A escola pública apresenta-se como uma oportunidade de igualização social oferecida pelo Estado e pelas suas instituições. Mas não para todos indistintamente, apenas para os que assimilarem as normas e os conteúdos pré-estabelecidos.

Neste sentido, as orientações da Revisão da Estrutura Curricular asseguram que as suas alterações “permitirão melhorar significativamente o ensino das disciplinas fundamentais [...] reorientando o ensino para os conteúdos disciplinares centrais”. Porém, além deste documento não especificar o que entende por disciplinas fundamentais ou por conteúdos disciplinares centrais, remete para a ideia de que nem todos são centrais ou fundamentais, legitimando assim a hierarquização disciplinar.

A necessidade de melhorar significativamente o ensino leva-nos também a equacionar a coerência desta ideia pois os problemas educativos não residem exclusivamente no ensino, mas sobretudo na aprendizagem e por consequência é esta que necessita de melhoria.

O preâmbulo deste documento assegura-nos que “criará as condições para uma definição das metas de aprendizagem” embora também não especifique a que tipo de condições se refere. Porém, a manutenção de um cenário educativo permeado por metas, legítima e enfatiza a prevalência das exigências de provar, comprovar, avaliar e classificar patentes nas diretrizes educativas, fato, reforçado, por exemplo, na previsão de “maior rigor na avaliação, através, nomeadamente, da introdução de provas finais no 6º ano”.

A aquisição de conhecimentos assume um papel de tal modo relevante que, no Estatuto do Aluno e Ética Escolar aprovado em 2012, o ponto 2 do artº 25 referente às medidas disciplinares, considera que “o aproveitamento escolar” constitui, entre outras, uma das “circunstâncias atenuantes da responsabilidade disciplinar do aluno”

5. POLÍTICAS EDUCATIVAS: DO CONTROLE À EXCLUSÃO

Quanto mais as desigualdades ficam expostas no sistema escolar, maiores as tentativas do Estado para as ocultar e para simultaneamente manter a ordem social, a ordem política e também a ordem escolar.

Assim, a Escola pública é permeada por políticas de segurança, onde imperam a ordem e o controle. A *inclusão* transfigura-se em extermínio daqueles que se revelam incapazes e indisciplinados, e portanto indignos de permanecer na escola, legitimando assim, no ideal de *inclusão* a ideia de *exclusão*.

A urgência do controle das consequências sociais decorrentes das desigualdades escolares substituiu o ideal de colaboração por políticas de controle, de repressão e de expulsão daqueles que não se enquadram na cultura escolar.

O ideário de conceber políticas e instituições educativas que garantissem o direito à herança cultural e ao conhecimento para a superação das desigualdades foi substituído pela ideia de controle.

Neste enquadramento, os mais desfavorecidos não possuem conhecimentos que lhes permitam reconhecer que as proclamações de vontades políticas se sobrepõem ao real exercício de intervenções politicamente necessárias e reflectidas.

O conhecimento é reflexão sobre a informação, é capacidade de discriminação relativamente à informação que se possui, é capacidade de hierarquizar, de ordenar, de generalizar, de criticar, a informação que se recebe. E essa capacidade não se recebe como informação.

Por isso, a função educativa não consiste unicamente em transmitir conteúdos informativos. A grande finalidade da educação é assegurar a utilização e a rentabilização da informação que se possui. E estas faculdades só estão na posse dos mais favorecidos.

A escola precisa de ter uma atitude desmistificadora dos tabus ideológicos, do que é a política, do que é governo, e das suas intenções ambíguas. Para isso é necessário rejeitar a

doutrinação pois "O desaparecimento de um sentido de responsabilidade é a consequência mais extensa da submissão à autoridade" (Milgram s/d)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azevedo, J. (1996). *Avenidas de liberdade (Reflexões Sobre Política Educativa)*, 2ª ed., Porto: Edições ASA.

Benavente, A. (1999). *Escola, professores e processos de mudança*, Coleção Biblioteca do Educador, Lisboa: Livros Horizonte.

Benavente, A. (2004). "O Pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal" In *Revista Iberoamericana de Educación* (34).

Jardim, J. & Pereira A. (2006). *Competências pessoais e sociais. Um guia prático para a mudança positiva*. Porto: Edições Asa.

Leite, C. (2006). "Políticas de currículo em Portugal e (im)possibilidades da escola se assumir como uma instituição curricularmente inteligente". In *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, (67-81). Jul/Dez 2006.

Mendonça, A. (2009). *O Insucesso Escolar: Políticas Educativas e Práticas Sociais*, Lisboa: Edições Pedago.

Mendonça, A. & Bento, A. (Orgs). (2008). *Educação em Tempo de Mudança*, Funchal: CIE-UMa.

INTERNET

Barreto, A. (2011). Reformas da Educação. In jurispro.net/ver/ReformadaeducacaoAntBarreto.doc

Acesso em 2 de dezembro de 2011.

Justino, D. Público, 17 março 2011

Acesso em 2 de dezembro de 2011. www.publico.pt/.../david-justino-defende-mais-confianca-nos-profess...