

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-10-26

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Mateus, S. (2020). Educação. In Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (Ed.), *O estado da nação 2020: valorizar as políticas públicas*. (pp. 18-23). Lisboa: IPPS -Iscte - Instituto para as políticas Públicas e Sociais.

Further information on publisher's website:

<https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/divulgacao/estudos-e-publicacoes-3/784-2020-valorizar-politicas-publicas>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Mateus, S. (2020). Educação. In Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (Ed.), *O estado da nação 2020: valorizar as políticas públicas*. (pp. 18-23). Lisboa: IPPS -Iscte - Instituto para as políticas Públicas e Sociais.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



Consolidar a participação e o sucesso escolar num pano de fundo de fragilidades

Desde 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que “a justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” está consagrada como direito na lei portuguesa. Em 2020, a igualdade de oportunidades continua por cumprir, sobretudo no que diz respeito ao sucesso.

Depois das políticas de massificação do acesso à educação levadas a cabo nas últimas décadas, parece chegado o momento de consolidação das políticas de alargamento do sucesso, a partir de um foco na autonomia das comunidades educativas. Do ponto de vista das políticas públicas, é significativa e desafiante a abertura de espaços colaborativos e de coautoria de soluções para prevenir e responder ao insucesso escolar, destinadas a todos e não apenas reservadas a alguns, contrariando uma naturalizada aceitação da possibilidade de insucesso para uma parte significativa do público escolar.

O esforço de melhoria das condições de participação e sucesso na educação tem-se feito no sentido da flexibilização curricular e reforço da autonomia dos atores locais, a partir de uma constelação de medidas¹ que dão resposta a algumas “velhas” fragilidades do sistema educativo: a reprovação sistémica e os fracos resultados escolares. Mas esta política deve ser equacionada a partir também das “novas” fragilidades, como o envelhecimento da classe docente.

Em 2017 apenas 1,1% dos docentes do ensino básico e 1,2% dos docentes do ensino secundário tinha menos de 30 anos. Segundo os resultados do inquérito internacional TALIS, a classe docente portuguesa conta-se entre as mais envelhecidas dos países da OCDE, o que se tem agravado desde 2013 — quase metade ultrapassa os 50 anos.

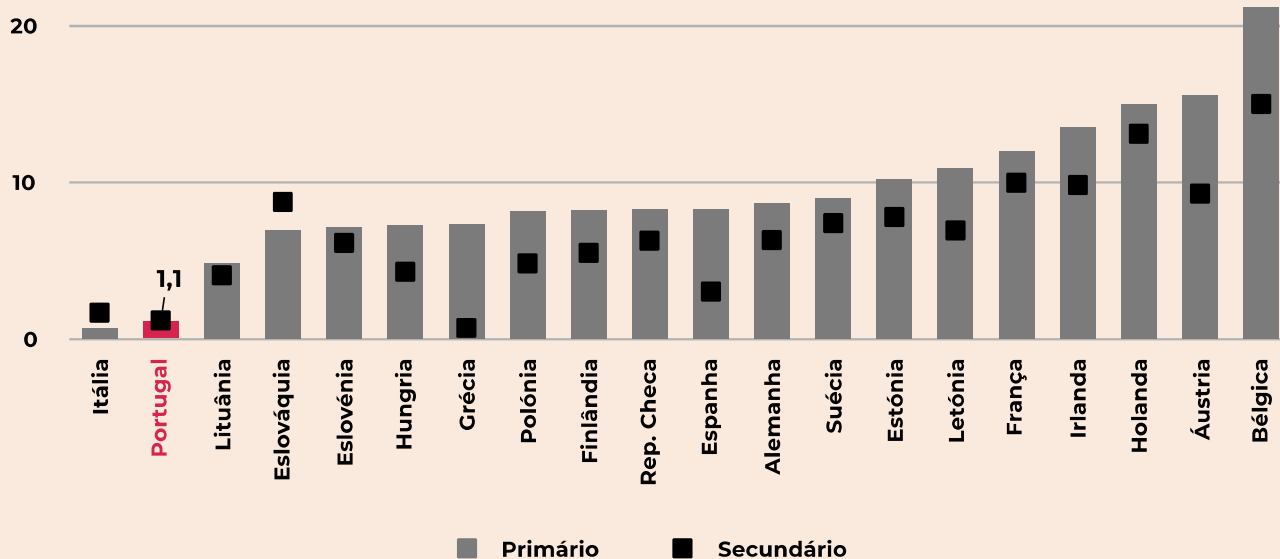
O impacto deste envelhecimento é importante. Pressupõe uma renovação acentuada da classe na próxima década e uma revisão estratégica das necessidades de recursos humanos. Tem ainda outras implicações. Confere experiência acumulada e maturidade aos profissionais, mas pode ligar-se aos elevados níveis de stress reportados pelos professores portugueses no TALIS (35%, face a 18% na OCDE), que atingem particularmente as mulheres. A idade não é negligenciável do ponto de vista pedagógico, sobretudo num momento em que os esforços de reforma flexibilizam pedagogias, currículos e ensaiam novas formas de ensinar e aprender. Pode ter impactos, por exemplo, no (re)conhecimento das culturas juvenis da “geração milénio”, fortemente diversa, globalizada e digitalizada, e por isso com novas necessidades.²

*A classe docente portuguesa
conta-se entre as mais
envelhecidas da OCDE
(pouco mais de 1% tem menos
de 30 anos e quase metade
ultrapassa os 50 anos), o que
coloca vários desafios*

Em Portugal, 94% dos professores não considera que os desafios colocados por turmas com grande diversidade cultural e étnico-racial constitua uma dificuldade profissional significativa (a média da OCDE é de 67%). Esta maior autoconfiança pode ser sinal de um alheamento relativamente às necessidades dos estudantes.³

Professores com menos de 30 anos por nível de ensino (% , 2017)

Fonte: OCDE



Ainda assim, no ano letivo de 2017/2018 assistimos a uma melhoria dos resultados escolares, traduzida na diminuição das taxas de retenção e desistência que foram de 2,8% no 1.º ciclo, 5% e 7,8% no 2.º e 3.º ciclos e 15,7% no ensino secundário.⁴ Os resultados dos alunos portugueses nos três domínios analisados no Inquérito PISA de 2018 (a literacia de literatura, a literacia matemática e a literacia científica) também ultrapassaram pela primeira vez a média da OCDE, registando 3 a 4,3 pontos acima desta, dependendo do domínio.

Os estudantes estão mais descontentes com a sua experiência escolar, embora haja vários sinais de melhoria dos resultados dos alunos portugueses

Estes resultados favoráveis não são ainda suficientes para cancelar as “velhas” fragilidades da educação em Portugal. Nestas encontram-se a persistente cultura de reprovação e a forte assimetria social nos resultados escolares. A incidência da reprovação é socialmente seletiva, concentrando-se nos estudantes mais vulneráveis

socialmente e com origem étnico-racial diferenciada (que apresentam taxas de retenção que chegam a triplicar as dos pares).⁵ A qualidade do percurso escolar é determinante nas representações que as crianças e jovens desenvolvem de si próprios e das suas capacidades.

Decretar uma maior autonomia e flexibilidade no ensino-aprendizagem é também voltar a colocar o foco no lugar ocupado por quem ensina. Os professores são o recurso mais importante das escolas⁶ e são também os atores mais diretamente envolvidos e afetados pelas dinâmicas de mudança possibilitadas por esta política. ▀

¹ OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal: an OECD Review*. Paris: OECD.

² Ferreira, V., Lobo, M. C., Rowland, J., & Sanches, E. (2017). *Geração milénio?: um retrato social e político*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

³ OECD (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS. Paris: OECD.

⁴ CNE (2019). *Estado da Educação 2018*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

⁵ Abrantes, P. & Roldão, C. (2019). The (mis) education of African descendants in Portugal: Towards vocational traps?. *Portuguese Journal of Social Science*, 18(1), 27-55; Seabra, T., Mateus, S., Matias, A.R. & Roldão, C. (2018). Imigração e escolaridade: trajetos e condições de integração In Carmo, R. M. do, Sebastião, J., Martins, S. C., Azevedo, J. & Costa, A. F. da (Coord.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa* (pp.301-314). Lisboa: Mundos Sociais.

⁶ OECD (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*. Paris: OECD.

A autonomia e flexibilidade curricular

As abordagens pedagógicas tradicionais, do currículo enciclopedista, que enfatizam a memorização e onde a aprendizagem é um exercício passivo, ainda são predominantes

A experiência escolar da maioria dos decisores, dirigentes escolares e docentes em exercício neste momento em Portugal obedeceu a imperativos de homogeneização. A mesma aula, ensinada com o mesmo método, a começar à mesma hora, numa sala organizada da mesma forma, para estudantes considerados iguais. Estamos, em 2020, longe deste cenário. Mas quão longe? As abordagens pedagógicas tradicionais, do currículo enciclopedista, que enfatizam a memorização, onde a aprendizagem é um exercício passivo, ainda são predominantes e têm mostrado bem os seus limites.

A política de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, lançada pelo XXI Governo Constitucional, em regime de experiência pedagógica no ano letivo de 2017/2018¹ e, mais tarde, em 2018 e 2019, generalizada através de decreto-lei e portaria específica², é uma constelação de medidas que conferem maior flexibilidade e territorialização nos processos de ensino-aprendizagem. Vem abrir espaço a pressupostos e práticas diferentes e a uma rotura com o “mito da homogeneidade” dos estilos e ritmos de aprendizagem dos estudantes, tendo por base a colaboração.

Do ponto de vista sistémico, a flexibilidade corresponde à capacidade de mudança no sentido ou na estratégia de realização das tarefas.³ Poder variar a nossa ação, em vez de depender de apenas um tipo de abordagem (fixidez) é, na teoria dos sistemas, condição necessária para a evolução. Designa a capacidade de sofrer mudanças sem sofrer uma desorganização severa e implica um acréscimo de complexidade e sensibilidade. Quando não exercida, perde-se. A perda de flexibilidade é normalmente sinal de patologia. O contexto também importa nesta equação: quanto mais incerto é o contexto, maior flexibilidade deve ser prevista e introduzida no interior do sistema. Quanto mais flexível for a organização, mais rapidamente consegue adaptar-se às mudanças, mas em excesso, pode levar à perda de coesão e à falência do sistema.

Se pensarmos as escolas como organizações que aprendem e não apenas como organizações que ensinam, a sua flexibilidade adquire grande relevância. O ensaio contínuo de novas soluções para velhos problemas (como o insucesso escolar ou a reprovação sistémica) alarga necessariamente as formas de agir em educação.

A política de Autonomia e Flexibilidade Curricular dá seguimento a um debate antigo sobre organização curricular do sistema e surge na sequência de

¹ Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho.

² Decreto Lei n.º 55/2018, de 06 de julho, e Portaria n.º 181/2019.

³ Runco, M. A., Pritzker, M. A., Pritzker, S. R., & Pritzker, S. (Eds.). (1999). *Encyclopedia of Creativity* (Vol. 2). Elsevier.

outras políticas que visaram alargar a escolaridade, garantir equidade no acesso à escola e melhorar a qualidade da educação. Apresenta-se como um instrumento de resposta ao problema persistente do insucesso escolar. Foi desenhada, segundo os seus autores, a partir de evidências decorrentes de estudos nacionais e internacionais e de uma consulta pública alargada, incluindo os próprios estudantes. Foi testada em modalidade de projeto-piloto durante o ano letivo de 2017/2018 em 235 escolas de todo o país.

Esta política dá corpo a um conjunto de recomendações internacionais no sentido de uma maior autonomia das escolas e de uma definição concreta das aprendizagens essenciais. A autonomia é, no entanto, um tema controverso e o nível de autonomia escolar varia consideravelmente entre os países europeus. No seu debate, os sistemas centralizados (onde as escolas têm menos autonomia) são defendidos como garantes de maior igualdade e eficácia, tal como os sistemas descentralizados (com mais autonomia) são salientados como mais adaptados às características e necessidades de cada contexto local e por isso promotores de maior sucesso escolar.⁴

A génese da política reporta a 2016, ao lançamento do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), focado na promoção da qualidade no ensino e no combate ao insucesso escolar e foi depois integrando um conjunto mais alargado de orientações. Aqui se incluem, entre outras: o lançamento em 2017 do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (que descreve o conjunto de princípios, valores e literacias do aluno competente no final da escolaridade obrigatória), a Identificação de Aprendizagens Essenciais (que define os conteúdos curriculares indispensáveis, os processos cognitivos e saberes fazer associados), uma atualização do currículo dos ensinos básico e secundário (os seus princípios orientadores), os Planos (inter)municipais para a Promoção do Sucesso Escolar de 2019 (ligando a promoção do sucesso escolar aos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial) e a Autonomia e Flexibilidade Curricular.

A sua oficialização veio legitimar algumas práticas prévias de comunidades educativas mais dinâmicas e inovadoras, tal como as abrangidas por medidas como os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), incentivando o seu aprofundamento e generalização e possibilitando alterações mais substantivas nos processos de ensino-aprendizagem, a diferentes níveis: conteúdos, espaços, tempos e distribuição de papéis.

Assume que o trabalho escolar com um público heterogéneo não pode ser uniforme nem descontextualizado. Ou seja, que a transformação da escola num espaço mais inclusivo e significativo deve assentar na contextualização interdisciplinar dos saberes e aprendizagens e contar com a coautoria dos seus atores e protagonistas. Na prática, isto significa que escolas, diretores e professores têm possibilidade de gerir de forma flexível até ao limite de 25% da carga curricular (diversificando e inovando o currículo e os métodos), mantendo a ligação a um conjunto predefinido de aprendizagens essenciais (base de aprendizagem comum para todos). A sua operacionalização pode abranger variações na organização do trabalho escolar, o reforço do trabalho colaborativo e a constituição de novos perfis de equipas educativas, procurando criar condições de inovação mais participadas, e explorando metodologias e práticas que vão para além das tradicionais.

Apesar dos progressos contínuos desde 2000, e sobretudo dos mais recentes, como a diminuição das taxas de reprovção e desistência e as aprendizagens

A política de autonomia e flexibilidade curricular põe em causa o “mito da homogeneidade” dos estilos e ritmos de aprendizagem dos estudantes

⁴ Martins, S. da Cruz, Capucha, L., & Sebastião, J. (2019). *School Autonomy, Organization and Performance in Europe*. Lisbon: CIES – Iscte.

A oficialização da autonomia e da flexibilidade curricular veio legitimar algumas práticas prévias de comunidades educativas mais dinâmicas e inovadoras, como os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

mais sólidas confirmadas no Inquérito PISA, subsiste ainda um paradigma educativo mais focado na transmissão de conteúdos do que na sua apropriação, pouco compatível com os contextos contemporâneos acelerados e de maior imprevisibilidade, de intenso desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, e de problemáticas complexas como as ligadas à sustentabilidade, saúde, segurança e identidade. Aprender em 2020 implica memorizar tanto quanto replicar informação, aplicá-la e mobilizá-la de forma não rotineira na resolução de novos problemas. É nestas últimas operações que os estudantes portugueses continuam a mostrar debilidades.⁵

Na implementação da política há elementos inovadores a destacar. Em primeiro lugar, uma expansão das possibilidades de transformação e *desmuramento* dos processos educativos – salas de aulas sem paredes ou aprendizagens sem turma. Ou seja, o espaço de aprendizagem deixou de ser rígido, podendo ocorrer noutros grupos e noutros locais como laboratórios ou jardins.

Em segundo lugar, a transição para paradigmas mais ativos de ensino-aprendizagem. Na inovação pedagógica, aspetos como a avaliação, por exemplo, podem sofrer reconfigurações, transformando-se num instrumento de melhoria dos processos, e não apenas de penalização e exclusão.

Em terceiro lugar, uma menor segmentação na experiência educativa, colocando em interação os saberes através do ensino interdisciplinar e articulado do currículo assim como da dinamização de projetos que unem matéria de diferentes disciplinas.

Por fim, o reforço de modalidades mais horizontais, participadas e colaborativas de trabalho escolar. A necessidade de colaboração é transversal nestas transformações. Professores e equipas educativas passam a assumir um papel de coautoras e gestoras de propostas curriculares, em vez de executantes de decisões emanadas do poder central.

O processo de implementação tem sido gradual e tem contado com um acompanhamento próximo e um amplo dispositivo de recursos disponibilizados centralmente, de acesso público.⁶ É ainda cedo para poder observar objetivamente os resultados, mas há indícios de efeitos nos relatórios de acompanhamento e avaliação.⁷ A política é relacionada com melhores resultados escolares e de melhor qualidade, a melhoria nos testes internacionais, a redução do abandono escolar precoce, e a diminuição da retenção (com uma quebra de cerca de 25%). Salientam-se ainda a transformação organizacional e pedagógica, uma maior participação dos docentes em ações de formação contínua, um efeito de “contágio” e disseminação das práticas mais bem sucedidas e uma maior satisfação quer dos profissionais, quer dos alunos, tal como um aumento dos níveis de participação nas atividades pelos últimos.

O desenvolvimento da política enfrenta também desafios, desde logo relacionados com a capacidade das organizações para aproveitar a autonomia oferecida. A dinâmica de mudança é decretada junto de comunidades marcadas por rotinas de funcionamento, alguma rigidez nas práticas e uma classe docente envelhecida. As mudanças que não respondem a necessidades percecionadas podem ser mais difíceis de implementar. A implementação é tecnicamente complexa e as escolas dificilmente podem enfrentar sozinhas essa tarefa.

As práticas colaborativas e participadas alteram hierarquias, relações e protagonismos prévios. Exigem formação e acompanhamento. Estes processos

⁵ Sousa, H. D. (Dir.) (2017). *Exames Finais Nacionais – Ensino Secundário, Relatório Nacional: 2010-2016*. Lisboa: IAVE.

⁶ Recursos disponíveis em <http://afc.dge.mec.pt/>

⁷ Cosme, A. (2018). *Projeto de autonomia e de flexibilidade curricular (PAFC): estudo avaliativo da experiência pedagógica desenvolvida em 2017/2018 ao abrigo do Despacho n.º 5708 / 2017*; OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal: an OECD Review*. Paris: OECD.; Verdasca, J. (Coord.) (2019). *Relatório PNPSE 2016-2018: Escolas e Comunidades tecendo Políticas Educativas com base em Evidências*. Lisboa: PNPSE/ DGE.

implicam por exemplo uma multiplicação dos níveis de decisão, no âmbito organizacional e também profissional e interpessoal, que pode ser exigente.

A passagem da figura do professor para o contexto das equipas educativas exige maturidade e sólida formação, capacitação tecnológica, pedagógica e organizacional. Um dos fatores destacados pela OCDE como essenciais na promoção do sucesso escolar é justamente a “capacidade para atrair os professores mais talentosos para as escolas mais desafiantes”.⁸

A gestão pública da educação pressupõe sempre um certo nível de centralização. Mas pode antever-se a manutenção e até o aumento do nível de autonomia, traduzido num alargamento progressivo do campo de possibilidades de decisão local, a par com a transferência de competências para as autarquias já em curso. Na educação, o contexto não é uma inevitabilidade ou um acessório, mas um elemento fortemente constitutivo. Afirmámos antes que quanto mais incerto é um contexto, maior flexibilidade deve ser introduzida no interior de um sistema que nele opere. O recente contexto pandémico expôs a incerteza que é possível enfrentar. Levou à redefinição de prioridades, suspensão de burocracias e secundarizou dimensões periféricas da educação, colocando no centro da experiência educativa o seu aspeto mais fundamental: as relações entre os agentes educativos e público escolar. Este eixo – o relacional – merece lugar nas políticas públicas. Aqui incluímos as pedagogias, as formas de participação e colaboração e o funcionamento em rede alargada, que continuarão a ser centrais e a exigir flexibilidade nas dinâmicas de desenvolvimento do setor público de educação, cuja evolução está longe de se esgotar. ▀

As práticas colaborativas e participadas alteram hierarquias, relações e protagonismos prévios, exigindo formação e acompanhamento

⁸ OECD (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, Paris: OECD.

