

Educação e Formação: Perspectivas Internacionais

Breves notas acerca das prioridades políticas comuns à generalidade dos países da Europa

Janeiro de 1995

Introdução

Sem qualquer presunção de esgotar o universo das prioridades políticas enunciadas pelos governos dos países europeus para a educação e a formação, é possível elencar um conjunto de opções comuns.

A sua descrição circunscreve-se aos ensinamentos básico e secundário e procura, de forma breve, identificar os principais desafios e problemas em aberto.

Convém ainda assinalar que não há coincidências total entre as prioridades aqui identificadas e aquelas que são, em nosso entender, as prioridades nacionais de Portugal. Na verdade, o momento próprio de evolução da sociedade portuguesa no contexto europeu faz com que haja prioridades tipicamente portuguesas, como p. ex., o reordenamento da rede escolar do ensino básico, prioridade esta que já o foi em outras épocas e em outros países mais desenvolvidos.

Neste documento salientam-se as seguintes áreas problemáticas:

1. Avaliação interna e externa dos resultados das escolas (melhorar a qualidade do ensino).
2. Reformas dos programas escolares (melhorar a qualidade do ensino)
3. Ensino e Formação e preparação para o exercício profissional qualificado
4. Que educação e formação para a inserção sócio-profissional dos adolescentes e jovens que abandonam precocemente o sistema de ensino?
5. Formação de professores e qualidade de ensino
6. Descentralização, diversidade, flexibilidade versus centralismo, modelos únicos e rigidez
7. Ensino à distância e formação ao longo de toda a vida (Long Life Learning)

1. Avaliação interna e externa dos resultados das escolas (melhorar a qualidade do ensino).

Constituindo as escolas organizações sociais cada vez mais caras e preciosas, pelos benefícios sociais que delas se espera receber, e aprofundando-se cada vez mais a tendência para a descentralização e para a autonomia, é natural que os governos queiram atribuir prioridade à avaliação do desempenho das escolas.

É um facto indesmentível que há escolas melhores e escolas piores quando, em princípio, estão sujeitas às mesmas regras e condições. Então o que é que está na base das melhoras? Quais são os sinais de sucesso?

É preciso avaliar as organizações escolares, mas como o fazer e para quê? Se o objectivo é apenas prestar contas publicamente dos enormes investimentos públicos nelas realizados, então enfatizam-se os mecanismos de avaliação externa (ex. Reino Unido). Se também constitui um objectivo a correcção das práticas das organizações escolares, ou seja, dos seus órgãos e actores, então devem valorizar-se também os instrumentos de avaliação interna, de auto-avaliação.

Os países de tradição centralista (França, Itália, Portugal, ...) iniciaram processos de autonomização crescente das organizações escolares e reforçaram-se práticas de avaliação externa. Ora, o principal problema parece estar, hoje, na criação e no funcionamento de um "sistema de responsabilidade" que acompanhe a progressiva transferência de poderes para o nível local e de escola.

Para que as sociedades ganhem mais confiança nos seus sistemas de ensino e de formação, é necessário imprimir práticas de avaliação do desempenho das escolas e do sistema educativo, que sejam norteadas por princípios como:

- . objectivar com mais rigor os objectivos da avaliação e comunicá-los à generalidade da população;
- . criar hábitos de informação periódica, através de meios de grande difusão, acerca dos resultados da avaliação externa dos sistema e das escolas;
- . articular mecanismos de avaliação externa e de avaliação interna, envolvendo os órgãos que configuram as escolas;
- . criar e publicitar os níveis esperados para cada escola e para cada aluno, em cada ciclo de estudos.

2. Reformas dos programas escolares (melhorar a qualidade do ensino)

Uma das críticas aos sistemas educativos que corre o mundo é a da falta de qualidade das escolas. Essa crítica incide normalmente sobre as deficiências na aprendizagem escolar.

Ora, o programa de uma escola ou o currículo escolar compreende todas as actividades concebidas no seu quadro funcional para favorecer o desenvolvimento dos alunos e compreende tanto o programa formal, como todas as actividades informais/extra-escolares e ainda todos os elementos que concorrem para criar o espírito da escola, tais como a qualidade das relações, os valores, os modos de organização, os estilos e as metodologias. Esta é a concepção generalizada acerca de programas escolares.

Cada vez mais eles são objecto da acção política, pois os governos intervêm crescentemente na sua reorientação, tendo em vista melhorar a qualidade do ensino ou legitimar políticas económicas desenvolvimentistas.

As preocupações fundamentais têm circulado em torno das seguintes áreas:

(a) além de uma actualização de conteúdos (p. ex. novas tecnologias da informação, ensino das ciências, meio-físico, ...), é necessário intervir na mudança das metodologias de ensino, na elaboração de materiais de apoio aos alunos e professores e na formação destes. Normalmente as reformas curriculares avançam nos conteúdos mas os pés e as mãos dos professores continuam a desenvolver práticas escolares iguais às que desenvolviam há 20 e 30 anos atrás.

(b) elaboração de troncos-comuns nacionais e estabelecimento de níveis de desempenho esperado nas aprendizagens desses troncos-comuns. Nos países anglosaxónicos dá-se mais ênfase a esta definição de standards a atingir por todos os alunos. Em outros países, pretende-se elevar os níveis de exigência procurando criar melhores condições de trabalho a professores e alunos, tendo em conta a enorme diversidade de alunos no ensino básico. Persiste o difícil problema da conciliação entre o apoio aos alunos mais avançados e o apoio aos alunos mais atrasados dentro da mesma sala de aula e dentro da mesma escola.

(c) o reforço da educação dos valores, sobretudo à medida que decresce a influência das famílias e das igrejas e aumenta a influência dos media e de uma cultura consumista e materialista. Enfatiza-se, p. ex., a educação de atitudes e de comportamentos (saúde, consumo, preservação do ambiente, tolerância,

cooperação, ...) e releva-se a formação do sentido de responsabilidade pessoal e social das crianças e dos jovens.

Com o crescimento da violência dos grandes meios urbanos e suburbanos tem vindo a reforçar-se esta perspectiva de educação dos valores. No entanto, tem-se sublinhado também que a escola, isoladamente, pouco pode fazer.

(d) alguns países têm vindo a instituir práticas regulares de avaliação do desempenho escolar dos alunos (p. ex., França, Holanda, Inglaterra) para medir o que efectivamente se aprende e, sobretudo, para transmitir confiança e credibilidade social às políticas educativas seguidas em cada país. Dois problemas que se agendam em torno desta perspectiva: continuam a medir-se quase só aspectos do desenvolvimento cognitivo, no mesmo momento em que se diz ser decisiva a aquisição de certas atitudes e comportamentos; pretende-se por vezes, avaliar os professores e as escolas pela via de avaliação do desempenho dos alunos, experiência que sempre tem dado habitualmente maus resultados.

Outras questões prendem-se com: a necessidade de articulação entre, por um lado, as mudanças de programas e, por outro, a organização da escola e a formação de professores; a criação de serviços de apoio aos professores e às escolas para a melhoria dos programas e das aprendizagens dos alunos; a articulação vertical dos programas de educação da infância (3-11 anos).

Este último problema (objecto de várias acções políticas p. ex. em França e no Reino Unido) é particularmente importante para o caso português pois não existe uma correcta articulação entre os programas do pré-escolar, do 1º ciclo e do 2º ciclo (educação da infância). Presume-se que a sua existência seria um factor relevante de melhoria da qualidade do sistema de educação.

3. Ensino e Formação e preparação para o exercício profissional qualificado

A evolução tecnológica acelerada, a progressiva flexibilização da legislação laboral, e perda contínua de empregos disponíveis e o conseqüente aumento crescente do desemprego, que afecta particularmente os mais novos, a reorganização do trabalho e a globalização galopante da economia são, entre

outros, factores que estão a interferir na capacidade de os sistemas de ensino e de formação prepararem as novas gerações para uma entrada, sem grandes escolhas, no mundo do trabalho.

Discutem-se, a este propósito, problemas como:

- . qual é o melhor investimento para preparar os jovens para o ingresso na economia de rosto renovado e no sistema de produção flexível, uma formação geral sólida e reforçada ou uma formação profissional longa e cientificamente sustentada?
- . a grande preocupação dos sistemas de ensino e de formação deve ser a de preparar os jovens para disputar um emprego numa dada área de actividade ou a de os preparar para se adaptarem permanentemente ao longo da sua vida profissional (reforçar a adaptabilidade ou a empregabilidade?)
- . qual o núcleo de competências básicas a desenvolver nos sistemas de educação e formação e quem participa na sua definição?

Os sistemas de educação e formação têm seguido rotas diversas (após a escolaridade básica e obrigatória):

- . uns diferenciam as oportunidades de formação e criam mais dispositivos formativos para os jovens, no termo da escolaridade obrigatória (França, Itália, Portugal, p. ex.);
- . outros integram cada vez mais os estudos pós-obrigatórios e acabam com escolas diferenciadas (liceus, escolas técnicas, escolas profissionais,...), criando "core curricula" e flexibilizando enormemente as escolhas locais e as opções pessoais dos jovens (ex. Suécia, Noruega, Finlândia);
- . outros ainda mantêm escolas diferenciadas e criam troncos comuns bastante mais fortes em todas as modalidades de formação (ex. Holanda);

- . em geral, os países europeus reforçam a intervenção local/regional dos empresários e dos trabalhadores na definição das práticas e programas de formação e investem numa mais estreita articulação entre a formação em sala e as experiências de trabalho (regime de alternância).

Parece prevalecer um certo consenso em torno de questões como a da necessidade de melhorar e ampliar uma sólida formação geral e científica de base, a urgência em desinvestir na especialização profissional precoce e preparar os sistemas de ensino para a formação ao longo da vida profissional, de preferência, através da formação à distância, e a urgência em reciclar os professores dos antigos ensinos técnicos e profissionais.

Existe, contudo, uma enorme preplexidade entre os responsáveis nacionais e os peritos internacionais em torno da evolução dos sistemas de ensino e formação de modo a satisfazer as necessidades dos indivíduos (desenvolvimento pessoal e integração social), da economia e do desenvolvimento social e nacional.

4. Que educação e formação para a inserção sócio-profissional dos adolescentes e jovens que abandonam precocemente o sistema de ensino?

Esta é uma preocupação comum que resulta da conjugação de vários elementos: prolongamento da escolarização e adiamento da entrada na vida activa (que já está a ser adiada até aos 20 anos de idade, Suécia); ausência de empregos nomeadamente de empregos desqualificados; complexidade crescente do processo de inserção socioprofissional da franja de jovens que têm insucessos escolares sucessivos, que é identificada de imediato como "jovens de alto risco".

O conceito de abandono sem qualificação formal, para além do certificado de escolaridade obrigatória, abrange franjas muito elevadas da população jovem (cf. Quadro).

Jovens (16-24) que deixam o sistema de educação e formação
sem uma qualificação formal

País	Ano	s/qualquer qualificação profissional %	s/qualificação para além da esc. obrigatória %	Total %
DK	1992	7	18	25
D	1990	6	8	14
E	1992	7	33	40
F	1989	13	-	-
IRL	1991	9	-	-
I	1991	-	-	30
L	1988	10	35	45
NL	1989	11	21	32
P	1991	30	10	40
UK	1990	10	-	-
EUR	-	10	20	30
EUR	Total	4.7 milhões	9.4 milhões	14.1 milhões

Fonte: estudo provisório da Comissão no âmbito do PETRA (1994)

Perante este quadro, as medidas de política que se vão tomando caracterizam-se em duas grandes áreas:

- a) prevenção: aqui está o primeiro tipo de acções a desenvolver, procurando, a médio e a longo prazo, evitar a reprodução do problema que hoje tão gravemente se manifesta. Entre estas medidas contam-se: as acções de compensação educativa aos alunos com mais dificuldades; a criação de currículos alternativos dentro das mesmas escolas básicas; o apoio social e económico às famílias que retiram os filhos das escolas por carências sócioeconómicas comprovadas; o desenvolvimento de programas locais integrados, envolvendo os parceiros sociais, locais; criação de dispositivos de apoio à orientação escolar e profissional ao serviço dos alunos das escolas;

medidas para evitar transições traumáticas entre ciclos dentro do ensino básico universal; etc.

- b) remediação: criação de sistemas locais de rigoroso "follow-up" individual de cada aluno que abandona precocemente a escola, apoiando-o no seu processo de inserção social ou de retorno à escola; existência de uma panóplia de programas de apoio à inserção socioprofissional, também chamados programas ou contratos formação-emprego; criação de programas especiais de formação pós-laboral nas escolas do ensino básico e secundário, em que estes jovens adquiram uma qualificação profissional e completem os estudos gerais básicos; etc.

O objectivo central é o de criar dinâmicas de solidariedade social e interinstitucional que evitem a exclusão de uma parte significativa dos cidadãos do acesso a benefícios sociais elementares. A articulação entre as instituições de ensino e as instituições de formação é inevitável e factor de acréscimo de eficácia nas medidas de política (caso da Alemanha, da Noruega,...).

5. Formação de professores e qualidade de ensino

Num contexto de tão grandes mutações sociais, económicas e culturais, com reflexos intensos sobre os sistemas de educação e de formação, a formação de professores destaca-se entre as áreas-problemas a que urge fazer face na agenda das políticas educativas. A profissão docente é hoje exercida em contextos de enorme exigência e complexidade, nomeadamente devido à transferência social para o terreno da escola de grande parte das tarefas educativas da sociedade e das famílias.

Entretanto, a escassez de docentes devidamente qualificados em áreas importantes do currículo - línguas e matemática, p. ex. -, a ausência de uma política sistemática e contínua de aperfeiçoamento dos professores ao longo da carreira e a perda progressiva de confiança social na qualidade do trabalho dos professores, que surge associada à perda de qualidade do ensino, são problemas de dimensão mundial, que afectam o grupo dos docentes.

Parece tornar-se cada vez mais evidente que é pouco rentável e bastante ineficaz o investimento isolado em programas dirigidos à formação de professores, sem que esses mesmos investimentos toquem seriamente na envolvente do exercício profissional. Os esforços em prol da melhoria da qualidade da educação são o contexto mais adequado para inserir políticas de formação contínua e de incentivo aos professores (ex, mudanças na organização pedagógica da escola, relação com a comunidade e participação social, avaliação do desempenho, dotação de novos recursos didáticos e pedagógicos, ...). É que a qualidade dos professores - conceito global e complexo - depende muito das condições da escola e do contexto local, do clima (estimulante ou não) em que se processa a actividade profissional.

Além disso, há dois outros tipos de preocupação generalizada: a selecção e a avaliação. Quanto à selecção: o recrutamento de novos professores decresceu e processa-se, hoje, num contexto de fraca atractividade por parte do sistema de ensino, uma vez colocado em escolha entre outras actividades profissionais. Pode correr-se o risco de virmos a receber, em boa parte, como docentes do sistema de ensino aquele grupo mais desmotivado, os preteridos por outros sectores de actividade ou os incapazes de disputar outros empregos.

Quanto à avaliação do desempenho profissional existe uma dificuldade geral quanto às práticas a adoptar.

Podemos registar três tendências: (a) estabelecer sistemas de aperfeiçoamento contínuo do exercício profissional dos professores, geridos em cada escola, em que um dos aspectos a considerar é o da avaliação das performances dos professores, fazendo intervir mecanismos de auto-avaliação e hetero-avaliação, sempre dentro das estruturas pedagógicas e de direcção de cada escola, (b) estabelecer mecanismos de hetero-avaliação situados tanto no trabalho de outros colegas da escola como na audição dos pais e dos alunos, mecanismos estes que convivem com práticas de auto-avaliação e se entre cruzam; (c) fazer repousar a avaliação do desempenho apenas nas equipas de direcção e nas estruturas de enquadramento de cada escola (sobretudo nos países em que há uma tradição de direcções escolares fortes).

No que respeita às prioridades nas actuais políticas educativas esta problemática apresenta os contornos seguintes:

- . melhoria do recrutamento e da selecção inicial (caso da França, p. ex., com a criação dos IUFM);
- . programas de formação em exercício (variados);
- . novas modalidades de avaliação do desempenho dos professores (como as referidas acima);
- . apoio e incentivo à cooperação entre docentes tendo em vista melhorar as práticas profissionais (são os casos dos Centros de Professores do U.K, da Espanha, e os Centros de Formação em Portugal).

6. Descentralização, diversidade, flexibilidade versus centralismo, modelos únicos e rigidez

Diz-se, de modo um pouco simplista, que os países de tradição administrativa descentralizada estão a desenvolver políticas de centralização e os de tradição centralizadora continuam a prosseguir objectivos de descentralização.

Portugal situa-se entre os segundos e o Reino Unido entre os primeiros. O que parece inquestionável é o movimento em ordem à flexibilização e à autonomia das escolas. Perante disparidades regionais mais ou menos acentuadas, face a problemas concretos que quotidianamente requerem respostas prontas e adequadas, tem sido prática comum atribuir mais competências às organizações escolares e descentralizar a administração educativa para níveis regionais e municipais.

O princípio da subsidiariedade implica a transferência, para os órgãos próprios das escolas, de poderes autónomos de gestão do currículo, do orçamento, do pessoal e de relação com a comunidade local. Só aquilo que não pode realizar-se no âmbito da escola - p. ex. avaliação externa, inspecção, componente vocacional do currículo - é competência de níveis municipais, regionais e nacionais de administração (ex. Suécia, Noruega, Dinamarca).

Deve sublinhar-se que a transferência de competências em matéria de educação e formação para níveis locais deve ser sempre acompanhada de um envolvimento comunitário dos pais e das autarquias locais. Ou seja, não se transferem poderes exclusivamente para os professores, mas para órgãos colegiais locais ou para os eleitos locais (as elites locais sufragadas pelo voto dos cidadãos).

Há quem veja nestes movimentos de crescente responsabilização das escolas e dos eleitos locais em matéria de educação e formação uma forma de o poder político central ultrapassar as difíceis situações de impasse em que se encontra o sistema de ensino, em que a aplicação das sucessivas reformas nacionais não tem conduzido o sistema aos resultados esperados.

Pontos gerais a reter:

- a) é necessário definir uma hierarquia de competências entre a organização escolar, o nível local, regional e nacional. Esta hierarquia está, entre nós, muito confusa. As opções políticas mais consistentes nesta matéria têm sido as que definem com rigor, sem buracos, uma distribuição das competências, um diálogo entre o poder central e poder local (a ausência de poder regional, entre nós, constituiu uma particularidade e uma dificuldade acrescida);
- b) é preciso estabelecer opções muito particularmente quanto ao grau de flexibilidade na administração do currículo. Até onde vão os órgãos próprios das escolas? O que é currículo nacional? O que é a gestão do currículo por parte do professor?
- c) a progressiva descentralização e a autonomia das escolas são acompanhadas normalmente de dois processos: a responsabilização crescente dos órgãos das escolas e, simultaneamente, dos eleitos locais, por um lado, e, por outro, a instituição de mecanismos transparentes de avaliação externa do desempenho das organizações escolares.

No caso português será ainda de ponderar cuidadosamente que tipo de elites locais podem vir a assumir novos poderes em matéria de educação e formação. A transferência de competências deve considerar esta matéria sem rodeios. Haverá que descentralizar e flexibilizar muito, mas é preciso saber quem é que se vai responsabilizar localmente pelo exercício concreto das novas competências, ou

seja, quais são os esteios que garantem a procura de melhores soluções para os vastos problemas da educação e da formação.

7. Ensino à distância e formação ao longo de toda a vida (Long Life Learning)

Se é verdade que as necessidades de actualização contínua, ao longo de uma vida profissional que se prolonga por décadas, são crescente e cada vez mais exigentes, também é certo que as tecnologias da comunicação evoluíram de tal modo que se abriram horizontes insondáveis para a formação permanente, inicial e contínua.

Presume-se que se evolua para um sistema educativo dual: uma parte de ensino presencial e uma parte de ensino não presencial, a distância. Esta última terá cada vez maior peso relativo, aumentando sempre nos próximos anos, sem que a primeira diminua necessariamente em termos de anos de escolaridade.

Esta situação originará uma imperiosa necessidade de situar de novo o lugar e o papel da educação escolar inicial, face à inelutável necessidade de manter viva a formação ao longo de toda a vida profissional.

O recurso generalizado às NTI's - Novas Tecnologias da Informação implica o estudo das bases pedagógicas do seu uso e da eficiência na sua aplicação às várias modalidades de ensino e formação (o que é tarefa muito complexa e delicada).

Além das experiências das Universidades Abertas ou de Ensino a Distância (UNED - Espanha; Open University - Inglaterra; Universidade Aberta - Portugal), não existem experiências muito disseminadas de recurso às NTI no ensino e na formação. Há, no entanto, inúmeras experiências-piloto em curso, em todos os países que, mais ou mais cedo, irão desembocar em aplicações generalizadas (Minerva, em Portugal).

As tendências actuais vão no sentido de uma avaliação cuidada das experiências das várias aplicações educativas das NTI's entretanto realizadas, de uma introdução progressiva das NTI's nas escolas, como instrumento de aprendizagem, integrado com outros mais tradicionais, e ainda de constituição de bancos de recursos pedagógicos de base electrónica de apoio ao desenvolvimento e aplicação dos programas nas escolas.

Remate final

A globalização crescente dos mercados, a internacionalização das economias, a interdependência e a comunicação à escala planetária, em qualquer instante, estão a desencadear novos sistemas mundiais que tendem a sobrepor-se aos Estados-nação e a ditar orientações e padrões não só de consumo mas também de comportamentos e de valores.

Parece ser cada vez mais evidente a emergência de um sistema educativo mundial que, respondendo a um sistema económico mundial, orienta os rumos principais das políticas educativas nacionais e locais. Protagonistas desse papel são as organizações internacionais como a OCDE, a UNESCO, o BIT, o Banco Mundial, o Conselho de Europa, e as inúmeras redes internacionais de peritos e de agências de educação e desenvolvimento.

Assim, as principais mudanças (reformas) que ocorrem nos sistemas educativos nacionais bebem de uma matriz mundial e, no limite, as principais inovações que se queira vir a promover à escala nacional (falo de vagas de fundo) tem de estar, antes, assumidas à escala mundial.

Tal perspectiva, não sendo inócua, não todavia é paralisante. Mas desloca claramente uma parte do ponto de apoio das políticas de inovação e a própria concepção de mudança nos sistemas educativos nacionais.