

Escola e Políticas Educativas: lugares incertos da criança e da cidadania

Fernando Ilídio Ferreira*

Joaquim Marques de Oliveira**

Resumo:

Nos últimos anos, vários relatórios divulgados por organismos internacionais, contendo diagnósticos e recomendações, têm exercido grande influência nas políticas educativas de diferentes países. Em Portugal, a própria noção de reforma tem vindo a ser abandonada, sendo considerada incongruente com a urgência e a agilidade dos processos de decisão tendentes à recuperação do “atraso” enunciado por esses relatórios. Daqui tem decorrido a implementação de medidas de alta velocidade, baseadas numa lógica de racionalização, nomeadamente, o encerramento de escolas de pequena dimensão situadas em meio rural e o Programa Escola a Tempo Inteiro, as quais evidenciam a dominância de uma lógica de *satisfação do cliente* em detrimento de uma lógica dos *direitos dos cidadãos*. Neste artigo, sustenta-se que estas medidas têm sonogado direitos de cidadania às populações rurais e em particular às crianças, pois, ao intensificarem o tradicional modelo escolar, as crianças tendem a ser vistas apenas como alunos/futuros cidadãos e não como crianças/cidadãos no presente. Ou seja, a escola tende a ser vista como o espaço de educação para a cidadania e não como o espaço da própria cidadania.

Palavras-chave: Programa Escola a Tempo Inteiro. Educação e estado. Educação de crianças. Cidadania.

* Doutor em Estudos da Criança pela Universidade do Minho, Portugal. Professor no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho.

** Doutor em Estudos da Criança pela Universidade do Minho, Portugal. Professor – Instituto das Comunidades Educativas.

Introdução

As metodologias de pesquisa educacional que temos privilegiado – a etnografia e a investigação-ação (FERREIRA, 2005; OLIVEIRA, 2005a) – têm-nos permitido estabelecer contactos e relações continuadas em contextos educativos concretos. Tem sido em situações diversas, de envolvimento em projectos, de participação em acções de formação, de observação e participação em reuniões, de visitas a escolas, de entrevistas com alunos, professores, pais, autoridades, gestores escolares e outros actores educativos, que temos construído um conhecimento por dentro da vida das escolas e da influência que as políticas e reformas educativas exercem nos seus quotidianos. E nem sempre esse conhecimento tem resultado de investigações formalmente estruturadas e planificadas; muitas vezes, tem sido nas situações mais informais, de conversa com as pessoas, nas quais procuramos escutar mais do que fazer perguntas, que esse mundo se revela com maior clareza. Essas conversas expressam, muitas vezes, um conhecimento diferente – um conhecimento da escola, vista de fora, por quem não vive no seu seio e para quem ela se apresenta como uma realidade mais estranha. E este conhecimento da estranheza é essencial, sobretudo quando estamos perante uma realidade que tende a ser encarada como naturalmente boa independentemente de suas práticas e experiências concretas.

É nesta perspectiva que desenvolveremos este artigo. Num primeiro momento, analisaremos as políticas educativas recentes em Portugal, dando particular destaque às políticas de reordenamento da rede escolar, que se têm traduzido no encerramento de escolas em meio rural, e ao programa Escola a Tempo Inteiro, o qual tende a acentuar o modelo escolar tradicional, em detrimento de uma lógica de cidadania das crianças. Num segundo momento, abordaremos algumas lógicas de mudança educacional que têm imperado nas últimas décadas: uma lógica centralizada no Estado-educador, valorizando mecanismos de macro-planificação e visando a difusão uniforme de mudanças ao todo nacional; uma lógica inspirada nas ideias de descentralização, flexibilidade, participação e autonomia locais, sobretudo a partir os anos de 1980, valorizando mecanismos de micro-regulação e apelando ao envolvimento e responsabilização da sociedade civil; e uma lógica mais recente

dominada por relatórios de organismos internacionais que apresentam diagnósticos e orientações que influenciam as políticas e práticas educativas à escala nacional e local. Terminaremos este artigo argumentando que estas lógicas, avidamente orientadas para o futuro, constituem, muitas vezes, mecanismos inibidores da própria transformação da escola e da acção pedagógica. Sugerimos, por isso, um trabalho de escavação, no presente e no passado, que permita a recuperação de experiências e modalidades educativas promotoras de cidadania, mas que vão ficando abafadas pelo afã de modernização das políticas educativas.

Políticas educativas recentes em Portugal

Doze anos depois do 25 de Abril de 1974, Portugal vê aprovada a primeira Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) da era democrática – a Lei n. 46/86 de 14 de Outubro – (PORTUGAL, [1986]), numa conjuntura em que se começavam a fazer sentir os efeitos macro-estruturais decorrentes da adesão à então Comunidade Económica Europeia e entravam no léxico do campo educativo vocábulos fortemente vinculados ao mundo económico e empresarial, particularmente os de qualidade, eficácia e eficiência. Desde então, várias foram as medidas implementadas em ordem ao desenvolvimento dos seus princípios e directivas, percorrendo áreas como a da administração e gestão das escolas e a da organização curricular. No período recente, a divulgação de vários relatórios internacionais sobre os sistemas educativos e os resultados dos alunos de diferentes países – por exemplo, os relatórios decorrentes do *Programme for International Student Assessment (PISA)*¹ e do *Panorama da Educação nos Países da OCDE (Education at a Glance: OECD Indicators)* –, no âmbito dos quais a posição de Portugal surge referenciada como problemática, tem influenciado fortemente o desenho de políticas de racionalização em nome da urgência de recuperação do “atraso” do país.

Para a reflexão que nos propusemos fazer neste artigo, detemo-nos apenas nas políticas emanadas do actual governo. Sob a sua vigência, e em nome da modernização do sistema de ensino e da racionalização da gestão dos recursos humanos e materiais, o Ministério da Educação desfraldou, em alta velocidade, várias bandeiras, das quais destacamos duas: a do reordenamento da rede escolar e a da Escola a Tempo Inteiro.

A escola rural e o reordenamento da rede escolar

Tal como outros países europeus, Portugal foi, ao longo dos tempos, vendo crescer uma rede dispersa de escolas do então designado ensino primário. Essencialmente situadas em meio rural, estas escolas, a partir da década de 1960², foram assistindo à diminuição do número de crianças que as frequentavam como resultado do efeito conjugado dos processos migratórios internos para os centros urbanos e para o estrangeiro, do aumento significativo de mulheres no mercado de trabalho e do abaixamento das taxas de natalidade e dos índices de fecundidade (OLIVEIRA, 2005a). É, no entanto, na década de 1980 que se pode constatar a diminuição significativa do número de alunos e o aumento do número de escolas que, pela baixa frequência, são de lugar único³. Verifica-se que, até ao ano lectivo de 1999/2000, a principal tendência do sistema educativo português foi o decréscimo ininterrupto dos efectivos escolares (VILÃO, 2004).

Durante longo tempo assistiu-se a um vazio de políticas públicas relativamente à situação das pequenas escolas de meio rural, não obstante datar de 1977 a existência de um Despacho em que se constata a necessidade de uma “profunda remodelação” da rede escolar do “ensino primário”, apontando para o encerramento de escolas com menos de 10 alunos⁴, e de a LBSE de 1986 referir a pertinência do ajustamento da rede “às características e necessidades regionais.” (art. 39º - 1, da Lei n. 46/86, de 14 de Outubro). Portanto, ao nível das políticas públicas, “nenhuma medida foi tomada que contivesse, nos seus modos operatórios, algo mais que uma aplicação técnica, racionalizada, dos preceitos legais, ou seja, o encerramento das escolas com um número inferior a 10 alunos.”(OLIVEIRA, 2005a, p. 118)⁵.

Contrariamente, do lado da sociedade civil, regista-se que, a partir de 1992, o Instituto das Comunidades Educativas (ICE) começou a desenvolver o Projecto “Escolas Isoladas – de Obstáculo a Recurso”, mais tarde designado por Projecto “Escolas Rurais”. No âmbito deste projecto era posto em marcha um trabalho de intervenção sócioeducativa assumidamente direccionado para as escolas situadas em contexto rural, promovendo-se relações intergeracionais e interinstitucionais, segundo uma lógica de desenvolvimento comunitário, assentes em processos de

comunicação inter-local nascidos da/pela interação de crianças e adultos provenientes de localidades diferentes, em torno de um projecto comum.

Sob a vigência do actual governo intensifica-se a lógica racionalizadora subjacente ao encerramento de escolas, desta feita, no entanto, utilizando-se uma nova argumentação e alargando-se para 20 alunos o quantitativo que o justifica: o Ministério da Educação, através de entrevista da Ministra ao Jornal *O Público*, de 20-10-2005, revela ter encontrado uma “correlação impressionante” entre a pequena dimensão da escola e o insucesso dos alunos. Em consequência, procede-se ao encerramento de cerca de 1500 escolas e prevê-se que, em 2007/2008, mais cerca de 900 tenham o mesmo fim.

Com esta medida assiste-se à concentração de alunos em escolas de maior dimensão e, um pouco por todo o país, propala-se a construção de novos *Centros Escolares*⁶ que, segundo os discursos que sustentem essa medida, oferecem condições de *igualdade de oportunidades* e de *qualidade* do ensino. Isto é, sob uma retórica de promoção do sucesso escolar, ataca-se o problema das escolas de meio rural a jusante, adoptando-se uma (não) estratégia que deixa completamente a descoberto a resolução da problemática que, a montante, o provoca, ou seja, a situação do meio rural no seu todo – desertificação humana, envelhecimento exponencial da população, ausência de alternativas de empregabilidade, entre outros.

Como resultado imediato desta política assiste-se à quebra das relações de proximidade que a escola situada em meio rural proporciona ou facilita, digam elas respeito às relações das crianças com o seu meio natural e cultural ou às relações entre a escola e a comunidade. Nesta perspectiva, assiste-se a uma intensificação do modelo escolar, pela via da homogeneização (FERREIRA, 2003) e da exterioridade (CORREIA, 1999) da escola face à comunidade em que se insere, pese embora as medidas implementadas se tomarem como justificadas pela necessidade de responderem aos problemas dos alunos e das suas famílias. É certo que não se pode tomar como directa a existência de uma relação estreita entre a escola e a comunidade, mas sabe-se, com base em estudos empíricos realizados recentemente em Portugal, que uma escola situada em meio rural contém várias potencialidades de desenvolvimento de um trabalho educativo e pedagógico de grande abrangência social e comunitária (FERREIRA, 2005; AMIGUINHO, 2004; OLIVEIRA, 2005a).

Neste contexto, o processo educativo das crianças provenientes de meio rural, pelo seu afastamento diário e contínuo do local de origem e por se enformar numa lógica que vai aprofundando os sentidos de exterioridade da escola face à comunidade, tende a contribuir para o reforço do desenvolvimento de uma identidade híbrida destas crianças (SARMENTO; OLIVEIRA, 2005), já por si em curso como resultante da dominância de uma cultura urbano-centrada de desenvolvimento rural (FERREIRA, 2005).

Assiste-se, também, a uma transformação profunda nos modos de funcionamento familiar, pois, não obstante em meio rural, pela permanente penetração da cultura urbana, se verificarem mudanças significativas, ainda se assiste a fenómenos intensos de ajuda intergeracional intrafamiliar (WALL, 1998). Com efeito, muitos casos haverá, por exemplo, em que, pelo facto das crianças saírem cedo de casa e a ela regressarem a horas tardias, os avós só têm possibilidade de contactar com os netos ao fim de semana, quando anteriormente eram muitas vezes eles que, na ausência dos pais, devido, nomeadamente, às migrações pendulares, em trabalho, para os centros mais próximos, asseguravam processos de provisão e protecção das crianças durante o dia.

Deste modo, o encerramento massivo de escolas em meio rural e a consequente concentração de crianças configura, apesar da referida retórica de *igualdade de oportunidades* e de *inclusão*, processos que tendem a agravar a situação de exclusão a que têm sido votados os contextos rurais, dificultando cada vez mais a fixação das suas populações. Assim, as políticas de racionalização da rede não têm apenas reflexos no estrito campo escolar, mas nos próprios direitos de cidadania das populações que vivem nesses contextos, às quais não lhes pode estar apenas reservado o papel de reserva museológica no espaço rural reduzido à vertente do turismo.

De registar que a implementação desta medida de racionalização da rede escolar tem sido acompanhada de forte contestação a nível local. Além dos problemas associados à deslocação das crianças, principalmente devido à frustração decorrente da constatação de que a mudança para edifícios de maiores dimensões não corresponde a uma imediata melhoria das condições de funcionamento escolar, tal como havia sido prometido. Pontualmente, e em locais em que o Projecto “Escolas Rurais” do ICE se aprofundou e foi apropriado pelas populações e pelo poder autárquico, a

contestação assumiu contornos diferentes, através de uma maior mobilização e reflexão de vários actores envolvidos, denunciando o carácter cego e meramente administrativo da medida, fazendo tábua rasa da existência de dinâmicas de projecto em rede, portadoras de inovação educativa e pedagógica, com a participação de múltiplos actores, incluindo as crianças, numa perspectiva de desenvolvimento local.

O Programa “Escola a Tempo Inteiro”

No ano lectivo de 2005/2006, o Ministério da Educação lançou um conjunto de medidas enformando o que designou por Programa “Escola a Tempo Inteiro”. Na fundamentação deste programa considerava que “diversos estudos nacionais e internacionais têm dado uma imagem pouco positiva do aproveitamento escolar dos alunos portugueses” e, nesse sentido, pretendia responder à “necessidade de melhorar os resultados escolares e de proporcionar a todos os alunos idênticas oportunidades”(PORTUGAL, 2007).

De acordo com o que pode extrair-se de uma leitura do sítio do Ministério da Educação, foram seis as vertentes destas medidas. A primeira dizia respeito ao alargamento do horário de funcionamento das escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico⁷ como resposta à constatação da menor disponibilidade das famílias para o acompanhamento dos filhos, em resultado das mudanças operadas em termos de emprego dos membros do casal. Contrariamente ao que anteriormente acontecia, este Programa determina que os estabelecimentos deste nível de ensino devem estar abertos pelo menos até às 17h30m e no mínimo oito horas diárias.

A segunda vertente direccionava-se para a implementação da aprendizagem da língua inglesa nos 3º e 4º anos de escolaridade, sustentada “no reconhecimento das vantagens que existem em iniciar a aprendizagem de uma língua estrangeira logo nos primeiros anos” e no pressuposto “de proporcionar a todos os alunos uma aprendizagem a que alguns já recorrem fora da escola”.

A terceira vertente dizia respeito à “valorização dos saberes curriculares no 1º ciclo”, traduzindo-se, no entanto, numa forma de “centralizar e rentabilizar, ao máximo, o tempo lectivo dedicado à Língua Portuguesa, à Matemática e ao Estudo do Meio”, já que todas as novas actividades a organizar pela escola no horário pós-15h30m se enquadravam como extracurriculares. Esta concentração naquelas três áreas do saber fundamentava-

se, portanto, na constatação de que as maiores dificuldades dos alunos portugueses se situavam precisamente na Matemática e na Língua Portuguesa.

Na sequência destas medidas, o Ministério da Educação, no final do ano lectivo de 2005/2006 e como preparação do de 2006/2007, produz legislação sobre as “actividades de enriquecimento curricular” (PORTUGAL, [2006]) definindo os domínios sobre os quais devem incidir: “domínios desportivo, artístico, científico, tecnológico e das tecnologias da informação e comunicação, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia da educação, nomeadamente:

- Actividades de apoio ao estudo;
- Ensino do inglês;
- Ensino de outras línguas estrangeiras;
- Actividade física e desportiva;
- Ensino da música;
- Outras expressões artísticas;
- Outras actividades que incidam nos domínios identificados”.

No início do ano lectivo de 2006/2007, o Ministério da Educação, através de um nova directiva (PORTUGAL, [2006]a), considerando que o tempo lectivo de trabalho semanal deve ser orientado “para o reforço dos saberes básicos e para o desenvolvimento das competências essenciais nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio”, determina tempos mínimos para a leccionação do programa do 1º ciclo – à Língua Portuguesa são destinadas oito horas lectivas de trabalho semanal, nas quais se inclui uma hora diária para a leitura; à Matemática destinar-se-ão sete horas lectivas; ao Estudo do Meio cinco horas, das quais metade dedicadas ao ensino experimental das Ciências; e à área das expressões e restantes áreas curriculares cinco horas lectivas de trabalho semanal.

A quarta vertente dizia respeito aos horários dos docentes em termos de serviço à escola e aos alunos. As medidas adoptadas neste âmbito direccionavam-se para uma definição dos tempos que os docentes deveriam permanecer na escola, ao serviço desta, para além das horas lectivas correspondentes ao seu ciclo de ensino (25h, no caso do 1º ciclo). Estabe-

lece-se, assim, que cada Conselho Executivo dos Agrupamentos de Escolas⁸ deve definir, no cômputo das designadas horas não lectivas (10h, no caso do 1º ciclo), tempos obrigatórios de permanência na escola para “dinamização de actividades de complemento curricular, informação, orientação e acompanhamento dos alunos, participação em reuniões pedagógicas, substituição de outros docentes, etc.”

A quinta vertente sustenta-se na ideia de “mais tempo na escola, melhor acompanhamento dos alunos”, baseando-se, portanto, no pressuposto da atribuição de um sentido de utilidade ao maior tempo de permanência dos docentes na escola. Como é referido na fundamentação do Programa, “a simples permanência, só por si, não é um objectivo dos gestores das escolas, da tutela e da sociedade em geral”. O cumprimento, por parte dos docentes, de tempos da sua componente não lectiva, na escola, ganha sentido pelo seu acompanhamento de actividades diversas em que os alunos participam, o que se enquadra no que se intitula de “grande desígnio” – “melhorar o nível de aproveitamento dos nossos alunos”.

A sexta e última vertente refere-se à “ocupação plena dos tempos escolares” e surge da constatação de “uma enorme disparidade entre o número de aulas previstas e o número de aulas efectivamente dadas”. Preconizava-se, deste modo, a implementação de um sistema de substituição de docentes: “Isto é, sempre que um docente falte, a escola tem de prever uma forma de acompanhamento desses alunos. Não significa isto que o docente ausente seja sempre substituído por um docente da mesma disciplina. Se isso acontecer, tanto melhor, porém aquilo que não pode acontecer é os alunos ficarem sem ocupação”.

Este Programa, condensando no mesmo objectivo propósitos diversos de mudança, tem contribuído, por um lado, para prolongar o tempo de aulas das crianças e compartimentar em disciplinas o 1º Ciclo do Ensino Básico, parecendo querer fazê-lo recuar ao tempo do *ler, escrever e contar* e, por outro, para estimular a funcionalização da actividade docente e até a sua proletarização, pois muitos dos professores que asseguram as designadas actividades de enriquecimento curricular, além de serem contratados de acordo com uma lógica mercantilizada, são bastante mal pagos, em comparação com os ordenados em vigor na normal carreira dos docentes. De acordo com Cosme e Trindade (2007, p. 20), o programa

da Escola a Tempo Inteiro “constitui mais um dos equívocos de uma política educativa de cariz tão voluntarista quanto demagógica.”

A aprendizagem, no contexto das políticas em análise, surge essencialmente como decorrente de processos encetados em contexto formal, institucionalizado, e, neste sentido, associada sobretudo a saberes tidos como universais, organizados disciplinarmente, logo, tendencialmente de forma segmentada e não integrada. Não parece haver, assim, lugar para a integração dos saberes emanados da vida e do mundo, próximo e distante, que quotidianamente vão contribuindo para a formação das crianças, apesar de ser cada vez mais reconhecido o papel que a este nível assume o complexo manancial de meios tecnológicos de informação e comunicação de que as sociedades actualmente dispõem. Aprender configura-se, deste modo, como sinónimo de acumulação de conhecimentos produzidos por outros, mediante processos de racionalização dos espaços e tempos escolares. A escola tende, assim, a reduzir-se ao local onde tal aprendizagem se processa numa lógica de permanente consumo de saberes e não no espaço da sua co-produção, em que participam crianças e adultos.

Nesta perspectiva, parece ficar de fora a possibilidade da instituição escolar se transformar em contexto de produção de conhecimento pela acção cidadã dos vários actores que a enformam. O referido Programa Escola a Tempo Inteiro afigura-se paradigmático a este nível. Embora seja importante e politicamente justa a intenção de criar condições de funcionamento da escola, em horário alargado, como forma de apoio às actuais dinâmicas familiares, na prática tem-se verificado que isso representa, não um tempo de aprofundamento da cidadania no espaço escolar, mas um acréscimo diário de duas horas de trabalho escolarizado para as crianças. E isto porque, ao invés de se criarem condições para que o alargamento do horário correspondesse a um tempo privilegiado para se proporcionarem formas criativas de promoção da participação das crianças e dos jovens nos espaços públicos das escolas e das comunidades onde aquelas se inserem, organizou-se mais do mesmo.

O *modus operandi* deste Programa tem revelado, desta forma, segundo uma lógica de racionalização, e sob as bandeiras da *igualdade de oportunidades, qualidade, eficácia e eficiência*, uma intensificação do tradicional modelo escolar. Esta lógica constringe as possibilidades de transformação da escola em

espaço/tempo de inovação educativa e pedagógica pela produção de conhecimento, em sede de processos activos de aprendizagem configurados em/por cidadanias várias, onde há espaço para a aventura, a descoberta e a convivência, nas quais assenta grande parte dos sentidos que as crianças e jovens atribuem actualmente à sua presença na escola.

Nesta lógica de racionalização, cruzam-se concepções sobre a infância, a aprendizagem, a escola e o conhecimento que convém esclarecer pois, face ao aumento exponencial dos fenómenos de desigualdade e de exclusão que globalmente constatamos, são necessários olhares críticos que se organizem na perspectiva da desconstrução das lógicas dominantes de *satisfação do cliente* para, deste modo, contribuírem para a afirmação de lógicas orientadas para os *direitos dos cidadãos*. Com efeito, a lógica dominante tende a encarar a formação cívica e a educação para a cidadania, na escola, como disciplinas e forma de apropriação, pelos alunos, de regras de bom comportamento, ou seja, numa perspectiva de socialização para a obediência. Contudo, sendo as crianças e os alunos cidadãos hoje e não apenas no futuro, quando adultos, a escola não pode ser encarada como o espaço de preparação para o exercício da cidadania, mas como o próprio espaço da cidadania. Como assinala Canário, a escola constitui-se, assim, como “um sítio em que se ganha gosto pela política, isto é, onde se vive a democracia, onde se aprende a ser intolerante com as injustiças e a exercer o direito à palavra, usando-a para pensar o mundo e nele intervir.” (CANÁRIO, 2003).

Todavia, nas políticas educativas recentes, as crianças e os jovens surgem encarados apenas na sua dimensão de alunos, parecendo ser convidados a “deixar a sua infância e a sua adolescência à porta da escola.” (DUBET; MARTUCELLI, 1998, p. 149). É certo que da instituição faz parte a figura do aluno e, neste sentido, é necessário que elas desenvolvam as melhores condições para que as crianças se exerçam como tal; no entanto, não se pode deixar de ter presente que, em nome da afirmação dos direitos dos cidadãos, as políticas públicas tenham como referência, antes que tudo, as crianças que habitam os alunos (SANTOS, 2004). Fazê-lo significa, pois, assumir que as crianças, enquanto sujeitos de direitos, para aprenderem a ler a vida e o mundo de forma comprometida e não alienada, precisam de condições e de tempos para descobrirem quem são e quais os sentidos da sua existência e da dos outros, agindo cada vez mais pró-activamente sobre o que as rodeia. Por outras palavras, significa, tanto no domínio dos

princípios como no das práticas, assumir a cidadania da infância a par da de outros grupos geracionais, pois, concordando com a opinião de Liebel (2006), ser cidadão não se confina ao facto de se possuir direitos, mas estar em condições para os exercer. E isto porque, numa lógica dos direitos dos cidadãos, não se pode continuar a promover a invisibilidade da infância, excluindo-a dos processos de decisão na vida colectiva (SOARES; SARMENTO; TOMÁS, 2005) e remetendo o exercício da cidadania das crianças para a adultez. Ou seja, não se lhes pode recusar, na sua infância presente, o direito a uma *educação informada* (OLIVEIRA, 2005) que se consubstancie no direito a uma participação com vez e com voz nos processos de vida em que se encontram integradas.

As lógicas compósitas da mudança educacional

Se bem que as reformas educativas tenham assumido ao longo dos tempos características distintas, em função das conjunturas históricas, ideológicas, políticas e económicas, há um elemento comum que decorre do facto de serem conduzidas pelos poderes centrais e de aspirarem a uma difusão alargada e uniforme ao todo nacional. Elas tendem a ser concebidas e anunciadas como um desígnio, com base no argumento de que o país está atrasado, de que é urgente enfrentar o desafio da modernização, de que é necessário proceder a mudanças estruturais, através de mecanismos de generalização a todas as escolas, seja ao nível da organização e gestão, seja no âmbito curricular, pedagógico ou didáctico. Os anos de 1960/70, por exemplo, foram palco de grandes reformas desencadeadas à escala dos sistemas educativos nacionais, procurando responder à crise emergente da instituição e da educação escolares. Neste período, as reformas educativas assentaram essencialmente no princípio da igualdade de oportunidades como sinónimo do mesmo tratamento para todos. São disso exemplo a criação da “escola única” (o Collège, em França, em 1963); da “Comprehensive School”, em 1965, na Inglaterra e nos países escandinavos (estabelecimentos e classes heterogéneas, “Mixed Hability”) e a criação, em Portugal, do Ensino Unificado, a seguir à revolução de Abril de 1974.

Particularmente desde os anos de 1980, uma das ideias mais difundidas é de que se tem vindo a operar uma transferência de poderes e

competências do nível nacional-estatal para o nível local, mediante processos de descentralização, participação e autonomia locais. Em grande medida, este ideal de descentralização surgiu como resposta às críticas ao centralismo e à burocratização do Estado e a outras críticas que durante os anos de 1960-70 tiveram como alvo as instituições em geral e, em particular, a Escola. Tendo subjacente um intenso apelo ao local – ao território, aos actores e aos dinamismos e parcerias locais – este ideal tem abrangido os mais diversos sectores – político, económico, social, cultural, ambiental, etc. –, incluindo, no campo social e educativo, as políticas da rede social, os projectos de luta contra a pobreza e a exclusão social, as políticas municipais e, especificamente, os conselhos municipais de educação, as políticas de autonomia e gestão local da escola, ou de gestão centrada na escola, entre outros. Tem-se gerado, assim, uma espécie de mito redentor do *local* (FERREIRA, 2005), com base no pressuposto de que estão a emergir novos espaços e actores locais, autónomos e empreendedores, capazes de enfrentarem e resolverem os complexos problemas das nossas sociedades, numa lógica de proximidade, em relação aos quais o próprio Estado começara a reconhecer e a dar sinais de ter esgotado as soluções. Num contexto de crise de legitimidade do Estado nacional e de procura, por parte deste, de novas estratégias de relegitimação da acção pública e da educação enquanto serviço público, o local tende, portanto, a ser encarado como o palco da redenção, difundindo-se a ideia de que os territórios, os actores e as iniciativas locais constituem a via salvadora para os problemas agudizados, quer com a crise do Estado-Providência, quer com o fenómeno emergente da globalização.

O local tem sido apresentado, deste modo, como a solução, quer contra a lógica centralista e burocrática do Estado, quer contra a lógica neoliberal do mercado. No entanto, as lógicas do Estado e do mercado manifestam-se hoje de modos diferentes, mas não menos presentes na vida das escolas. Proclamando-se agora como regulador, supervisor e avaliador, o Estado tende a renunciar à utilização da noção de controlo e a utilizar preferencialmente noções como pilotagem e monitorização. Por outro lado, as tão proclamadas devolução de poderes ao local e autonomia da escola não se traduzem, de forma linear, como é entendido e sugerido frequentemente, num reforço do princípio da comunidade, em detrimento dos princípios do Estado e do mercado; pelo contrário, assiste-se, em

simultâneo, a uma propagação das políticas neoliberais em diferentes escalas: global, nacional e local.

Finalmente, observa-se no período recente uma lógica de mudança influenciada por organismos internacionais – União Europeia, OCDE, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Banco Mundial –, sobretudo através de relatórios que formulam diagnósticos, contam “histórias de sucesso” e formulam recomendações, os quais exercem grande influência nas políticas educativas de cada país, não apenas no tipo de medidas, mas sobretudo no ritmo com que são tomadas. Em Portugal, como resposta a diagnósticos e recomendações que esses relatórios têm divulgado e que colocam o país na “cauda da Europa”, no que concerne, por exemplo, aos níveis de escolarização e qualificação da população, a própria noção de reforma tem vindo a ser abandonada, sendo considerada incongruente com a urgência e a agilidade dos processos de tomada de decisão tendentes à recuperação do dito “atraso”.

Consequentemente, as políticas educativas transformam-se em medidas de anúncio permanente, de alta velocidade, consubstanciadas em vários planos e programas nacionais que procuram mobilizar os actores e os territórios educativos locais. Os inúmeros planos e programas recentes – da Escola a Tempo Inteiro, da Leitura, da Matemática, da Inclusão Social, da Igualdade, etc. – são hoje o outro nome das “Reformas”. E estas metamorfoses obedecem a um tecnologia que faz do anúncio a essência da política. Para isso, a coordenação desses planos tem sido atribuída a personalidades de reconhecido mérito, nomeadamente do mundo académico, o que confere aos ditos Planos, na ausência de recursos financeiros, importantes recursos simbólicos, designadamente, legitimidade, confiança, mobilização social, visibilidade mediática e maior imunidade à crítica.

O que parece hoje diferente nestas lógicas de mudança educacional não é tanto a emergência de novos actores, muito menos de actores locais “autónomos” e “empreendedores”, mas de novos modos conexionistas de governo da educação, nos quais se entrecruzam os níveis local e regional, nacional, europeu e global. Entre as várias conexões emergentes, de forma explícita ou implícita, salientam-se as que se estabelecem entre responsáveis do Ministério da Educação e peritos da educação e entre ambos e a

comunicação social, procurando conquistar aliados na opinião pública para as medidas anunciadas; emergem conexões entre o Ministério da Educação e os pais e encarregados de educação, nomeadamente através das suas associações representativas, procurando obter aliados para alforfadar medidas que afectam os professores; estabelecem-se conexões entre os responsáveis do Ministério da Educação e os Conselhos Executivos das escolas e agrupamentos de escolas que, embora sendo eleitos, agem como se fossem nomeados, tendendo a desenvolver relações de colaboração com a tutela e relações hierárquicas com os professores no interior da escola.

Estes são alguns exemplos de conexões emergentes; contudo, nestes modos conexionistas de governo verificam-se também outras conexões imergentes: entre o poder político e os sindicatos, sendo estes afastados das decisões educativas ao serem preteridos em favor dos órgãos de gestão das escolas nos processos de negociação; entre professores e professores, pois a colaboração e a colegialidade tendem a enfraquecer face às recentes alterações do estatuto da carreira docente, designadamente com a introdução do princípio da hierarquização da carreira; entre os professores e os pais, na medida em que os professores ainda recentemente puseram em causa as já frágeis relações com as famílias, perante o anúncio da participação dos pais na avaliação do seu desempenho profissional. E outras conexões poderiam ser referidas, por exemplo, as que têm a ver com as relações entre os professores e os alunos. A visibilidade destas é menor, porque ocorrem em espaços mais fechados; no entanto, jogam-se nestas conexões aspectos importantes, quer em termos da organização e acção pedagógica da escola, quer da profissionalidade docente. Neste caso, as regras definidas no novo estatuto da carreira docente para a avaliação dos professores exercerá uma forte influência no tipo de conexões emergentes ou imergentes, pois desafiarão grandemente a autenticidade profissional. Ou seja, poderão induzir a acção dos professores predominantemente para o aparato e para os aspectos burocráticos e/ou hierárquicos, ou, pelo contrário, orientar a sua acção para as relações de convivência e de trabalho quotidianos com os alunos, numa perspectiva de aprofundamento do bem comum.

Torna-se necessário, portanto, proceder ao questionamento crítico destas lógicas, que têm gerado entre os professores a ideia de que as

mudanças lhes são exteriores. Tendo-se difundido o pressuposto de que as mudanças educativas passam essencialmente pela gestão, gerou-se a ilusão de que a mudança é um fenómeno da exclusiva responsabilidade dos administradores e dos gestores, em relação ao qual os professores que trabalham quotidianamente com os alunos parecem considerar-se alheios ou apenas actores secundários. Mesmo falando-se muito, actualmente, em autonomia da escola, é uma perspectiva gestionária e burocrática que tem estado no centro das preocupações das escolas, designadamente com a instalação de órgãos, com a elaboração de regulamentos e outros documentos escritos, com a tarefa de elaborarem projectos educativos e curriculares entendidos essencialmente como documentos conformes aos imperativos legais, e não tanto como processos de definição de opções de política educativa local, em si mesmos constituindo-se como práticas de cidadania social e organizacional.

Ou seja, sob a aparência de liberdade que tem sido criada pela novas vagas de reformas educativas, marcadas, por um lado, por um renovado interesse pelo local, com base nas ideias de devolução de poderes ao local, de flexibilidade e autonomia, e, por outro lado, dominadas por relatórios de organismos internacionais, emergem novas formas de controle que impregnam as subjectividades dos professores e afectam as condições de trabalho, de vida e de convivência nas escolas. Por exemplo, as tecnologias políticas de reforma educativa, das quais Stephen Ball destaca o mercado, o gerencialismo e, particularmente, a “performatividade”, põem em causa a colegialidade e a autenticidade dos professores. A nova cultura da performatividade competitiva gera sentimentos de culpa, incerteza e insegurança ontológica: “Estarei trabalhando bem?”; “Estarei trabalhando o suficiente?”; “Estarei trabalhando no sentido certo?”; “Será isto que querem que eu faça?”. Ora, essa insegurança tende a gerar uma “fantasia encenada” para ser vista e avaliada; o espectáculo e a opacidade tendem a sobrepor-se à transparência e à autenticidade.

Contra uma visão linear da mudança educativa, e considerando que as tecnologias políticas de reforma educacional não são apenas veículos para a mudança técnica e estrutural, mas também mecanismos que contribuem para a mudança das subjectividades, das identidades e dos valores (BALL, 2002), defende-se que a transformação da escola ocorre hoje pela via da atribuição de sentido ao trabalho e ao saber escolares e,

como tal, não passa pela ânsia permanente de procurar novas fórmulas para o futuro, tal como advogam inúmeros relatórios internacionais e outras instâncias políticas e mediáticas, mas mais por uma escavação no presente e no passado. Usando a metáfora arqueológica de Santos (2000, 2006), considera-se necessário fazer essa escavação, não apenas para recuperarmos experiências e modalidades educativas que foram ou estão sendo submersas ou desqualificadas pelas concepções educacionais hegemónicas geradas no afã de modernização, como para compreendermos e valorizarmos experiências e práticas que encontramos hoje vivas no terreno, mas que tendem a ser consideradas atrasadas à luz das orientações e princípios difundidos pelas lógicas dominantes das políticas educativas recentes.

Notas

- 1 O PISA é um projecto internacional que tem em vista a produção de indicadores de resultados educativos de alunos com 15 anos de idade, nos domínios da Leitura, da Matemática e das Ciências. (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2007).
- 2 Refira-se, a propósito, que, segundo Azevedo (1996), entre 1960-1961 e 1969/1970, se verificou uma diminuição de 840 escolas no país.
- 3 Escolas frequentadas por crianças dos 6 aos 10 anos, dos quatro anos de escolaridade, com um só professor.
- 4 Preâmbulo do Despacho SEAAE/SEOP/72/77, de 15 de Julho (AZEVEDO, 1996, p. 27).
- 5 É no Despacho SEAAE/SEOP/72/77, de 15 de Julho, que surge, pela primeira vez, uma referência a 10 alunos como determinante do encerramento de uma escola. Azevedo considera não ter sido atribuída nenhuma qualidade especial a este número “que não seja o do seu lugar simbólico no nosso sistema decimal.” (AZEVEDO, 1996, p. 21).
- 6 Embora esta seja uma tendência nacional, tem sido no Norte do país que mais rapidamente estes Centros Escolares têm surgido e conclui-se há em que todos os alunos provenientes de várias aldeias foram concentrados num único espaço escolar localizado no *centro* – a vila, sede de concelho (v.g. Alfândega da Fé, em Trás-os-Montes, e Paredes de Coura, no Minho).

- 7 O 1º ciclo do ensino básico abrange, em Portugal, os primeiros quatro anos de escolaridade (crianças dos 6 aos 10 anos de idade).
- 8 Na sequência de políticas educativas dos finais dos anos de 1990, de autonomia e gestão da escola, os estabelecimentos de ensino passam a ser agrupados e constituídos em *Agrupamentos de Escolas*, abrangendo desde a educação de infância até ao final da escolaridade obrigatória (9º ano). Estes Agrupamentos passam a ser geridos por órgãos próprios, nomeadamente o Conselho Executivo.

Referências

AMIGUINHO, Abílio José Maroto. *A escola e o futuro do mundo rural*. 2004. Doutorado (Ciências da Educação/Formação de Adultos)-Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2004.

AZEVEDO, José Maria. *Os nós da rede: o problema das escolas primárias em zonas rurais*. Porto: Asa, 1996.

BALL, Stephen. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. In: ESTÊVÃO, C. V.; AFONSO, A. J.; LIMA, L. C. (Org.). *Política e administração da educação: investigação, formação e práticas*. Braga: CIED/ Universidade do Minho, 2002. Actas do 2º Congresso Luso-Brasileiro, 18, 19 e 20 de Janeiro de 2001.

CANÁRIO, Rui. Parar de transformar crianças e adolescentes em alunos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jul. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u504.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2006.

CORREIA, José Alberto. Relações entre escola e comunidade: da lógica da exterioridade à lógica da interpelação. *Aprender*, Revista da Escola Superior de Educação de Portalegre, Portugal, n. 22, p. 129-134, jul. 1999.

COSME, Ariana; TRINDADE, Rui. Escola a tempo inteiro: o que fazer? *A Página da Educação*, Portugal, ano 16, n. 163, p. 20, jan. 2007.

DUBET, F. ; MARTUCELLI, D. *Dans Quelle Société Vivons-nous ?* Paris: Seuil, 1998.

ENTREVISTA com a Ministra da Educação, Maria de Lourdes Rodrigues. *Jornal O Público*, Portugal, 20 out. 2005.

FERREIRA, Fernando Ilídio. *O Local em educação, animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

_____. A visão escolocêntrica da educação em contexto rural: o mito da concentração e da homogeneidade. *Aprender*, Revista da Escola Superior de Educação de Portalegre, Portugal, v. 28, p. 84-95, 2003.

LIEBEL, Manfred. *Ciudadania desde abajo: los movimientos sociales de niños trabajadores*. Minho: Universidade do Minho, 2006. (Conferência proferida no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 12 out. 2006).

OLIVEIRA, Joaquim Marques de. As crianças e o direito a uma educação informada. *Notícias da Amadora, Semanário Popular*, Lisboa, edição 1611, 30 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.noticiasdaamadora.com.pt>>. Acesso em: 14 jul. 2005.

OLIVEIRA, Joaquim José Araújo Marques de. *A educação em meio rural como paleta de possibilidades para o desenvolvimento local: contributos da escola do 1º ciclo do ensino básico e do jardim de infância*. 2005. Tese (Doutorado em Estudos da Criança)-Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, Braga, 2005a.

ORGANIZATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Programme for International Student Assessment (PISA)*. Paris, OECD, 2007. Disponível em: <http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: jul. 2007.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Escola a tempo inteiro: ano lectivo de 2005/2006. In: _____. *Portal da Educação*. Disponível em: <<http://www.min-edu.pt/np3/19.html>>. Acesso em: 21 fev. 2007.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete da Ministra. Despacho n. 12 591/2006 (2ª série), de 16 de junho de 2006. Diário da República, [16 jun. 2006].

PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Despacho n. 19 575/2006, de 25 de setembro de 2006. Diário da República, [25 de set. de 2006a].

PORTUGAL. Ministério da Educação. Lei n. 48/86, de 14 de outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo. Diário da República., [14 out. 1986].

PORTUGAL. Ministério da Educação. Portal da Educação. 2007. Disponível em: <<http://www.min-edu.pt/np3/19.html>>. Acesso em: 17 jul. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa.. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento, 2000.

SANTOS, Irene. *Quem habita os alunos?: a socialização de crianças de origem africana*. Lisboa. Educa, 2004.

SARMENTO, Manuel Jacinto; OLIVEIRA, Joaquim Marques de. *Enfant, Paysan, élève: la reconstruction du 'métier d'enfant' dans les écoles rurales*. Congresso da Association Internationale des Sociologues de Langue Française (AISLF), 17., 2004, Tours. Disponível em: <http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/menu_base_text_trab.htm>. Acesso em: 16 jul. 2007.

SOARES, Natália; SARMENTO, Manuel Jacinto; TOMÁS, Catarina. *Public policies and children's participation*. Congresso Childhoods. Children and Youth in the Emerging and Transforming Societies, 2005. Oslo. Disponível em: <http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/menu_base_text_trab.htm>. Acesso em: 16 jul. 2007.

VILÃO, José; PROENÇA, Carmo; RAMOS, Filomena. *Sistema educativo português: situação e tendências 1990-2000*. Lisboa: Ministério da Educação/GIASE, 2004.

WALL, Karin. *Famílias no campo: passado e presente em duas freguesias do baixo Minho*. Lisboa. Publicações Dom Quixote, 1998.

School and Educational Policies:
uncertain places of childhood and
citizenship

Abstract:

In recent years, various reports with diagnoses and recommendations presented by international agencies have exercised tremendous influence on educational policies in various countries. In Portugal, the very notion of reform has come to be abandoned, and considered incongruent with the urgency and agility of the decision making processes that seek to counter the “backwardness” described by these reports. This has caused the implementation of quick measures, based on a logic of rationalization, particularly the closing of small schools located in rural areas and the Full Time School Program, which reveal the dominance of a logic of *client satisfaction* in detriment to a logic of *citizens’ rights*. This article maintains that these measures have denied citizenship rights to rural populations and in particular to children, because, upon intensifying the traditional school mode, the children tend to be seen only as students and future citizens and not as children and citizens in the present. That is, the school tends to be seen as the educational space for citizenship and not as the space for citizenship itself.

Key words: Full Time School Program. Education and government. Education of children. Citizenship.

Écoles et Politiques Éducatives:
endroits incertains de l’enfant et de
la citoyenneté

Résumé :

Les dernières années, plusieurs rapports divulgués par des organismes internationaux, ayant des diagnostics et des recommandations, ont exercé de grande influence sur les politiques éducatives de différents pays. Au Portugal, la propre notion de réforme a été de plus en plus abandonnée, elle est même considérée incongrue avec l’urgence et l’agilité des procès de décision qui tendent à la récupération du «retard» énoncé par ces rapports-là. En effet, on vient de prendre des mesures d’urgence basées sur une logique de rationalisation, nommément, la fermeture d’écoles de petite dimension situées à la campagne et le «Programme École à Plein Temps». Ces dispositions, prises à toute vitesse, mettent bien en évidence la domination d’une logique de «satisfaction du consommateur» au détriment d’une logique des «droits des citoyens». Dans cet article on soutient que ces mesures sont en train de soustraire les droits de citoyenneté aux populations ruraux et en particulier aux enfants, puisque, en intensifiant le traditionnel modèle scolaire, les enfants sont envisagés comme élèves/futurs citoyens et non comme enfants/citoyens d’aujourd’hui. C’est-à-dire, l’école est de plus en plus considérée comme

l'endroit de l'éducation pour la citoyenneté et non l'espace où l'on peut exercer la citoyenneté en entier.

Mots clés: Programme École à Plein Temps. Éducation et l'état. Éducation des enfants. Citoyenneté.

Recebido em: 3/4/2007

Aprovado em: 8/7/2007

Fernando Ilídio Ferreira

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

E-mail: iec@iec.uminho.pt

Residência: Rua de S. Domingos, 164,

2º Dto, 4710-435

00351 106 199 – Braga

E-mail: filidio@iec.uminho.pt

Joaquim Marques de Oliveira

Rua Nossa Senhora da Arrábida, 3/5 r/c,

2900-142 – Setúbal, Portugal

E-mail: ice@netvisao.pt

Residência: Rua João Nuno Lima, 63, Montedor, 4900-

045 – Carreço

E-mail: jjamo@sapo.pt