Políticas de educação-formação para jovens: tensões e contradições

Natália Alves*

Resumo:

Em Dezembro de 2005, o governo português lança aquele que pode ser considerado como o seu programa mais emblemático no campo da educação/formação: a Iniciativa Novas Oportunidades. Embora se trate de uma iniciativa destinada a qualificar a população jovem e adulta, neste artigo pretendemos apenas discutir as medidas e as acções destinadas aos jovens, demonstrando que se, por um lado, elas visam responder aos objectivos da União Europeia, traçados, em 2000, na Cimeira de Lisboa, por outro, a opção portuguesa de eleger a fileira profissionalizante como alvo privilegiado da sua acção governativa corresponde ao triunfo de uma concepção vocacionalista que vê na educação a “chave para mais crescimento económico, mais emprego e mais coesão social”, mas que descarta a discussão do seu papel no processo de democratização selectiva do ensino secundário e na produção de formas “doces” de exclusão escolar.

Palavras-chave: Democratização da educação. Programa Iniciativa Novas Oportunidades.

* Doutorada pela Universidade de Lisboa em Sociologia da Educação. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Introdução

Este texto¹ tem por objectivo discutir as mais recentes medidas de política educativa em Portugal, consagradas naquele que é um dos programas mais emblemáticos do actual governo socialista: a Iniciativa Novas Oportunidades, lançada em Dezembro de 2005. A escolha deste programa decorre de três ordens distintas de razões. A primeira razão prende-se com o facto de nele constarem as orientações e as metas das políticas de educação e de formação até 2010, revestindo-se, por isso, de uma importância política incontornável; a segunda razão advém do facto de ele ser a expressão um novo modo de regulação dos sistemas de educação/formação, que ganha forma na União Europeia, a partir do início do século XXI; a terceira e última decorre de este programa contribuir para a consolidação do vocacionalismo no panorama educativo português.

Vencer a batalha da qualificação

O atraso que nos separa dos países mais desenvolvidos radica, em grande medida, no insuficiente nível de qualificação da população portuguesa. Esta é uma questão central que temos de enfrentar. A solidez do processo de modernização do país depende essencialmente de vencermos a batalha da qualificação. É aqui que temos de combater. É aqui que temos de vencer. (SÓCRATES[2005]).

Estas palavras, proferidas pelo Primeiro Ministro português na sessão pública de apresentação da Iniciativa Novas Oportunidades, sintetizam, de uma forma exemplar, a concepção de educação que se tem vindo a impor, nas últimas décadas, em Portugal.

Desde os anos oitenta, que a retórica discursiva governamental tem sido atravessada por duas lógicas argumentativas distintas: a *lógica da modernização* e a *lógica da democratização* (NÓVOA; ALVES; CANÁRIO, 2000, ALVES; CANÁRIO, 2004). A primeira, fiel aos postulados da Teoria do Capital Humano, coloca em evidência uma relação de causalidade linear entre escolarização e desenvolvimento económico e assume a qualificação dos recursos humanos como a principal missão do sistema educativo. A segunda

ênfata o papel e a importância da educação para o desenvolvimento pessoal e social dos indivíduos, para a redução das desigualdades sociais e, mais recentemente, para o combate à exclusão social. Todavia, estas duas lógicas não têm o mesmo peso na retórica discursiva governamental.

Em trabalhos anteriores defendemos a supremacia da lógica da modernização nos discursos educativos portugueses (NÓVOA; ALVES; CANÁRIO, 2000, ALVES; CANÁRIO, 2004). No entanto, nunca como na actualidade a concepção economicista e instrumental da educação esteve tão presente. As palavras proferidas pelo Primeiro Ministro exprimem a adesão inequívoca a uma racionalidade instrumental que advoga o papel fundamental da educação nos processos de modernização económica e apela à subordinação funcional das políticas educativas aos imperativos económicos quer estes sejam os desafios da internacionalização e globalização económicas, como acontecia num passado recente, ou os que são actualmente colocados pela chamada “sociedade do conhecimento”.

A lógica da modernização adquire consistência social a partir do diagnóstico “negro” da situação educativa portuguesa e da comparação sistemática com os países mais avançados da União Europeia e da OCDE. A abordagem comparativa, baseada em indicadores estatísticos, conjugada com a invocação da caução de entidades supranacionais têm sido apresentadas como argumentos importantes para justificar e fundamentar as medidas de política educativa, através dos quais se constrói a sua legitimidade política e social. A comparação internacional sistemática tem, assim, servido um duplo objectivo: ao mesmo tempo que confere visibilidade à distância que separa Portugal dos países mais desenvolvidos da União Europeia e da OCDE, ela cria também as condições para que as orientações defendidas para a Educação sejam apresentadas como inevitáveis, em nome das exigências da integração europeia e da competitividade económica.

Ora, nem o discurso do Primeiro Ministro nem a apresentação do programa, que se lhe seguiu, nem o documento mais desenvolvido que lhe serve de suporte técnico², fogem a este modelo de legitimação das políticas educativas. No primeiro, fala-se de “atraso”, termo, aliás, recorrente na retórica discursiva dos vários governos, nas últimas décadas, e procura-se a legitimidade para a acção política nas instâncias internacionais e nos indicadores por elas produzidos, como o excerto do discurso que a seguir se transcreve, demonstra: “A importância central da qualificação

para o crescimento económico e para a promoção da coesão social está hoje amplamente demonstrada por diversos indicadores publicados por várias organizações internacionais. Não podemos continuar a ignorá-los.”(SÓCRATES, [2005]).

Se no discurso proferido pelo Primeiro Ministro, os indicadores não são explicitados e as organizações internacionais não são nomeadas, o mesmo já não acontece nos outros dois documentos a que nos referimos anteriormente. A OCDE é a organização internacional omnipresente e os indicadores por ela produzidos são mobilizados para justificar a pertinência e a necessidade da Iniciativa Novas Oportunidades. Passagens como

O número médio de anos de escolarização da população adulta em Portugal é de 8,2 anos, enquanto a média dos países da OCDE se situa nos 12 anos [...]; Apenas cerca de 20% da população adulta completou o ensino secundário [...]; Segundo a OCDE, Portugal é um dos países em que ter educação é mais compensador – um trabalhador sem o ensino secundário ganha, em média, menos 40% do que um trabalhador que tenha obtido essa escolaridade. (SÓCRATES, [2005]).

São, apenas, alguns exemplos extraídos de um conjunto mais vasto de indicadores que constam destes documentos, mas que servem para ilustrar o papel que desempenham na estrutura argumentativa da retórica governamental.

Para superar o défice de qualificação da população portuguesa, diagnosticado com base nos dois primeiros indicadores acima transcritos, impõe-se, nas palavras do Primeiro Ministro, vencer a “batalha da qualificação”. Há anos que a Educação vem sendo apresentada como uma prioridade dos sucessivos governos que se socorrem frequentemente da linguagem metafórica para melhor fazer passar a sua mensagem.

As metáforas são um recurso linguístico frequente no discurso político, como defendem alguns autores (BONHOMME, 1998; NÓVOA; DEJONG-LAMBERT, 2003). Elas estabelecem analogias entre termos provenientes de diferentes campos semânticos e funcionam como “argumentos difíceis de refutar, na medida em que eles se encontram dissimulados numa imagem

que se apresenta como evidente.” (BONHOMME, 1998, p. 65). A utilização das metáforas, no campo político, tem em vista um duplo objectivo: por um lado, destina-se a dificultar o questionamento e a refutação da mensagem política como Bonhomme (1998) defende; por outro, o recurso a esta figura de estilo permite facilitar a sua descodificação por parte da opinião pública, através de imagens mobilizadoras, de analogias que se socorrem de vocábulos da linguagem comum. As metáforas são, por isso, um veículo de aproximação, no plano comunicacional, entre governantes e governados.

Os discursos educativos têm sido prolíferos no uso deste recurso linguístico. Uma das metáforas mais recentes foi a utilizada por um ex-Primeiro Ministro que, em meados dos anos 90, se referia à educação como a sua principal “paixão”. Ora falar da educação como uma “paixão” ou como uma “batalha” que é preciso vencer, como refere o actual Primeiro Ministro, remete não só para referenciais semânticos distintos, mas também para sistemas de acção diferenciados.

A paixão transporta-nos para o campo dos afectos. A paixão é um sentimento do foro individual que pode ou não ser correspondido. Assim, falar da educação como uma paixão é afirmar que se está politicamente investido neste domínio concreto da governação, que este é um investimento com uma forte carga emocional, mas principalmente que este é um investimento do eu. Neste sentido, a utilização desta metáfora tem por objectivo dar a conhecer a adesão pessoal do chefe de Governo a uma paixão pela educação, mas não apela a qualquer tipo de mobilização colectiva. Em suma, é como se se dissesse que a Educação não é um assunto de Estado, mas sim o resultado de uma vontade pessoal à qual o Primeiro Ministro se propõe dedicar de “alma e coração”.

O uso da metáfora bélica da batalha é totalmente diferente. Ao contrário da anterior, o referencial semântico, por excelência, não são os sentimentos, mas sim a razão. A metáfora bélica remete-nos para o campo cognitivo, para o domínio do pensamento estratégico e tático. Além disso, como ninguém combate sozinho, vencer uma batalha exige o esforço e empenhamento de todos os membros do exército. É verdade que são os generais que arquitectam as estratégias e definem as táticas, mas o resultado final, a derrota ou a vitória, é sempre fruto do esforço colectivo. Assim, se a metáfora emocional tinha como suporte a acção do eu, a bélica remete-nos para a esfera da acção colectiva. A primeira pretendia

dar a conhecer o empenho afectivo do então Primeiro Ministro no campo educativo; a segunda pretende congrega as vontades individuais em torno de um objectivo comum e mobilizador: “vencer a batalha da qualificação.” (SÓCRATES, [2005]).

Mas se o actual Primeiro Ministro está apostando em passar a mensagem de que esta batalha só se vence com a mobilização colectiva, ele, como general responsável, não pode deixar de alertar as suas tropas para a dificuldade e a dureza da batalha e incentivá-las a nunca desistir. Por isso, termina o discurso de apresentação do seu programa político dizendo:

O sucesso da Iniciativa Novas Oportunidades exige o empenhamento profundo de todos – cidadãos, empresas e instituições – na valorização de uma cultura de aprendizagem e na sua efectivação no terreno. Será, seguramente, um caminho muito longo, duro e difícil. Esta escolha não admite hesitações. (SÓCRATES, [2005]).

Vencer a batalha da qualificação junto da população jovem equivale, no plano da acção governativa, à concretização de dois grandes objectivos: “Fazer do 12º ano o referencial mínimo de formação para todos os jovens[...]; Colocar metade dos jovens do ensino secundário em cursos tecnológicos e profissionais.”[SÓCRATES, [2005]]. A definição destes objectivos corresponde a uma inovação no panorama educativo português. É certo que, a partir de meados dos anos noventa, muitos documentos oficiais começam a fazer referência à necessidade de assegurar o acesso bem sucedido a uma escolaridade de doze anos e o desenvolvimento de uma cultura de escolaridade prolongada (NÓVOA; ALVES; CANÁRIO, 2000). Contudo, só com a actual equipa governativa se elege, de uma forma inequívoca, a conclusão do secundário como o nível de escolaridade mínimo a atingir, ainda que, do ponto de vista legal, a escolaridade obrigatória se mantenha no 9º ano.

A eleição do 12º ano como referencial mínimo e a manutenção dos nove anos de escolaridade obrigatória configura uma situação paradoxal que merece uma reflexão. Com efeito, se se pretende fazer do ensino secundário o patamar mínimo de qualificação para as gerações jovens, por que razão não aumentou o governo a escolaridade obrigatória para doze anos? Em

nosso entender, responder a esta questão exige que mobilizemos dois tipos distintos de argumentos. Com efeito, aumentar a escolaridade obrigatória para doze anos, teria como consequência, no plano do emprego, o aumento da idade legal para trabalhar, decisão que num país como Portugal não seria certamente fácil, tanto mais que não foi ainda totalmente resolvido o problema do trabalho infantil. A valorização do *ethos* do trabalho em detrimento do *ethos* escolar por parte de alguns jovens e respectivas famílias (AZEVEDO, 1999; FERRÃO; HONÓRIO, 2001), mas, principalmente, a elevada receptividade de grande parte do tecido empresarial português a uma mão-de-obra jovem e pouco qualificada (MORENO, 1998) são aspectos estruturantes da formação social portuguesa e que dificultariam a aceitação e cumprimento de uma tal medida. O outro argumento decorre do campo da acção política. Neste caso, o aumento da escolaridade obrigatória para doze anos teria como consequência a responsabilização directa do poder político pelo seu cumprimento. Ora, num contexto em que as políticas são objecto de um constante escrutínio público e a prestação de contas (*accountability*) se transformou, simultaneamente, num instrumento de governação e de avaliação da acção governativa, este é um risco a que qualquer governo procura fugir. Assim, ao responsabilizar a sociedade e os indivíduos pela concretização deste objectivo, o governo não só evita o julgamento político como “privatiza” a responsabilidade pela sua prossecução.

O segundo objectivo exprime a vontade política de fortalecer a fileira profissionalizante³ ao nível do ensino secundário, reforçando a tendência vocacionalista que se tem vindo a impor nas últimas décadas, no sistema educativo português. Mas esta é uma discussão que faremos mais à frente. Neste momento, a ideia que pretendemos desenvolver reside no facto de que ao definir como objectivo

colocar metade dos jovens do ensino secundário em cursos tecnológicos e profissionais», o governo está a tomar uma posição relativamente à ambiguidade que tem caracterizado este nível de ensino. Com efeito, o ensino secundário é o segmento do sistema educativo onde a questão da identidade mais se tem colocado.” (FERNANDES, 1998).

Situado entre o final da escolaridade obrigatória e o ensino superior, o ensino secundário vê-se confrontado com a necessidade de responder a uma

dupla finalidade: preparar para o ensino superior e para a vida activa. Nem sempre facilmente conciliáveis, estas finalidades conferem-lhe um estatuto ambíguo: por um lado, ele é um ciclo preparatório para o prosseguimento de estudos; por outro, apresenta-se como um ciclo terminal, destinado à inserção no mercado de trabalho.

Até 2005, esta ambiguidade foi ultrapassada por via da procura social de educação. A opção de quem prosseguia estudos, depois de concluída a escolaridade obrigatória, recaía maioritariamente sobre as ofertas educativas predominantemente orientadas para o prosseguimento de estudos de nível superior.⁴ É precisamente esta tendência que o actual governo pretende inverter. Como?, perguntar-se-á.

A resposta a esta pergunta encontra-se no documento técnico que serve de suporte à Iniciativa Novas Oportunidades e não podia ser mais clara. O executivo propõe-se “Estimular a procura” através da “estruturação da oferta”. A expressão “estruturação da oferta” tem, no que respeita ao ensino secundário, um significado muito preciso. Na verdade, o que se está a passar neste grau de ensino é mais do que uma estruturação da oferta. O que se está a verificar é um aumento, sem precedentes, da oferta pública de cursos profissionalizantes que, em três anos, passaram de cerca de 1600 para mais de 2600. O aumento desta oferta educativa teve como consequência um aumento da procura. Nos últimos três anos, o número de alunos matriculados nesta fileira do ensino secundário não tem parado de crescer e o peso da fileira profissionalizante situa-se, no presente ano lectivo, em 35,4%. A julgar por estes dados, esta parece ser uma aposta ganhadora do actual governo, ainda que a meta estabelecida para 2010 – “colocar metade dos jovens do ensino secundário nos cursos tecnológicos e profissionais” – esteja longe de ser atingida. Com efeito, quer o aumento quer a diversificação deste tipo de oferta parece ter tido o efeito de reter, no sistema educativo, um número importante de jovens. Resta, todavia saber se estas modalidades irão cumprir a sua principal finalidade – preparar os jovens para a inserção na vida activa – ou se pelo contrário, se irão converter, à semelhança do que acontece no Reino Unido, nos EUA, ou em França, numa via de segunda oportunidade para a conclusão do secundário (BATHMAKER, 2005, BILLS, 2004, DURU-BELLAT, 2006) cujo principal objectivo é, apenas, o de protelar o confronto com um mercado de trabalho. Mas quer esta fileira se venha a assumir como uma “estrada para o emprego” ou

como um percurso educativo alternativo para aceder à formação de nível pós-secundário, como se verifica no Reino Unido (BATHMAKER, 2005), os dados divulgados, recentemente pelo Ministério da Educação, mostram que este nível de ensino está a viver uma fase de profunda transformação. A oferta diversificou-se, o número de estudantes aumentou e a taxa de reprovação no ensino secundário que, no ano lectivo de 2004-2005, se situava acima dos 30% desceu, em 2006/2007, para 25,8%. Apesar desta diminuição, o insucesso escolar continua a ser um dos principais problemas com que se debate este nível de ensino. Com efeito, ter um em cada quatro alunos a reprovar no ensino secundário é não só uma situação socialmente insustentável como poderá colocar em risco a legitimidade de um Estado que pretende universalizar o ensino secundário, mas que não cria as condições para universalizar o sucesso educativo.

Aliás, as elevadas taxas de reprovação que se registam no ensino secundário são bem o exemplo da dificuldade deste grau de ensino em estabelecer um equilíbrio entre duas tendências de difícil conciliação. Enquanto segmento que se situa após a escolaridade obrigatória espera-se que cumpra, sem concessões, a função selectiva acometida à escola e que, na sequência do aumento e da generalização da escolaridade obrigatória de nove anos, tem vindo a ser catapultada para os níveis de ensino secundário e superior; enquanto segmento que se destina a absorver um número crescente de jovens e a assumir-se como o referencial mínimo de formação, espera-se que contribua para reforçar a democratização do sistema educativo e para assegurar trajetórias escolares onde o sucesso seja a regra e não a excepção.

A Iniciativa Novas Oportunidades e a unionização das políticas educativas no espaço europeu

A Educação tem sido um dos domínios que mais tem resistido à implementação de uma política comum no quadro da União Europeia. A construção de um espaço educativo europeu tem sido dificultada pela resistência das opiniões públicas europeias que defendem a autonomia de cada Estado membro na definição das políticas educativas nacionais. Todavia, Nóvoa e DeJong-Lambert (2003, p. 15) argumentam que “desde há algum tempo que se vem a verificar um esforço de inscrever uma

dimensão europeia nas políticas educativas nacionais”, nomeadamente através de programas e de orientações que, sendo da responsabilidade da Comissão Europeia, reflectem a existência de um consenso em torno de alguns aspectos relativos à Educação. Para estes autores, a primeira fase de cooperação no campo da educação inicia-se com o lançamento de vários programas europeus financiados pela Comissão Europeia, no início dos anos noventa e corresponde ao que designam por um “estado líquido das políticas.” (NÓVOA; DEJONG-LAMBERT, 2002, p. 52). A liquidez das políticas a que estes autores se referem decorre da tentativa de construir uma convergência no campo da educação através do que Ertl (2006, p. 12) considera ser uma “abordagem baseada em programas.” Legalmente impedida de intervir directamente no campo da Educação geral, por via do Tratado de Roma, mas com competências para definir “princípios gerais para a implementação de uma política comum para a educação profissionalizante e para a formação contínua.” (BARNARD, 1995, p. 20), a União Europeia vai lançar, principalmente, a partir dos anos oitenta um conjunto de programas que vai ser decisivo na construção de um espaço educativo comum. Ao financiar programas destinados à constituição de redes transnacionais, mas principalmente ao apoiar e incentivar a mobilidade de professores e de alunos, a União Europeia criou as condições para que “a convergência dos sistemas educativos nacionais se tenha imposto como uma necessidade.” (ERTL, 2006, p. 14). A reforma do ensino superior e a reconstrução das fileiras profissionalizantes levadas a cabo pelos Estados Membros, a partir de finais da década de oitenta, são exemplos da estratégia de convergência das políticas educativas e de harmonização dos sistemas educativos nacionais. Mas eles são também exemplificativos do que Nóvoa e DeJong-Lambert (2003, p. 53) a passagem das políticas europeias de um estado líquido para um estado sólido. Aliás, para estes autores, um outro exemplo da solidificação das políticas é a construção de um sistema estatístico europeu no domínio da educação – Eurydice – o qual obrigou os Estados a recolher e a organizar a informação estatística, de acordo com critérios e procedimentos similares.

Quer Nóvoa e DeJong-Lambert (2002) quer Ertl (2006) consideram a assinatura do Tratado de Maastrich, como um ponto de viragem nas políticas educativas europeias, ainda que se socorram de argumentos distintos. Para Ertl (2006, p. 10), este Tratado define as competências da União Europeia

no domínio educativo quer no que respeita à educação geral quer no que se reporta à educação profissionalizante e à formação contínua. Embora relativamente à educação geral, o Tratado exclua explicitamente qualquer tipo de harmonização de leis ou de regulamentos e consagre a total autonomia dos Estados membros na definição dos currículos e na organização dos sistemas educativos nacionais, ele atribui, pela primeira vez, à União Europeia o papel de apoiar acções e de encorajar a cooperação dos Estados membros, com vista a aumentar a qualidade da educação. Se a educação geral permanece imune a qualquer tipo de ingerência directa das instâncias comunitárias, o mesmo não acontece com a educação profissionalizante e a formação contínua. O Tratado de Maastricht reforça as competências da União Europeia neste domínio, atribuindo-lhe poderes para definir uma política de formação inicial e contínua que suporte e complemente as acções dos Estados membros.

Para Nóvoa e DeJong-Lambert (2002) a assinatura do Tratado de Maastricht e os anos que se lhe seguiram estão na origem de uma nova geração de iniciativas na área educativa e de uma fase que apelidam de estado gasoso das políticas. Mandatada para desenvolver a qualidade da educação, a União Europeia vai criar uma poderosa retórica discursiva em torno de expressões como a “sociedade do futuro”, a “aprendizagem ao longo da vida”, a “sociedade do conhecimento” que à semelhança de um gás, ocupa todo o espaço disponível “deslegitimando formas alternativas de pensamento” (NÓVOA; DEJONG-LAMBERT, 2002, p. 53). A década de noventa vai ser marcada pela construção de uma convergência simbólica na esfera educativa, para a qual contribuem os numerosos relatórios e documentos produzidos pelas instâncias comunitárias. É precisamente esta convergência simbólica que cria as condições para que a Cimeira de Lisboa de 2000, seja considerada, por estes autores, como um novo ponto de viragem na política educativa europeia.

Neste Conselho dos chefes de governo dos Estados membros são tomadas duas decisões cruciais. A primeira diz respeito à aprovação do objectivo estratégico para a União Europeia. Também conhecido por Estratégia de Lisboa, este objectivo consiste em “até 2010, fazer da União Europeia a economia do conhecimento mais competitiva do mundo, capaz de um crescimento económico sustentado, criando mais e melhores empregos e uma maior coesão social.” (THE COUNCIL OF

THE EUROPEAN UNION, 2000, p. 3). A segunda decisão consagra a aceitação, por parte de todos os Estados membros, de um novo modelo de governação no espaço europeu: o método aberto de coordenação. Este método, apresentado como “um meio para disseminar boas práticas e para atingir uma maior convergência no que respeita aos principais objectivos da EU.” (THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2000, p. 18), permite que a União defina orientações para as políticas dos Estados membros e estabeleça calendários para a sua implementação. Todavia, a grande inovação introduzida por este método reside na utilização de indicadores e na definição de metas que tornam possível a comparação das performances dos Estados membros e a avaliação periódica dos resultados. Estas duas decisões vão ter implicações profundas no campo educativo, abrindo caminho para a criação de um espaço educativo comum e para a unionização das políticas educativas na União Europeia (NÓVOA; DEJONG-LAMBERT, 2003).

Ora, se a Cimeira de Lisboa cria as condições políticas e ideológicas para o lançamento de uma agenda educativa comum, a aprovação em 2002, pelo Conselho Europeu de Barcelona de um Programa Comum de Objectivos para a Educação e Formação é, sem dúvida, um passo decisivo para a concretização de uma estratégia que vê na harmonização das políticas de educação e de formação um elemento chave para a realização da estratégia de Lisboa.

Este Programa inaugura o que Nóvoa e DeJong-Lambert (2003, p. 57) apelidam de “um novo tempo para as políticas educativas europeias.” Nele é clarificado o papel da Educação para o sucesso económico europeu – “Fazer da União Europeia uma economia do conhecimento, líder a nível mundial, só será possível com a contribuição crucial da educação e da formação como factores de crescimento económico, inovação, empregabilidade sustentável e coesão social” (EUROPEAN COMMISSION, 2002, p. 9) e são definidos os objectivos que todos os Estados Membros devem alcançar até 2010. Aplicando à Educação o método aberto de cooperação, neste Programa constam igualmente os indicadores que irão permitir medir os progressos das políticas educativas nacionais.

Mas, se a construção de indicadores comparáveis constitui, como Nóvoa e DeJong-Lambert (2003, p. 59) defendem, “uma maneira poderosa de formular políticas educativas”, a definição de metas precisas corresponde,

por seu turno, a uma estratégia que visa controlar, por via de avaliações regulares, as actuações dos Estados membros. Por isso, tão importantes quanto os objectivos são as cinco metas aprovadas para 2010 pelo Conselho Europeu em 2003: aumentar para 12,5% a percentagem de activos que participa em acções de formação; reduzir para 10% a percentagem de jovens que abandona o sistema educativo sem qualificações; reduzir, para 20%, a percentagem de jovens com 15 anos com resultados negativos nos testes de literacia; aumentar para 85% a percentagem de jovens com 22 anos que conclui o ensino secundário; aumentar para 15% a percentagem de diplomados do ensino superior nas áreas da matemática, ciências e tecnologia (THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003).

É precisamente neste contexto de construção de uma economia do conhecimento, de unionização das políticas educativas e de implementação do método aberto de cooperação que a Iniciativa Novas Oportunidades deve ser entendida. Quer os objectivos que se propõe atingir quer a definição de metas quantificáveis reflectem a transposição para o plano nacional das orientações e dos procedimentos definidos a nível comunitário.

A Iniciativa Novas Oportunidades e o triunfo do vocaciona- lismo

O vocacionalismo é o termo que designa a subordinação da educação às necessidades da economia (BILLS, 2004, HICKOX; LYON, 1998) e que está na origem do que Tanguy (1989) designou por um processo de profissionalização do sistema educativo. O vocacionalismo surge no início da década de oitenta quando a maior parte dos países industrializados se vê confrontada com a desaceleração do crescimento económico e tem de lidar com elevadas taxas de desemprego juvenil. Tal como agora, também nesse período a Educação foi chamada a desempenhar um papel fundamental para aumentar a competitividade das economias europeias e para combater o desemprego. Aliás, a crença, como lhe chama Duru-Bellat (2006), no papel da Educação para o crescimento económico vem de longa data e tem a sua formulação científica mais consistente na Teoria do Capital Humano. Mas, enquanto a teoria do capital humano não faz qualquer distinção entre educação profissionalizante e educação geral, a concepção revisitada que se vai impor a partir dos anos oitenta postula que é na primeira que reside

a resolução dos problemas económicos europeus. Assim, a fórmula que legitimou o investimento na Educação no período pós II Guerra Mundial, e que consistia em postular que trabalhadores mais escolarizados, são trabalhadores mais produtivos e que auferem salários mais elevados, vai agora ser substituída por uma outra que conta com o aval dos principais organismos internacionais (FMI, OCDE e UE) e que Weir (1991, p. 127) esquematiza da seguinte forma: “Mais educação profissionalizante = mais recursos humanos qualificados = mais competitividade = mais riqueza = redução do desemprego e dos seus efeitos”.

A aposta na educação profissionalizante vai impor-se um pouco por todos os países industrializados se não como a única pelo menos como a melhor solução para aumentar a competitividade das economias nacionais e combater o fenómeno do desemprego.

Contudo, esta tendência vocacionista, que a União Europeia não tem deixado de incentivar (LENEY; GREEN, 2005), está, em nosso entender, envolta num denso nevoeiro. Com efeito, a aposta na profissionalização do ensino secundário como um elemento indutor do crescimento económico, por parte das instâncias comunitárias, não deixa de ser surpreendente, quando é a própria Comissão (EUROPEAN COMMISSION, 2002) a admitir que este não foi o caminho seguido pelos seus mais directos concorrentes (EUA e Japão), o que não os impediu de serem economias mais competitivas. No plano estritamente económico, se já é difícil demonstrar a existência de uma relação directa entre educação em sentido lato e crescimento económico (DURU-BELLAT, 2006, MINGAT; TAN, 1996), medir as externalidades da educação profissionalizante, é o ainda mais. Corson (1991) é, aliás, dos poucos economistas da educação que procurou medir os seus efeitos macro-económicos e as suas conclusões não deixam margem para dúvida. Defende o autor (CORSON, 1991, p. 123-125) que os elevados custos indexados aos cursos profissionalizantes, quando comparados com os da formação geral, não têm um retorno equivalente aos seus benefícios para a sociedade, concluindo que, em termos económicos, eles são comparáveis aos da educação geral.

Relativamente ao retorno individual do investimento nesta modalidade educativa, os dados disponíveis dificilmente confirmam os benefícios que a retórica discursiva das organizações internacionais e em particular a União Europeia lhe atribuem. Os dados anualmente publicados pela OCDE⁵

mostram que entre a educação profissionalizante e a educação geral não existem diferenças significativas nem ao nível da taxa de actividade, nem da taxa de desemprego nem em termos de renda. Aliás, quando existem, elas tendem a ser favoráveis a quem concluiu cursos de educação geral. Para além destes dados, os resultados dos estudos sobre a inserção profissional não confirmam as teses das vantagens comparativas da educação profissionalizante (ALVES, 2008).

Sem suporte empírico que sustente as mais valias da educação profissionalizante, são várias as questões que se levantam: Por que continua a União Europeia a advogar o reforço da fileira profissionalizante? Por que o faz quando vários estudos demonstram que estas fileiras não contribuem para uma efectiva democratização do sistema educativo, mas sim para uma democratização selectiva por via da manutenção das hierarquias de status internas; que elas introduzem, nos sistemas educativos, formas de exclusão doce; que não asseguram uma efectiva igualdade de oportunidades no que respeita ao prosseguimento de estudos, transformando-se, nalguns casos em caminhos sem retorno?

A resposta a estas perguntas não é tarefa fácil. A defesa de uma perspectiva vocacionalista para a educação no espaço comunitário decorre da aceitação de um conjunto de dogmas. Um desses dogmas é expresso nos seguintes termos por Leney e Green (2005, p. 262) num artigo recente: “Espera-se que a educação profissionalizante e a formação contínua contribuam de uma forma positiva quer para o crescimento económico, o mercado de trabalho e os resultados individuais quer para alcançar uma economia baseada no conhecimento na Europa”, assim como, nas palavras de Gurgand (apud DURU-BELLAT, 2006, p. 61) “não se pode renunciar a acreditar que a educação é indispensável para o crescimento e o desenvolvimento.” O porquê da manutenção desta crença no poder mágico da educação e da formação talvez resida nas limitações orçamentais e ideológicas com que Estados membros se confrontam quando se trata de dinamizar a economia, por via da criação directa de emprego. Impossibilitados de o fazer, resta-lhes, intervir num domínio onde mantêm ainda alguma margem de manobra e acreditar que o seu investimento será recompensado.

Um segundo dogma consiste em defender que a educação profissionalizante corresponde às exigências dos empresários. Ora o

que se verifica é que, como Gleeson e Keep (2004) demonstram, falar dos empresários como uma entidade singular não passa de uma falácia. Os empresários não só esperam “coisas” diferentes da educação como protagonizam uma profunda contradição entre os discursos e as práticas: se, por um lado, pressionam para que a educação responda de uma forma mais eficaz às suas necessidades, por outro, mostram-se cada vez mais relutantes em se assumir como parceiros efectivos dos processos de formação da futura mão-de-obra juvenil. Com efeito, a dificuldade crescente em encontrar empresas onde ministrar a componente prática a que a educação profissionalizante está “obrigada”, é algo que se encontra sobejamente documentado na literatura (ALVES, 2001, GLEESON; KEEP, 2004, STEVENSON, 2005, JETHCOTE; ABBOTT, 2005). Porquê, então, o recurso a este argumento? Por que são tão poderosas as vozes dos empresários? Talvez porque, em última instância, é deles que depende o sucesso da Estratégia de Lisboa. Serão eles que criarão mais e melhores empregos, que contribuirão para o aumento da coesão social, que transformarão a economia europeia na economia mais competitiva do mundo. Eles são, no actual contexto, os principais actores da mudança e as suas vozes não podem, por isso, deixar de ser ouvidas.

No entanto, não é apenas no campo económico que os dogmas imperam. Também no campo educativo ganha cada vez mais peso a ideia de que é necessário encontrar respostas diferentes para públicos diferentes; que é necessário excluir para incluir e a educação profissionalizante surge, no contexto educativo, como a modalidade de eleição para resolver os problemas de abandono e de insucesso escolares. Ela é, como defendem Leney e Green (2005), a forma mais eficaz de assegurar o cumprimento de uma escolaridade que se pretende que abarque os 12 anos. Mas ela é também, para muitos dos jovens que a frequentam, uma escolha forçada, uma via de exclusão dos percursos nobres, uma espécie de gueto destinado aos que são protagonistas de trajectórias de insucesso e que, por acaso, são na sua maioria provenientes das classes populares (ALVES, 2007b). A educação profissionalizante cumpre, no quadro do sistema educativo, várias funções: sob a égide de um ensino mais prático, ela apresenta-se como uma oferta suficientemente atraente para um número elevado de jovens, permitindo-lhes fazer face à desvalorização dos diplomas; ao manter durante mais tempo um maior número de jovens na escola, a educação profissionalizante

contribui para diminuir as taxas de desemprego juvenil; ao ter currículos que só formalmente permitem o prosseguimento de estudos, ela contribui para manter controlada a base social de recrutamento do ensino superior.

Em síntese, o triunfo do vocacionalismo, que se faz sentir na maior parte dos países da União Europeia, e que, em Portugal, está presente nos objectivos educativos traçados até 2010, corresponde à consolidação de uma concepção que mais do que nunca coloca a educação ao serviço da economia e que deslegitima toda e qualquer discussão sobre o seu papel na produção de novas formas de desigualdade escolar e social.

Notas

- 1 Este texto corresponde à versão escrita da comunicação apresentada no “II Seminário Luso-brasileiro – Trabalho, Movimentos Sociais e Educação” que decorreu na Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis), nos dias 12 e 13 de Novembro de 2007. A intervenção oral então realizada e o presente artigo inscrevem-se nas actividades do Projecto Formação de Adultos em Portugal (FAP), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).
- 2 Os diapositivos utilizados na apresentação pública estiveram disponíveis no site, tendo sido, recentemente, retirados.
- 3 A fileira profissionalizante contempla todas as ofertas educativas predominantemente orientadas para a inserção na vida activa. Esta fileira distingue-se da do ensino geral por conferir uma dupla certificação: atribui uma certificação escolar e outra profissional. Ao nível do ensino secundário esta fileira é constituída pelos cursos tecnológicos, pelos cursos profissionais, pelos cursos de educação e formação, pelos do ensino artístico e pelos do Sistema de Aprendizagem.
- 4 Segundo os dados da OCDE, apresentados no documento a que nos temos vindo a referir, em 2001, a percentagem de estudantes que tinha optado pelos cursos destinados ao ingresso no ensino superior era de 71,7% em Portugal enquanto a percentagem nos países da OCDE era de 48,5%.
- 5 Referimo-nos ao relatório anual, publicado por esta organização, intitulado *Education at Glance*.

Referências

- ALVES, N. *Juventudes e Inserção profissional*. Lisboa: Educa/UI&DCE, 2008.
- ALVES, N. E se a melhoria da empregabilidade dos jovens escondesse novas formas de desigualdade social? *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, n. 2, p. 59-68, 2007. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 12 de out. 2007.
- _____. (Coord.). *Educação e formação: análise comparativa dos sub-sistemas qualificação profissional de nível III*. Lisboa:IEFP, 2001.
- _____; CANÁRIO, R. Escola e exclusão social: das promessas às incertezas. *Análise Social*, Lisboa, v. 28, n.169, p. 981-1010, 2004.
- AZEVEDO, J. *Inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho*. Lisboa: MTS/PEETI, 1999.
- BARNARD, C. The treaty on European Union, education and vocational training. *Oxford Studies in Comparative Education*, London, v. 5, n. 2, p. 13-28, 1995.
- BATHMAKER, A-M. Hanging in or shaping the future: defining a role for vocationally related learning in a “knowledge” society. *Journal of Education Policy*, London, 20, 1, pp. 81-100, 2005.
- BILLS, D. *The sociology of education and work*. Oxford: Blackwell, 2004.
- BONHOMME, M. *Les figures clés du discours*. Paris : SEUIL, 1998.
- CORSON, D. *Education for work*. Clevedon: Open University, 1991.
- THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council, 23 mar.2000. Disponível em: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_DATA/Docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm>. Acesso em: 10 de out. 2007.
- THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council conclusions on reference levels of European average performance in Education and Training (benchmarks)*. Bruxelas, 2003. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_en.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007.

- DURU-BELLAT, M. *L'inflation scolaire*. Paris : SEUIL, 2006.
- ERTL, H. European Union Policies in education and training: the Lisbon Agenda as a turning point? *Comparative Education*, London, v. 42, n.1, p. 5-27, 2006.
- EUROPEAN COMMISSION. *Education and training in Europe: diverse systems, shared goals for 2010*. Bruxelas: EC, 2002.
- FERNANDES, D.; NEVES, A.; GIL, D. *O ensino secundário em debate: reflexões de escolas e de professores*. Lisboa: DES/ME, 1998.
- FERRÃO, J.; HONÓRIO, F. (Coord.). *Saída prematura do sistema educativo: aspectos da situação, causas e perspectivas em termos de emprego e formação*. Lisboa: OEFP, 2001.
- GLEESON, D.; KEEP, E. Voice without accountability: the changing relationship between employers, the State and Education in England. *Oxford Review of Education*, London, v. 30, n.1, p.37-63, 2004.
- HICKOX, M.; LYON, S. Vocationalism and schooling: the British and the Swedish experiences compared. *British Journal of Sociology of Education*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 25-37, 1998..
- JETHCOTE, M.; ABBOTT, I. Tinkering and tailoring: the reform of 14-19 education in England. *Journal of Vocational Education and Training*, London, v. 57, n. 2, p. 181-202, 2005.
- LENEY, T.; GREEN, A. Achieving the Lisbon Goal: the contribution of vocational education and training. *European Journal of Education*, London, v. 40, n. 3, p. 261-278, 2005.
- MINGAT, A. ; TAN, J-P. Les taux de rendement complets de l'éducation. *Note de l'IREDU*, Nancy, , n. 186, jun.1996.
- MORENO, C. (Coord). *Os empresários e o mercado do primeiro emprego: estratégias de recrutamento*. Porto: AIP, 1998.
- NÓVOA, A.; DEJONG-LAMBERT. Educationg Europe: an analysis of UE educational policies. In: PHILLIPS, D.; ERTL, H. (Ed.). *Implementing European Union Education and training policy: a comparative study of issues in four members states*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 41-72, 2003.

NÓVOA, A; ALVES, N.; CANÁRIO, R. Discourses on educational policy in an uncertainty context. In: LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. (Ed.). *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: analysis of policy texts in European contexts*. Uppsala: Uppsala University, 2000. p. 143-170.

SÓCRATES, José. A ambição. In: NOVAS oportunidades: aprender compensa. Portugal: Ministério da Educação, [2005]. Disponível em: <<http://www.novasoportunidades.gov.pt>>. Acesso em: 6 de out. 2007.

STEVENSON, J. The centrality of vocational learning. *Journal of Vocational Education and Training*, London, v. 57, n. 3, p. 335-354, 2005.

TANGUY, L. L'enseignement professionnelle: du présent au passé. *Formation-Emploi*, Paris, n° 27-28, pp. 5-14, 1989.

WEIR, D. Social and technological change: diversity and commonality in post-school education. In: CORSON, D. (Ed.). *Education for work: background to policy and curriculum*. Clevedon: Open University, 1991. p. 126-139.

Education policies-youth formation: tension and contradictions

Abstract:

In December 2005, the Portuguese government launched what can be considered its most emblematic program in the field of education and training: the New Opportunities Initiative. Although the program is aimed at youth and adults, this article only discusses the measures and actions aimed at youth. It demonstrates that, on one hand they seek to respond to goals set by the European Union in 2000 at the Lisbon Summit. On the other hand, the Portuguese option emphasizes professional courses as the target of government action. This represents a triumph of a vocational concept that sees education as a “key to economic growth, more employment and social cohesion”, but which neglects the discussion of its role in the process of selective democratization of secondary education and in the production of “sweet” forms of educational exclusion.

Key words: Democratization of education. New Opportunities Initiative Program.

Políticas de Educación y Formación para jóvenes: tensiones y contradicciones

Resumen:

En diciembre de 2005, el gobierno portugués lanza un Programa emblemático en el campo de la educación/formación: la Iniciativa Nuevas Oportunidades. Aunque se trate de una iniciativa destinada a calificar la población joven y adulta, en este artículo pretendemos apenas, discutir las medidas y las acciones destinadas a los jóvenes, demostrando que, si por un lado estas pretenden responder a los objetivos de la Unión europea, propuestos en el año 2000, en la Cimeira de Lisboa, por otro lado, la opción portuguesa de elegir la profesionalización como meta privilegiada de la acción del gobierno, corresponde al triunfo de una concepción vocacionalista que ve en la educación la “llave para un mayor crecimiento económico, más empleo y más cohesión social”, pero que descuida la discusión de su papel en el proceso de democratización selectiva de la enseñanza secundaria y en la producción de formas “dulces” de exclusión escolar.

Palabras-clave: Democratización de la educación. Programa Iniciativa Nuevas Oportunidades.

Natália Alves

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 1600
Alameda da Universidade, Portugal,
Telefone +351217943600
Universidade de Lisboa
E-mail: nalves@fpce.ul.pt

Recebido em: 30/4/2008
Aprovado em: 19/7/2008