

[261]

TERRITÓRIO EDUCATIVO DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA (TEIP): PRIORIDADES NA EDUCAÇÃO E NA INCLUSÃO DE CIDADÃOS – UMA REFLEXÃO

Deolinda Araújo, José Alberto Correia e Elisabete Ferreira
Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

[Resumo] A comunicação que se apresenta insere-se num projecto de investigação em curso no âmbito do Programa Doutoral em Ciências da Educação da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP)

Este estudo etnográfico que estamos a levar a cabo em Territórios Educativos de Intervenção Prioritária debruça-se sobre a questão da exclusão social e programas de educação e inserção concebidos como dispositivos de integração e inclusão dos grupos em situação de fragilidade e vulnerabilidade ou mesmo ruptura social.

Partindo da convicção de que o desenvolvimento das pessoas é um contributo para o combate à exclusão, é objectivo central compreender potencialidades e possibilidades educativas desses programas. Procuraremos de forma sintética evidenciar as condições estruturais que se apresentam como conducentes à definição dos TEIP e do PE e, paralelamente, dar visibilidade e compreender a acção dos actores responsáveis pelas decisões e pelas práticas e dos outros actores envolvidos nessas decisões e práticas.

O nosso olhar sobre as práticas impeliu-nos a uma reflexão que equaciona e considera o poder das estruturas e as lógicas delas decorrentes que orientam a organização e desenvolvimento das acções. Queremos colocar em discussão a análise e reflexão que temos vindo a fazer, tendo por base os dados recolhidos num Agrupamento TEIP.

1. Introdução e Indagações

A pesquisa de que hoje aqui trazemos alguns fragmentos foi desencadeada por inquietações de carácter educativo e social. Começamos por apresentar algumas notas prévias que ajudarão a esclarecer os pontos de partida e as orientações deste estudo etnográfico.

1. As inquietações a que nos referimos decorrem da constatação de situações de produção e reprodução de desigualdades sociais, que podemos ver pela acentuada demarcação e afastamento entre pessoas e territórios - os centros e as margens evidenciam contrastes notáveis - sendo visível não só a precariedade e a pobreza crescente das margens mas também as representações negativas e desqualificantes que sobre essas margens se vão difundindo e assim concorrendo para a distinção entre a “boa e a má cidade” usando as palavras de Luís Fernandes no Jornal Público, de 4 de Setembro de 2008.

2. O conhecimento da existência (nas últimas 3 décadas) de um conjunto de programas, projectos e intervenções concebidas com a intenção de combater a exclusão e promover o desenvolvimento; porém, constatamos que não é visível essa mudança social; atrever-nos-íamos a dizer que assistimos a uma acentuação das situações mais indesejáveis, o que nos leva a questionar e acima de tudo a procurar compreender o que se passa no âmbito destas intervenções.

3. Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) resultam de uma medida de política educativa com enfoque nas questões da igualdade e da inclusão escolar e social; em 1996 foi lançada em Portugal a 1ª geração TEIP, em 2006 é criado um segundo Programa TEIP2 revelando preocupações com a violência urbana e por isso é direccionado para as zonas urbanas de Lisboa e Porto; em 2008 o TEIP2 é alargado a um maior número de Agrupamentos e Escolas não agrupadas e sublinha as preocupações do sistema educativo com o insucesso escolar, indisciplina, absentismo escolar e abandono precoce da escola.

4. Uma última nota introdutória e de suma importância é a afirmação da nossa convicção que não se pode enfrentar a exclusão social sem um investimento no desenvolvimento das pessoas, e a educação revela-se aqui como um pilar fundamental na construção de pessoas mais capazes.

2. Enquadramento Teórico e Metodológico

Tendo como preocupação as situações de exclusão social foi nossa opção neste percurso investigativo focalizarmo-nos na compreensão de programas de educação e inserção, concebidos como dispositivos de integração e inclusão dos grupos em situação de fragilidade e vulnerabilidade social e assim

procurar compreender as possibilidades e potencialidades educativas desses programas.

Considerando ainda uma clara afirmação de uma prioridade política à educação na proposta dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) materializada nas chamadas Políticas de discriminação positiva que realçam o reconhecimento do combate às desigualdades, a importância da ligação da escola à comunidade (Territorialização das Políticas Educativas) e fundamentalmente através da proposta de igualdade de oportunidades e de combate à exclusão social permitem trazer para a escola o debate sobre a criação de parcerias e de justicas educativas.

Seguindo Correia (2000, 2008), relembramos a sua definição política de educação, depois da revolução portuguesa (1974), onde assentou a ideia de justiça em educação num processo de reconciliação entre o político e o social como diz, “Trata-se de uma justiça educativa democratizante, de uma justiça onde a escola não se define apenas como um dispositivo social de formação de futuros cidadãos democratas, mas é encarada como um espaço social de vivência da democracia participativa que, pelas relações que estabelece com os contextos sociais, participa na sua transformação” (2008:7).

Como todos sabemos os Territórios e os seus Agrupamentos de Escolas são lugares de vidas de homens e mulheres, crianças e jovens onde o tempo se constrói e reconstrói tendo como referência e condicionamento as estruturas mas também a capacidade de acções inovadoras e estruturantes. Não obstante, e se atendermos à designação de Políticas Sociais de “Nova Geração” compreende-se uma relação tensa entre uma lógica da democratização e da igualdade ou de uma lógica do mercado de oportunidades, entendidas ora como modalidades de acção colectiva mais contextualizada e participada ora inscritas em dinâmicas de desresponsabilização social. Isto é, no limite os TEIP podem declinar em torno do eixo igualdade de oportunidades e do combate à exclusão (mais democrático), para acentuar o eixo do combate à exclusão associado à questão da indisciplina e da violência urbana (e portanto de maior controlo) (Ferreira, 2009).

Foi então ao caminhar que se foi descobrindo o que faltava, o que era prioritário para alcançar o caminho que permitiria agir conscientemente e com autonomia. Para Derouet (1992: 27), “a autonomia é a capacidade que a escola tem de construir uma definição de bem comum local, correspondente a ideais de Democracia, de criar debate democrático, disputa democrática, conquista de direito, conquista de bem comum”.

Esta ideia forte de democratização alarga o campo das possibilidades autonómicas (apesar de não ser evidente que a autonomia crie espaços de reflexão e de conquistas). Neste quadro, seguindo Ferreira (2004, 2007, 2008 e 2009) pensamos a autonomia intimamente ligada à democracia, no sentido da proximidade do poder aos actores e reconhecemos as potencialidades para (re) politizar a escola. Pretendemos, por isso, acentuar a autonomia como uma construção colectiva sustentada nas interdependências e como fenómeno relacional em que a comunicação e o diálogo livre e responsável entre os sujeitos desenvolve a sua participação e a segurança com que se afirmam e consequentemente se desenvolvem autonomamente. Reconhecemos

que se trata de um agir de pessoas, com pessoas e sobre pessoas, que só nesse sentido é capaz de obrigar a uma passagem da heteronomia à autonomia. Neste contexto, de maior liberdade à acção educativa, promove-se a independência dos educandos e estimula-se a participação e o desenvolvimento de opiniões, o que imprime uma dinâmica política, central nas questões da educação. Este desejo evoca outros contextos e dinâmicas na sala de aula e outras perspectivas relacionais entre professores e alunos, marcadas pela *praxis* dialógica; para além do debate, existe aí a possibilidade de (re) formular o acto de ensinar (que continua ainda a apelar sobretudo à inactividade ou passividade dos alunos), perspectivando-se outros contextos e modos de ensinar.

Concordantes com Correia (2008:20) sublinhamos “as possibilidades e ambivalências dos TEIP na produção de dinâmicas socioeducativas e, portanto, as suas potencialidades na dinamização da ‘territorialização’ da acção educativa” mormente através do projecto educativo e da construção dinâmica das autonomias escolares numa liderança escolar ao serviço do

bem da comunidade. O que equivale a dizer do cuidado de pensar a escola num quadro de definição política, de responsabilidade cívica, isto é, desígnio de presença participada e de entendimento de responsabilização relacional e social.

O Alargamento em 2008 dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) constituiu uma oportunidade para esta investigação, uma vez que nos tem permitido o acompanhamento do processo desde o seu anúncio, divulgação, recepção no terreno, constituição das equipas, desenho dos projectos e seu desenvolvimento. Desta forma estamos a analisar o dispositivo TEIP para compreender que sentidos educativos se definem, que produções cognitivas e relacionais ocorrem, que dinâmicas se produzem no âmbito dos projectos educativos de intervenção prioritária; que entendimentos se constroem; que sujeitos e subjectividades emergem; que mudanças no desenvolvimento das pessoas e dos territórios; que contributos nas práticas educativas de crianças e jovens.

Salientamos, de entre os procedimentos metodológicos desta investigação a análise de documentos, a observação, escuta e interpelação que temos vindo a realizar através da 1) participação em reunião nas Escolas;

2) participação em sessões de divulgação dos TEIP incluindo momentos “formativos”; 3) participação em sessões de trabalho das equipas locais de coordenação do Projecto Educativo (PE) TEIP, 4) recolha de produções escritas. As primeiras análises realizadas têm permitido avançar na problematização das questões em causa neste estudo, fazer uma leitura interpretativa do desenvolvimento do processo e “captar” os sentidos e os significados em construção.

O Despacho Normativo 55/2008 de 23 de Outubro de 2008 mereceu-nos uma atenção especial por ser o documento legal de referência para o relançamento e alargamento do TEIP2; define as principais linhas orientadoras deste programa, apresenta-o como uma forma de territorialização de políticas educativas segundo critérios de prioridade e discriminação positiva e esclarece que: “A criação do programa assenta numa clara afirmação de uma dupla função da escola (...) promotora

do sucesso educativo como condição para a equidade social (...) e instituição central do processo de desenvolvimento comunitário” (Despacho Normativo 55/2008 de 23 de Outubro) no artigo 2º do mesmo despacho são referidas as condições para a integração no programa: “(...) podem integrar os territórios educativos de intervenção prioritária, (...), as escolas ou os agrupamentos de escolas com elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar, identificados a partir da análise de indicadores de resultados do sistema educativo e de indicadores sociais dos territórios em que as escolas de inserem”.

Como se pode entender, pela leitura do excerto acima transcrito é decisão das estruturas do Ministério da Educação (ME) definir e classificar de intervenção prioritária os territórios. Encontramos no mesmo despacho outras referências que não podemos deixar de considerar, uma vez que, nos ajudam a entender as ideias/pressupostos subjacentes a este programa “Os contextos sociais em que as escolas se inserem podem constituir-se como factores potenciadores de risco de insucesso no âmbito do sistema educativo normal, em territórios social e economicamente degradados o sucesso educativo é muitas vezes mais reduzido do que a nível nacional, sendo a violência, a indisciplina, o abandono, o insucesso escolar e o trabalho infantil alguns exemplos da forma como essa degradação se manifesta” (Despacho Normativo 55/2008 de 23 de Outubro)

Para além da decisão da definição dos territórios de intervenção prioritária ser da responsabilidade do Ministério da Educação, os parâmetros considerados para esta definição são exclusivamente de carácter negativo, acentuando os défices dos territórios e das populações, não havendo referência a potencialidades nem a saberes e culturas locais; não se trata de considerar e valorizar a diferença e a singularidade dos territórios, pelo contrário, estes são apelidados de difíceis, problemáticos, produtores de insucesso, de violência, de degradação. A forma como as pessoas e os territórios são designados e representados induz e apela a uma acção da Escola de carácter remediativo e compensatório que nos parece comprometedor para o cumprimento das intenções expressas no mesmo despacho da seguinte forma: “(...) clara afirmação de uma dupla função da escola (...) promotora do sucesso educativo como condição para

a equidade social (...) e instituição central do processo de desenvolvimento comunitário” (Despacho Normativo 55/2008 de 23 de Outubro).

Podemos afirmar que no âmbito deste programa tem havido uma especial preocupação com o sucesso escolar, mas não é perceptível a sua ligação com o desenvolvimento, a justiça e equidade social, pelo contrário, esta necessidade de sucesso escolar parece limitada ao tempo e espaço da sua produção, isto é, aos resultados evidenciados e passíveis de serem comparados. Por outro lado, a relação da escola com a comunidade revela-se assimétrica em termos de poder, muito condicionada pelos estereótipos que facilmente são alimentados nas escolas e que este despacho não deixa de reforçar. Consideramos que este é um impedimento sério para que a escola seja uma instituição central do processo de desenvolvimento comunitário. A produção de um conhecimento que aprofunde a compreensão e que seja menos classificatório é um primeiro passo indispensável para que a Escola possa desempenhar esse papel.

A necessidade de investir estes sujeitos/actores de uma atitude investigativa na acção, era indispensável para promover a participação de todos na produção de entendimentos e compreensões sobre as situações-problema o que proporcionava a busca de soluções para os problemas não resolvidos e um trabalho educativo adequado à totalidade e diversidade da comunidade. Estes procedimentos não podiam ser descurados na construção do PE TEIP, pois consideramos que esta era a forma de o tornar significativo para o território, porque construído a partir de princípios, por sujeitos autores e actores na produção de conhecimento, na tomada de decisão e na execução das acções. Percorrer estes trilhos significa caminhar para a autonomia, contribuir para a construção de identidade.

Verifica-se, pela forma como alguns professores se referem aos seus alunos, que há práticas e relações que têm proporcionado diferentes visões sobre os alunos e restante comunidade, mas parecem-nos ainda experiências pontuais que a escola não assume de forma clara nos seus documentos nem nas práticas. Fica assim coarctada a possibilidade que se podia desenhar de desenvolvimento de atitudes e vias de comunicação e diálogo promotoras de

participação que trouxessem efectivas mudanças. Assistimos à ritualização de um conjunto de “iniciativas” pontuais com as quais se vai “dizendo” e “iludindo” a relação da escola com a comunidade.

Os artigos 3º, 6º e 7º do despacho 55/2008 referem-se explicitamente ao PE definindo a orientação que as medidas e acções devem ter; no artigo 6º definem-se as áreas de acção prioritárias e no artigo 7º os próprios conteúdos que o PE deve incluir. As estruturas do ME responsáveis pela divulgação e lançamento do programa, investiram na produção de instrumentos estandardizados para que os agrupamentos e escolas não agrupadas pudessem organizar os seus dados e conceber o seu PE tendo por referência as orientações contidas no despacho normativo que temos vindo a referir (Despacho Normativo 55/2008 de 23 de Outubro).

Interrogamo-nos sobre a correcção, coerência e pertinência desta malha que se torna ainda mais apertada com o trabalho levado a cabo pelas estruturas de divulgação e coordenação nacional do Programa e que dificilmente é desconstruída nas escolas. Não deixamos de ficar em causa: a autonomia, a participação, as possibilidades de desenvolvimento da uma vida democrática nas escolas e comunidades.

3. Considerações Finais

Solicitou-se às Escolas que num curto espaço de tempo, apresentassem um Projecto Educativo (PE) enquadrado pelo programa TEIP, com uma caracterização da instituição e do território, que tivesse em conta as situações problema sentidas no contexto e um plano de acção capaz de responder e esses problemas. O PE é a base de negociação de um contrato-programa a celebrar entre Escolas e Ministério Educação (ME) através da Direcção Regional de Educação. Para além destes procedimentos é ainda motivo de grande investimento a preparação da candidatura ao financiamento do POPH.

Nas escolas organizou-se também a equipa multidisciplinar e de avaliação previstas pelo programa e criou-se uma cadeia de responsáveis, quantos, quantas as acções e actividades previstas no PE TEIP.

Esta parte do processo que aqui apresentamos de uma forma rápida e sucinta criou nas Escolas alguma confusão e incompreensões.

Assistimos a um investimento na preparação dos formulários e no desenho de um PE TEIP para o qual não tinha havido produção de conhecimento suficiente que justificasse algumas opções nem tempo de o apresentar, reflectir e discutir com todos aqueles que se esperava viessem a ser actores na sua execução mas que não tinham tido a oportunidade de terem sido autores.

Perante as condições, os responsáveis (directores e equipa multidisciplinar recém constituída) fizeram os possíveis por responder dentro dos prazos ao solicitado, sob pena de não terem o seu projecto aprovado e financiado, deixando para mais tarde a criação de um movimento mobilizador da escola e de todos os intervenientes que pudesse discutir e reflectir sobre este PE e envolverem-se na planificação operatória que exigia aprofundar o conhecimento sobre o contexto institucional e comunitário e desta forma identificar por um lado, recursos e potencialidades, e por outro, necessidades e prioridades.

Apesar do historial já existente em Portugal desta medida TEIP, não houve transferência de aprendizagens das experiências anteriores.

A concepção e desenho do projecto Educativo deveria ter contado com a participação do maior número possível de intervenientes, as instâncias ou grupos que nele participaram, tiveram essencialmente a obrigação de o preparar, em tempo limitado, o Conselho Pedagógico de o discutir e aprovar. Todos os outros professores que não tinham lugar mas só representação nestes órgãos, foram informados do que era o PE e do que lhes estava atribuído como responsabilidade ou tarefa específica. No final do primeiro ano de desenvolvimento do PETEIP, com a realização de grupos de discussão foi possível tomar consciência de algumas situações lacunares neste processo, por exemplo, alguns docentes afirmavam só ter uma ideia vaga do PE sendo que esse era também o primeiro momento de reflexão e discussão em que participavam e não tinham até à data construído grandes relações entre as suas práticas docentes e os princípios e orientações do PE.

Um conjunto de dados recolhidos no terreno, permite-nos dizer que as representações sobre a população (alunos e comunidade) que sem dúvida informa as caracterizações das turmas não ajuda a que, por exemplo, a nível dos Projectos Curriculares de Turma, se ouse pensar e decidir de formas menos convencionais.

Na estória que nos é possível contar deste programa TEIP2, dentro dos limites desta comunicação, salientamos algumas movimentações e dinâmicas emergentes a nível do que podemos designar de “construção de escola”, que se materializam na organização de tempos e espaços de formação (organização de círculos de estudos), articulação vertical e horizontal do trabalho docente, provocando alguma rotura com o isolamento que de uma forma geral caracteriza o trabalho docente. Porém, este tipo de movimentos não tem grandes possibilidades de ser inscrito no âmbito do programa em análise, acabando por ocupar de certa forma um lugar menos central e mais marginal.

Podemos dizer que aquilo que seria desejável que acontecesse por via deste programa em termos de inclusão, integração, desenvolvimento e autonomia não deixa de estar em risco, nomeadamente no que respeita às práticas, que vão ficando reféns de lógicas oriundas das estruturas em detrimento de uma lógica mais condicente com as especificidades e necessidades do contexto.

Concluimos dizendo que a lógica que num 1º ano vigorou pode dizer-se que foi marcada pelas solicitações vindas do centro e pelas respostas que num clima de tensão se iam organizando na periferia.

Referências Bibliográficas

BARROSO, João (org.) (1996) *O Estudo da escola*. Porto: Porto Editora.

CANÁRIO, R; ALVES, N; ROLO, C. (2001). *Escola e exclusão social – Para uma análise crítica da política Teip*. Lisboa: Educa.

CORREIA, J. A. (1998). *Para uma Teoria Crítica em Educação*. Porto: Porto Editora

CORREIA, J. A. (2001). *A Construção Científica do Político em Educação*. in Educação, Sociedade & Culturas, nº 15. Porto: Afrontamento.

CORREIA, J. A. (2003). *A Construção político-cognitiva da exclusão social no campo educativo*. In RODRIGUES, David (org.) *Perspectivas Sobre a Inclusão – Da Educação à Sociedade*, Porto: Porto Editora, pp. 35-37

CORREIA, J. A. (2008). *Políticas de Educação Prioritária em Portugal: da invenção da cidade democrática à gestão da violência urbana*, Texto Policopiado, 1-48.

FERREIRA, Elisabete (2004) “*A Autonomia da Escola Pública: A Lenda da Estátua com Pés de Barro*”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 22, 133-152;

FERREIRA, Elisabete (2007) *(D)Enunciar a Autonomia – Contributos para a Compreensão da Génesis e da Construção de Autonomia na Escola Secundária*. Porto: FPCE – Universidade do Porto. Tese de Doutoramento.

FERREIRA, Elisabete (2008) “*Políticas Educativas, governação democrática e autonomias*”, in A. Lopes e C. Leite (orgs.). *Políticas educativas e dinâmicas curriculares em Portugal e no Brasil*, Porto: Livpsic, 135-152.

FERREIRA, Elisabete (2009) “*(D)Enunciar as Autonomias na Governação da escola Pública Portuguesa como contributo compreensivo da Mediação Organizacional*”, in Simão, Ana, Cactano, Ana Paula & Freire, Isabel (org.), *Tutoria e Mediação em Educação*. Lisboa: Educa. Fora de Coleção, 8, 171-181.

FREIRE, Paulo (1997), *Pedagogia da Autonomia – Saberes Necessários à Prática Educativa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LIMA, Licínio (1998), *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar – 2ª edição*, Braga, Universidade do Minho.

LOPES, Amélia (2001). *Mal-estar na docência? Visões, razões e soluções*. Porto: ASA Editores II, S.A.

MORGAN, Gareth (1996), *Imagens da Organização*, São Paulo, Editora Atlas.

MARTINS, Maria Fernanda (2009), *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição*, Tese Doutoramento, Universidade do Minho.

NÓVOA, António (1992), *As Organizações Escolares em Análise*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

SCHNITMAN, Dora. Fried. & LITTLEJOHN, Stephen (org.). (1999). *Novos Paradigmas em Mediação*. Porto Alegre. Editora Artmed.