

# FEDERAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO

Audição

Assembleia da República

Grupo de Trabalho Indisciplina em Meio Escolar

25 de março de 2015

O presente documento constitui a base da intervenção da FNE no quadro da audição para que foi convidada, na Assembleia da República, a propósito do “fenómeno da indisciplina em meio escolar, no âmbito da escolaridade obrigatória, nomeadamente no que se refere às causas e estratégias de prevenção e superação”.

## **Precisão de conceitos**

Para clarificar e delimitar o conteúdo desta intervenção, englobamos na designação de indisciplina “*todos os comportamentos que reflitam o propósito de perturbar os processos de aprendizagem que decorrem na escola, dificultando o exercício da função docente, inibindo uma efetiva cooperação discente, perturbando a convivência da comunidade educativa no seu todo*” (CNE, 2002).

Desta forma, não se tratam aqui outras situações que ocorrem nas escolas ou por causa delas e que se subordinam a outras designações, como seja a de violência(s). Estas constituem um outro tipo de ocorrências que podem e devem constituir um outro âmbito de debate e de intervenção, embora se reconheça que a indisciplina pode ser potenciadora de fenómenos de insegurança e violência.

Na realidade, no entanto, deve registar-se que existe uma razoável imprecisão de conceitos e não é invulgar que se englobem sob a mesma designação uma diversidade de atitudes e comportamentos, misturando o que são agressões, assaltos e roubos, uso ou venda de drogas, intimidações, incivilidade, indisciplina e destruição de bens, ignorando que os números de incidentes são claramente inferiores quando se trata de violência e bem mais frequentes quando se trata de indisciplina.

Quando falamos de comportamentos de indisciplina, estamos a referir-nos a fenómenos muito distintos dos maus tratos ou da intimidação entre alunos ou mesmo de fenómenos como as agressões físicas.

Sob a designação de indisciplina enquadram-se múltiplos comportamentos, às vezes de reduzida expressão, dir-se-ia que quase invisíveis, mas que, na prática, diminuem claramente as condições desejáveis de ensino e de aprendizagem e muitas vezes se revelam potenciadoras de situações de insegurança e de violência(s).

Trata-se de um conjunto de atitudes e comportamentos de alunos que constituem claros atropelos às regras básicas que devem nortear a convivência escolar e ao cumprimento dos seus deveres específicos e que atravessam genericamente as escolas, sejam do setor estatal ou privado.

A abordagem sobre as questões da indisciplina circunscreve-se, normalmente e quase exclusivamente, a escolas do ensino estatal, sugerindo que o fenómeno não tem qualquer relevância em estabelecimentos de ensino privado, o que obviamente não corresponde à realidade

A gestão da indisciplina nas salas de aula, para além do tempo que gasta, destabiliza o clima interno da aula, reduz o tempo de ensino e tem consequências ao nível da insatisfação profissional, da saúde física e psíquica de docentes e não docentes, e ainda no absentismo de todos estes Trabalhadores.

Assim, considera-se que o objetivo de melhorar a qualidade das relações em contexto escolar impõe a concretização de um conjunto de medidas que, assumidas coerente e sistematicamente, contribuirão para que a tolerância e a qualidade da convivência em contexto escolar melhorem.

Registamos finalmente que somos dos que entendemos que há necessidade de estudar estes problemas e de sobre eles, sem complexos e sem alarmes, apurar informação consistente, analisar, debater em concertação e determinar caminhos de intervenção preventiva e, se necessário, remediativa. A verdade é que cremos que os critérios de registo de ocorrências a este nível, não só não são sempre os mesmos de escola para escola, como há mesmo mecanismos defensivos e justificados quanto ao efetivo registo e caracterização de cada situação.

Falta, ainda, promover um estudo sério sobre a indisciplina em escolas privadas, a fim de se poder traçar um quadro transparente do problema, que ajude a perceber causas em toda a sua extensão, por forma a mobilizar meios de superação, nomeadamente com recurso ao conhecimento de diferentes modos de intervenção que eficazmente possam contribuir para elencar possibilidades de intervenção.

### **Origens da(s) indisciplina(s)**

As situações de indisciplina nas escolas têm origem em múltiplos fatores que se situam, uns fora e para além da escola, e outros que decorrem dos contextos de funcionamento do sistema educativo e da própria organização escolar e que, eles também, contribuem para a ocorrência de situações de indisciplina.

1. Com efeito, por um lado, há fenómenos sociais dos mais complexos e diversos, desde o nível das qualificações das famílias às suas condições sócio-económicas, que têm reflexos sobre o comportamento dos alunos em ambiente escolar, quer na sua relação com os docentes, quer com os não docentes, quer mesmo em relação a outros alunos.

*“ É evidente a contribuição do modo como a sociedade está organizada para os problemas da escola. Essa contribuição não deve ser menosprezada, mas não nos pode inibir de procurar os factores que, no seio do próprio sistema educativo, se juntam a ela e a potenciam. A escola democratizou-se mais depressa e mais profundamente que a sociedade. Frequentam-na hoje muitos filhos de pais que dela haviam sido excluídos, ou que por ela tinham passado com excessiva rapidez. Tornou-se muito maior o número de alunos cujo meio cultural está muito desfasado do meio cultural implícito nos*

*saberes transmitidos pela escola. O mundo cultural da escola é hoje algo de estranho para muitos dos alunos que a frequentam. Estes problemas são habitualmente apresentados como as consequências da «escola de massas». Antes, a escola era um caminho relativamente seguro para a integração no processo produtivo e na vida social organizada. Hoje, já não é assim. De facto, em cada ano que passa, torna-se mais evidente que a frequência da escolaridade obrigatória nem evita, por si só, a exclusão social e profissional nem garante a ascensão na hierarquia social. Ou seja, a incerteza quanto às vantagens que os jovens podem ter, por frequentarem a escola com aproveitamento, tem crescido exponencialmente. E essa incerteza contribui para tornar menos evidente essa vantagem para os próprios alunos e para os pais que na escola depositam imensas expectativas.” (CNE, 2002)*

2. Por outro lado, cremos que a questão do índice de repetências nas nossas escolas constitui ele também um fator influenciador da indisciplina. Importaria conhecer quantas situações de indisciplina, ou ditas de violência, envolvem alunos que estão nesta situação, nomeadamente quando se está em presença de grupos-turma do mesmo ano de escolaridade onde convivem alunos com idades muito diferentes.

Há, assim que assinalar também a indisciplina como reflexo de insucesso escolar, muitas vezes produzido pela falta de interesse e consciência da utilidade das matérias tratadas na escola.

3. É também relevante ter em linha de conta a evolução e as mudanças que se operaram sobre o modo como os alunos veem os professores, porque essa perspetiva constitui um elemento decisivo para que sejam induzidos a assumir nas aulas uma atitude de cooperação no processo de aprendizagem.

Assistiu-se ao longo dos tempos a uma relativização do poder dos professores, o que desprotegeu a sua autoridade, que deixou de estar hierarquicamente instituída, para passar a estar fundada no reconhecimento público da sua utilidade. Decorreu daqui que diminuiu o seu poder perante episódios que o põem em causa.

A imagem social do professor degradou-se também por força de legislação e intervenções de responsáveis políticos que não acautelaram a valorização dos docentes, antes a despromoveram, identificando-se não poucas vezes a tentação de atirar para cima dos professores as culpas pelas deficiências do sistema escolar.

4. Também as questões ligadas à organização do sistema educativo e das escolas têm influência sobre a disciplina/indisciplina, registrando-se como negativas:

- a excessiva sucessão de orientações e normas – tantas vezes contraditórias -, sem estabilidade, e promotoras de incertezas e inseguranças;

- a dimensão excessiva em termos de alunos e de docentes de muitos agrupamentos de escolas (em resultado do processo de “racionalização” da rede educativa), o que se traduz numa clara desumanização dos espaços escolares e insuficiência de condições de proximidade em relação aos alunos e aos seus problemas, mantendo-se ainda algumas situações de sobrelotação;

- a dimensão excessiva, em muitas circunstâncias, das turmas, com um número elevado de alunos, sem condições para que cada docente possa estar próximo dos seus alunos;

- a falta ou insuficiência de espaços que permitam o desenvolvimento de mais atividades com os alunos, nomeadamente desportivas;

- a organização dos tempos escolares, com tempos letivos de 45 minutos, e com “períodos escolares” não harmonizados em tempo de duração;

- a insuficiência de trabalhadores não docentes – assistentes operacionais e técnicos superiores especializados.

A qualidade das instalações onde decorre a acção educativa das escolas é um fator que não pode ser descurado, sendo obrigatório que essas instalações se demonstrem adequadas e suficientes para os níveis etários dos alunos que as frequentam, já que é certo que as situações de sobrelotação conduzem sempre a crescimento das situações de indisciplina. Mas o investimento em espaços próprios para funcionamento das Bibliotecas e Centros de Recursos, das aulas práticas, das aulas das expressões artísticas e da educação física constitui um elemento essencial para este quadro necessariamente sistémico em que se procura intervir para melhorar a qualidade das relações humanas nas nossas escolas.

São necessárias medidas que, do ponto de vista organizacional, e no contexto de cada escola, vão de encontro às necessidades específicas de cada realidade. Essas medidas só podem resultar se o espaço de autonomia das escolas for determinado e clarificado, com a correspondente disponibilização de meios e de capacidade de decisão. É necessário garantir um quadro suficientemente flexível para permitir a diversidade de respostas à diversidade e complexidade de situações com que convivem, em termos dos seus modelos organizativos.

5. As transformações da sociedade implicaram e exigiram modificações na escola, tendo vindo a ser transferidas para ela novas responsabilidades, para as quais não foi pensada nem preparada, e em que os recursos de que dispõe são claramente insuficientes, fazendo emergir sentimentos de insatisfação em relação ao papel que dela se espera e ao qual ela não está em condições de responder. Este constitui um outro aspeto de bloqueio da eficácia do sistema educativo e de cada escola, promovendo descontentamentos potenciadores de atitudes desconformes.

## **Estratégias de prevenção e de superação**

É na decorrência da análise até agora brevemente referida que entendemos que há um conjunto de intervenientes de quem se espera que desenvolvam as adequadas ações, de modo sistematizado, sistémico, coerente e estável.

1. Ao **Ministério da Educação** cabe dotar as escolas da capacidade de gestão de recursos humanos e materiais adequados ao desenvolvimento do seu projeto educativo e em nome dos interesses e necessidades dos seus alunos, de forma que sejam efetivas as medidas de combate ao insucesso escolar, desde cedo.

As **ofertas formativas orientadas para o combate ao insucesso e abandono** devem ser acarinhadas e reforçadas, disponibilizando às escolas capacidade de gestão de recursos, com vista à sua operacionalização, no quadro do exercício autónomo de responsabilidades que lhes deve estar determinado.

Impõe-se garantir, nomeadamente, meios efetivos para o **combate a défices de aprendizagem no 1.º ciclo**, de forma a combater casos de insucesso precoce (no 2.º ano), preditores de desvinculação da escolarização num futuro mais ou menos próximo.

Deve ser promovida a **análise cuidada, a avaliação e a adaptação dos conteúdos programáticos das diferentes disciplinas**, bem como da sua articulação horizontal e vertical, promovendo-se uma efetiva articulação com a realidade e com as necessidades.

Devem ser introduzidas alterações **no Estatuto do Aluno** que agilizem os procedimentos disciplinares, que confirmem autoridade ao professor e que aumentem a capacidade disciplinar dos diretores.

A verdade é que, a propósito da aplicação deste estatuto, uma das queixas mais frequentes consiste na excessiva judicialização na abordagem a incidentes de carácter disciplinar, mesmo os de menor gravidade. Esta abordagem (imposta por lei) torna o combate a casos pontuais de indisciplina mais complexo. Transforma-se, depois, em fator inibidor de ações eficazes, tomadas e colocadas em prática em tempo útil. Como

consequência, instala-se um sentimento de impunidade que encoraja e acentua comportamentos perturbadores, podendo em alguns casos fragilizar a autoridade de professores, de diretores e de pais genuinamente interessados no desenvolvimento de um clima de aprendizagem adequado em sala de aula.

É por isso que, na sequência destas apreciações, se considera a necessidade de ter em linha de conta na intervenção legislativa que se deve ponderar:

- diminuir sempre que possível os prazos de cada um dos passos do respetivo processo, e incluindo nomeadamente:

- criar e implementar uma aplicação informática de apoio à condução dos processos disciplinares que permita a sua rápida conclusão e garantindo a totalidade dos elementos que o devem constituir;

- atribuir especial relevância à participação do professor e aos seus fundamentos, tornando-a meio de prova privilegiado:

- redefinir a medida disciplinar de ordem de saída da sala de aula, associando-lhe a obrigação de enquadramento do aluno por um elemento da equipa pluridisciplinar para a convivência escolar.

Por outro lado, o Ministério da Educação tem a responsabilidade de, na qualidade de regulador do sistema educativo, e no respeito pela autonomia das Instituições de Ensino Superior, intervir na **formação inicial e contínua de docentes**, através da introdução de módulos relativos nomeadamente à gestão de grupos e gestão de conflitos. Na sua formação, sem desvalorizar a componente especificamente pedagógica, tem também de ser suscitada uma especial qualificação para lidarem com situações de indisciplina e de violência, o que implica, seguramente, conhecimentos especializados de psicologia dos grupos, capacidade de liderança e aquisição de competências negociais e de mediação.

Deve ser garantido um referencial mínimo de **qualidade das instalações** onde decorre a ação educativa das escolas, tornando obrigatório que essas instalações se demonstrem adequadas e suficientes para os níveis etários dos alunos que as frequentam, e integrando nomeadamente as Bibliotecas e Centros de Recursos, espaços para as aulas práticas, para as aulas das expressões artísticas e da educação física;

Aos **Encarregados de Educação** cabem responsabilidades importantes, quer na procura do diálogo com os professores, quer na consolidação, em ambiente familiar, das normas definidas para um correto relacionamento entre as pessoas, para o que se impõe que tenham o completo conhecimento do regulamento interno da escola frequentada pelo seu educando.

Dos pais e encarregados de educação espera-se uma atitude de cooperação com os professores, que os torne verdadeiros parceiros educativos.

Devem ser formuladas e implementadas campanhas que façam com que os encarregados de educação se sintam incentivados a acompanharem de perto a vida escolar dos seus educandos, quer em termos de comportamento, quer em termos de aproveitamento. Os pais e encarregados de educação não podem deixar de sentir como uma obrigação o acompanhamento do comportamento dos seus educandos na escola, devendo ser encontradas formas de coresponsabilização, quer em relação à assiduidade, quer em relação à execução das obrigações escolares, nomeadamente contratualizando com eles os mecanismos de resposta às situações mais gravemente lesivas do funcionamento da escola, para além de ser expressamente reconhecido o direito inalienável a faltar ao trabalho para garantir o acompanhamento dos seus educandos na escola.

Os **Alunos** têm de participar nas atividades escolares, com observância genérica das regras de comportamento e de respeito para com todos quantos trabalham em contexto escolar, e particularmente das normas definidas no regulamento interno da escola. No mesmo sentido, será importante inculcar nos alunos um maior apreço pelo saber, de modo que o encarem como um factor dignificante, como um enriquecimento da sua personalidade, e não apenas como simples instrumento para conseguir um emprego. A escola tem de ser vivida pelos alunos como um local de trabalho e não como um espaço de puro divertimento.

A imagem do **Professor** tem de ser protegida, nomeadamente, pela dignificação e valorização da função docente que é essencialmente uma função educativa e não meramente de ensino.

Impõe-se a criação de condições que favoreçam o reforço da autoridade dos professores, nomeadamente restaurando a sua autoridade no seio da sociedade civil e da comunidade educativa, em especial no quadro da estabilidade e dignificação do seu estatuto.

A autoridade dos professores tem de ser restaurada e protegida.

Deve ser organizado com eficácia o apoio aos professores envolvidos pelo clima de indisciplina de que tenham sido vítimas; e, por maioria de razão, aos que tenham sido vítimas de violência direta.

Os **Professores** têm de adotar procedimentos adequados à preservação da disciplina, da ordem e do respeito dentro das salas de aula. Sendo certo que *“a aprendizagem implica esforço e que ser aluno implica trabalho, é legítimo e necessário estimular o interesse dos alunos pelos conteúdos do que lhes cabe aprender, através de uma pedagogia estimulante. Uma pedagogia que saiba entusiasmar, mas incorpore as questões estruturantes de cada uma das áreas do saber. De facto, a importância da motivação genérica dos alunos, quer a partir de actividades circum-escolares quer a partir da responsabilização por outras tarefas implicadas pela vida escolar, não deve fazer esquecer a necessidade de lhes suscitar o interesse pelas matérias que a escola tem o encargo de lhes transmitir”*. (CNE, 2002)

Aos **Trabalhadores Não Docentes** cabem também tarefas de preservação dentro da escola das regras genéricas de comportamento respeitoso entre todos, no quadro do que o regulamento interno estabelecer.

O **regulamento interno** de cada escola deve assumir, na sua formulação e na sua aplicação, um referencial seguro e claro para toda a comunidade escolar, sem prejudicar a definição da regulação nacional da convivência escolar e de um acordo nacional nesse sentido. Estas preocupações têm expressão na tipificação dos comportamentos inaceitáveis, com a preocupação de harmonizar a aplicação das regras disciplinares, evitando contradições de actuação disciplinar. As preocupações de agilização dos procedimentos disciplinares não podem ser confundidas com qualquer concepção policial do espaço escolar, mas devem constituir o resultado do esforço coletivo de

definição das regras – por todos aceites - a que deve obedecer a convivência escolar, num ambiente de tolerância e de respeito.

Considera-se essencial o estabelecimento, em cada agrupamento de escolas, de **equipas multidisciplinares para a convivência escolar** e que integrem, para além de docentes afectos a esta área de intervenção, pelo menos um psicólogo, um assistente social e um educador social, às quais deverão incumbir nomeadamente, por um lado, tarefas de enquadramento dos alunos relativamente aos quais se registem intervenções disciplinares, e, por outro lado, de prolongamento e/ou complemento da acção educativa das famílias, com particular destaque para a realização das tarefas determinadas para serem executadas depois dos tempos lectivos. Assim, considera-se essencial a adopção de medidas de promoção de atividades de acompanhamento escolar, destinadas a alunos nelas inscritos por vontade dos respectivos encarregados de educação, as quais devem constituir modalidades complementares da atividade escolar.

**O Código do Processo Penal** enquadra as ofensas a docentes e não docentes como crime público, o que impõe que a pena a aplicar seja agravada.

Entretanto, entende-se que a Lei da Política Criminal deve continuar a dar prioridade às situações em que sejam alvo de ofensas físicas os docentes e os trabalhadores não docentes, em exercício de funções ou por causa delas.

Deste modo, o conhecimento de uma situação de ofensa a um daqueles Trabalhadores, ocorrida no interior do estabelecimento de educação ou ensino, deve remeter para a obrigação de o órgão executivo da escola a participar de imediato ao Ministério Público, devendo este desencadear de seguida os procedimentos adequados. Nos casos em que as circunstâncias ocorram fora do estabelecimento de educação e ensino, o mero conhecimento público da ocorrência deve impor a intervenção do Ministério Público, sem que para tal seja necessária a apresentação de queixa pelo ofendido.

Entende-se que a especial sensibilidade destas questões impõe o seu acompanhamento próximo, através do conhecimento de informação estatística e de relatórios elaborados com base em estudos qualitativos, com vista à apresentação de sugestões e/ou

apreciações de propostas de solução para a correcção das insuficiências legislativas e organizativas detectadas.

Esse acompanhamento deveria ser realizado através de uma estrutura constituída para o efeito – **Observatório da Convivência Escolar e da Prevenção dos Conflitos Escolares** - e que integrasse representantes do Governo da República, dos Governos Regionais Ministério da Educação, das confederações de associações de pais e encarregados de educação e das confederações sindicais com assento na comissão permanente de concertação social.

Lisboa, 25 de março de 2015