

ALGUMAS NOTAS SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

Estas reflexões são escritas enquanto ainda decorre o processo de elaboração da Estratégia portuguesa de Educação para o Desenvolvimento. Também quem as escreve tem estado fortemente envolvido na sua concepção e concretização.

As notas que se seguem não têm, por isso, a distância que, esperamos, um outro exercício, a realizar mais tarde, possa proporcionar. Tomemo-las então como um testemunho de uma experiência que se pode considerar marcante na história da ED em Portugal.

DESAFIOS

1. Os planos estratégicos sectoriais são um instrumento cada vez mais recomendado a nível internacional e utilizado pelas administrações públicas nacionais. O que significa que proliferam as estratégias nacionais. Como se aprende de um processo para outro quando se elaboram este tipo de propostas? Como se articulam diferentes estratégias em domínios semelhantes? Como garantir que o postulado nos documentos finais passa para a prática?
2. O desenho de um plano estratégico exige tempo, mais ainda se se pretende que tenha uma natureza participativa. Neste caso, havia um condicionalismo claro: eleições locais e legislativas em Setembro/Outubro de 2009 e uma incapacidade de dar início ao processo, de forma contínua, antes do final do ano de 2008. Como gerir a tensão entre um prazo curto e uma vontade de garantir uma real participação?
3. A concepção do que é a ED implica necessariamente o envolvimento de vários actores, tanto da sociedade civil, como públicos, na elaboração de uma estratégia neste domínio. Como identificar os actores pertinentes? Como definir o papel de cada um e a articulação entre todos? Como favorecer a vontade e as práticas cooperativas, reconhecendo a diversidade de visões e objectivos institucionais, de estatutos jurídicos, de experiências e sensibilidades sociais e políticas, assim como a existência de relacionamentos anteriores por vezes difíceis ou mesmo traumáticos ou, ao contrário, o desconhecimento mútuo? Como vincular institucionalmente cada um dos actores ao projecto comum?
4. Criar um instrumento de referência comum impõe a capacidade de reconhecer uma mesma linguagem, para que se possa dialogar através dela. Num tempo em que as mudanças a nível global questionam tantos dos conceitos normalmente adoptados, aumentando a sua polissemia, criando dúvidas ou dissensões de interpretação, levando à adjectivação sucessiva de palavras significantes (Desenvolvimento humano, sustentável...), assim como à procura de novas formas de expressão das realidades, como ajustar o passado e o presente e as diferentes concepções, beneficiando o entendimento entre os actores e entre estes e todos os cidadãos e cidadãs?

OPÇÕES

O processo de elaboração da Estratégia Nacional de ED foi lançado oficialmente, em Lisboa, em Maio de 2008, pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, no quadro de um seminário no qual participaram dezenas de organizações da sociedade civil e alguns representantes de vários organismos do Estado, convidados para conhecer 3 experiências diferentes de elaboração de Estratégias Nacionais de ED (da Irlanda, da Finlândia e da Áustria) e para debater os problemas e as necessidades sentidas neste domínio em Portugal.

Este acto simboliza bem o modo como foi preparada e desenvolvida a primeira Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento: o Estado assumiu a iniciativa, que nasceu de aprendizagens realizadas no quadro do GENE – *Global Education Network Europe*¹, confrontadas com o conhecimento e a reflexão sobre a realidade do país, e convocou para a sua concretização actores da sociedade civil e de instituições públicas com experiência na prática da ED e de outras propostas educativas baseadas em princípios semelhantes.

Esta Estratégia Nacional não apareceu do nada, nem de repente; ela foi-se construindo lentamente, a partir de dois elementos principais, que se interligaram no âmbito do projecto-piloto concreto que foi o Intercâmbio Portugal-Áustria no domínio da ED/EG (2006-2008): as dinâmicas internacionais e as interacções nacionais. Nesta fase de gestação, o GENE teve um papel fundamental.

A consciência dos desafios a enfrentar foi crescendo à medida que o trabalho evoluía. Não reflectimos o suficiente sobre todos eles, mas de alguma forma procurámos ir encontrando respostas a partir das primeiras opções feitas.

Uma escolha decisiva foi a de não prescindir de realizar um processo participativo, apesar de todas as dificuldades, nomeadamente a de tempo disponível para concretizar o exercício. Neste campo, a estratégia assentou nos seguintes elementos:

- consideraram-se e definiram-se 3 níveis diferentes de participação: um pequeno grupo estratégico, liderado pelo IPAD, que incluía também o Ministério da Educação, a Plataforma Portuguesa das ONGD e o CIDAC, neste caso enquanto membro do GENE; um segundo grupo alargado de 15 (mais tarde, 16) elementos, de carácter consultivo, mas ao qual se reconhecia capacidade de participação e de influência efectivas, composto por representantes de instituições públicas e de organizações da sociedade civil (em parte, plataformas), relevantes pelo seu foco temático (desenvolvimento, educação, paz, ambiente, multiculturalidade, género) e pelo público com o qual trabalham (juventude, professores); e, finalmente, conjuntos de organizações que seriam consultadas na fase final do processo (ONGD, Institutos Politécnicos, ONGA, entre outros);
- decidiu-se que a Estratégia Nacional de ED seria definida através de dois documentos, um de enquadramento e outro de concretização (“Plano de Acção”), a elaborar até meados de 2010, em dois momentos distintos (antes e depois das eleições legislativas);
- elaborou-se um calendário rigoroso mas, ao mesmo tempo, dotado da flexibilidade suficiente para que fosse possível acompanhar as dinâmicas geradas pelo próprio processo;
- neste quadro, houve abertura para aproveitar oportunidades como: a apresentação da 1ª versão do documento ao Fórum da Cooperação; a discussão desta mesma versão no Grupo de ED da Plataforma Portuguesa das ONGD; o pedido de parecer formal ao Conselho Nacional da Educação, sugerido pelo próprio organismo; o lançamento público da ENED no âmbito da 3ª edição portuguesa de “Os Dias do Desenvolvimento”.

Uma segunda opção importante foi a de definir uma metodologia clara, balizada por Termos de Referência e por Objectivos para cada grupo de intervenientes e para as actividades fundamentais. As bases essenciais desta metodologia foram as seguintes:

¹ www.gene.eu

- um trabalho de concepção baseado nas contribuições do “grupo estratégico”
- uma alimentação deste trabalho a partir de 3 perspectivas: um debate conceptual; um conjunto de recomendações elaborado a partir da reflexão sobre a experiência existente a nível nacional de intervenção em ED; algumas experiências internacionais
- uma concretização específica de cada uma destas 3 perspectivas: o debate conceptual reuniu durante um dia o grupo de 15 elementos e foi preparado e animado por um facilitador externo, que baseou o trabalho colectivo no método de *jigsaw*; as recomendações foram produzidas por 15 ONGD com experiência em ED, que prepararam o seu contributo e depois se reuniram durante 2 dias, utilizando a metodologia da *Sistematização de Experiências*, com o apoio de uma facilitadora externa e de um “grupo informal de Sistematização”; as experiências internacionais tornaram-se acessíveis através de 2 documentos, um de síntese elaborado pelo GENE e outro de informação comparada, elaborado pelo IPAD
- uma redacção do documento da Estratégia solicitada a uma equipa redactorial externa (Universidade de Coimbra) que acompanhou as várias iniciativas, redigiu as sínteses dos dois encontros realizados (debate conceptual e Sistematização de Experiências) e foi elaborando sucessivas versões, à medida que ia incorporando os resultados das várias contribuições e dos debates no âmbito do “grupo estratégico”
- um diálogo político com os decisores das entidades públicas envolvidas assegurado a 2 níveis: através dos canais internos de cada organismo e através de uma reunião, a meio percurso, entre o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (impulsionador do processo) e as entidades representadas no “grupo estratégico”
- a publicação oficial do primeiro documento assinada conjuntamente pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e pelo Secretário de Estado Adjunto e da Educação
- a elaboração do segundo documento (Plano de Acção), a partir de uma proposta concreta do “grupo estratégico”, no quadro de duas oficinas participadas pelo grupo alargado: uma dedicada à consensualização da estrutura e da identificação das actividades-tipo do Plano; a outra, dedicada às opções e mecanismos a adoptar em matéria de planeamento, acompanhamento e avaliação da ENED
- a assinatura de um Protocolo de Colaboração entre 14 das 16 entidades participantes no grupo alargado, vinculado ao Plano de Acção 2010-2015
- a elaboração participativa, de acordo com os métodos consensualizados, de Planos de Acção anuais.

Uma terceira opção foi a de incluir na Estratégia uma dimensão de acompanhamento e avaliação à qual se deu relevo em dois âmbitos: no da importância de aprofundar, ao longo dos próximos 5 anos, a reflexão e as práticas nesta área e no da fixação de um dispositivo de acompanhamento e avaliação da própria implementação da Estratégia.

Uma quarta opção foi a de encontrar formas de vincular formalmente as várias instituições envolvidas ao processo de construção, aplicação, acompanhamento e avaliação da Estratégia: assim, o documento de enquadramento da ENED foi subscrito pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Educação e o Plano de Acção para 2010-2015 foi objecto de um Protocolo de Colaboração assinado pela quase totalidade das entidades participantes.

Finalmente, uma quinta aposta foi a de elaborar os documentos da Estratégia como instrumentos, eles próprios, de Educação para o Desenvolvimento.

Tanto o desenho do processo, quanto as metodologias utilizadas e ainda as formas de comunicação adoptadas (directas, institucionais mas não burocráticas) tiveram um impacto no sentimento geral de participação efectiva, que se espera facilitará a capacidade de apropriação por parte das várias instituições participantes.

MAIS DESAFIOS PELA FRENTE – UM PONTO DE PARTIDA E NÃO DE CHEGADA

A elaboração da Estratégia não pode ser vista como um ponto de chegada, mas como a definição de um enquadramento que, por um lado, contribuirá para enfrentar um conjunto de desafios e, por outro, levantará novos desafios. Enumeramos alguns:

- toda a estratégia implica escolhas, muitas vezes difíceis, polémicas, por vezes até mesmo artificiais: conseguimos fazer as escolhas necessárias e certas?
- o processo de elaboração da Estratégia foi participado por instituições públicas e organizações da sociedade civil, mas quem assume a sua última responsabilidade é o Governo, através da sua publicação oficial: esta “dupla pertença” gerará algumas contradições?
- uma Estratégia oficial que terá como principais actores as organizações da sociedade civil, que implicações terá na reivindicada autonomia destas últimas?
- uma Estratégia a 5 anos exige recursos e, num país em que a ED tem tido pouco reconhecimento oficial e social, exigirá novos recursos: em tempo de crise e muitas prioridades, que capacidade haverá para mobilizar recursos que garantam a concretização da Estratégia?
- o processo de elaboração da Estratégia gerou uma série de dinâmicas entre diferentes actores: como aproveitar, prolongar e aprofundar estas dinâmicas no futuro?
-
- Para terminar, duas últimas interrogações:
- conseguiremos utilizar o documento da Estratégia, como nos tínhamos proposto, como um instrumento de ED?
- Conseguiremos registar este processo de elaboração da Estratégia de forma a que seja útil para a nossa própria reflexão e para outras instituições e pessoas?

CIDAC, Maio de 2010

(actualização de uma apresentação efectuada na 21ª Mesa Redonda do GENE, em Oslo, Junho de 2009).