

POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO IBERO- AMERICANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

LIVRO DE ATAS

IX CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL | 2018



POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO IBERO-AMERICANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Livro de Atas do IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação

Organização: Sofia VISEU, Ana Patrícia ALMEIDA; José Hipólito LOPES; Cláudia NEVES; Clara CRUZ e Carlos PIRES

Edição: Fórum Português de Administração Educacional, 2018

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

ISBN: 978-989-704-354-3

ÍNDICE

Apresentação.....	1
Gestão da educação básica no Brasil e Portugal: as marcas da “nova gestão pública” por Jussara Macedo e Belmiro Gil Cabrito	3
O papel da inspeção na avaliação externa das escolas em Portugal: percepções de diretores de escolas por Arlete Nogueira, Jorge A. Costa e Manuela Gonçalves	14
A introdução do Inglês no curriculum do 1.º CEB - Uma análise político-organizacional e curricular por Teresa Verdade	30
Políticas públicas de integração das TIC em Angola: um estudo nas escolas do segundo ciclo do ensino secundário no Namibe por Santana Bunga e Dora Ramos Fonseca	43
O impacto da complexidade na gestão escolar e liderança educacional por Nuno Silva e Sónia Dinis	55
Modos de Agrupamento de alunos: qualidade, equidade e justiça na escola pública por Virgínio Sá	68
Gerir com confiança: um estudo exploratório por Sónia Dinis e Nuno Silva	78
O arranjo (Inter) institucional do Parfor no Brasil: a experiência da Universidade Federal do Amapá por Adalberto C. Ribeiro e Natália Alves	92
Gestão curricular como prestação de serviço educativo por Inês Teixeira, Fernando Diogo e Pedro Duarte	104
O Cosmopolitismo no século XXI e a organização ética escolar por Marisa Batista	117
O dever da autonomia escolar em Portugal: Recentes expansões normativas por Bianca Moraes e Elisabete Ferreira	128
Visão de escola - cerebralmente racional e instrumentalmente humana. Uma análise dos relatórios de avaliação externa das escolas por Vera Diogo, Fernando Diogo, Inês Teixeira e Pedro Duarte	142

O modelo de gestão das escolas - uma década em análise por Paulo Delgado, Paula Romão e Vera Diogo.....	156
Os atores como sujeitos e objetos da construção local das políticas de sucesso escolar, em Portugal: o caso do plano nacional de promoção do sucesso escolar por Clara Cruz	165

Apresentação

O VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / IX Congresso LusoBrasileiro de Política e Administração da Educação decorreu em Espanha, nos dias 30, 31 de maio e 1 de junho de 2018 na cidade de Lleida, nas instalações da Universidade de Lleida. Este evento, cumprindo a missão do Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) de manter vínculos com organizações Internacionais que tenham objetivos semelhantes, foi promovido pelo FPAE, conjuntamente com duas associações homólogas com que vimos mantendo laços estreitos e sistemáticos há diversos anos: a Associação Nacional de Política e Administração da Educação e o Fórum Europeu de Administradores da Educação na Espanha (2007). O Congresso teve como tema central “Política e Gestão da Educação Ibero-Americana: tendências e desafios” e constituiu um espaço de debate internacional, tendo sido estruturado em torno dos seguintes eixos temáticos:

1. Política e gestão da educação básica e secundária;
2. Política e gestão da educação superior;
3. Políticas e práticas de formação dos docentes e dirigentes escolares;
4. Políticas e práticas de planeamento e financiamento e avaliação da educação;
5. Gestão pedagógica, organização curricular e qualidade da educação;
6. Educação e direitos humanos, diversidade cultural e inclusão social.

A representação portuguesa efetivou-se através da representação na Comissão Organizadora Internacional e na Comissão Científica internacional e mediante a participação direta no congresso de investigadores, professores dos ensinos superior e secundário, inspetores, membros da administração central e estudantes de doutoramento. Foi uma representação bastante alargada e diversificada, de acordo com a natureza dos associados do FPAE e estas atas reúnem os textos finais apresentados pelos congressistas.

A direção do FPAE agradece a todos os associados que contribuíram para a realização deste evento, quer através da sua participação direta quer nos trabalhos de preparação e organização

do mesmo. Saúda, igualmente, as associações parceiras e deixa um agradecimento especial às equipas que no terreno contribuíram de forma significativa para o sucesso do congresso e para o reforço dos laços e do diálogo, no domínio da Política e Administração Educacional, entre Portugal, Espanha e Brasil.

A direção Sofia Viseu, Ana Patrícia Almeida, José Hipólito Lopes, Cláudia Neves, Clara Cruz e Carlos Pires

GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E PORTUGAL: AS MARCAS DA “NOVA GESTÃO PÚBLICA”

Jussara Marques de Macedo

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/Brasil)

jussara0712@gmail.com

Belmiro Gil Cabrito

Universidade de Lisboa (Lisboa/Portugal)

b.cabrito@ie.ulisboa.pt

Resumo

Nosso objetivo é compreender como os modelos de gestão educacional pautados pela lógica da “Nova Gestão Pública”, fundamentada no gerencialismo, contribuíram ou não para garantir o direito à Educação Básica no Brasil e em Portugal. Entender a dinâmica da Reforma Gerencial nos Sistemas Públicos de Ensino requer a compreensão sobre o processo de globalização das políticas educacionais implementadas, com base na reestruturação das sociedades capitalistas com suas contradições e, a forma como se articulam com as políticas sugeridas pelos organismos internacionais. Trata-se de uma pesquisa baseada numa análise qualitativa, de caráter explicativo, que se insere na categoria de pesquisa bibliográfica. Se no Brasil a marca gerencialista na educação se deu a partir da promulgação da Lei 9.394/96 e por meio da Reforma do Estado de 1995, em Portugal, tais marcas foram sentidas a partir de 1980. Mesmo que o gerencialismo na educação se tenha materializado de forma diferente nos dois países, compete dizer que elementos como performatividade, competitividade, enfoque nos resultados, *accountability* etc., marcaram os sistemas de ensino nos dois países. Compreendemos que a oferta da Educação Básica nos dois países, apesar dos avanços, ainda não consegue garantir, na prática, a Educação Básica como direito social e humano para todos, independentemente da classe social de origem. Evidenciamos um tipo de inclusão excludente dos mais pobres nesse nível de ensino mascarada no discurso da qualidade. Por fim, concluímos que a Educação Básica, materializada no “chão da escola” como espaço de luta de classes onde, apesar de prevalecer a educação para a reprodução da sociedade de classes, possibilita, ainda assim, a criação de uma contra hegemonia voltada para a emancipação humana.

Palavras-chave: Educação Básica; “Nova Gestão Pública”; Direito à Educação.

Introdução

A reforma dos estados capitalistas está em plena articulação com a ascensão da hegemonia neoliberal em escala mundial. O fortalecimento do neoliberalismo pautou-se no discurso do fim do *welfare state* que deveria ser substituído pelo *workfare*. Trata-se segundo Costa (2010), do “fim da compaixão” do Estado. As iniciativas de reestruturação da sociedade capitalista, postas em prática nos governos britânico e estadunidense, imprimiram, no final do século XX, substancial transformação nos demais países que deveriam colocar em prática o receituário dos organismos internacionais com suas políticas que incluía, sobretudo, a reforma do Estado. O marco foi o *Consenso de Washington* que aglutinou entidades de caráter privado, economistas latino-americanos, representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e representantes do governo estadunidense e orientou a limitação dos gastos do Estado com focalização nos gastos públicos em educação e saúde, por exemplo (Economics Help, 2013, *texto em html*).

Embora existam especificidades na forma como cada país colocou em prática a reforma do Estado, a partir do *Consenso de Washington*, evidenciamos que o mesmo impulsionou a “emergência de um novo paradigma em administração pública, rotulado de modelo gerencialista ou *new public management*” (Costa, 2010, p. 139). Atrelado a isso, crescia a descrença no Estado burocrático não apenas entre intelectuais mas, também, na perspectiva do senso comum, que apontavam o setor privado como modelo de gestão. Em resposta ao “fracasso” do modelo burocrático de gestão foi-se materializando, no setor público, o modelo do gerencialismo oriundo do setor privado, que propunha a “redução dos custos, e ao aumento da eficiência e produtividade da organização” (Abrucio, 1997, p. 11).

Com base nas teorias da área da administração, o gerencialismo pressupõe medidas de organização e de administração que imprimiram novas características à administração pública, sendo divulgado, inclusive, pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), quando se definiram os princípios que devem regulamentar a reforma dos Estados membros (OECD, s/d, p. 2).

Esses são os princípios da racionalidade económica que definem um novo tipo de comportamento dos agentes públicos ou não. Além disso, o Estado torna-se mínimo, priorizando suas funções regulatórias. Passa-se a focalizar nas políticas sociais compensatórias transferindo a responsabilidade do Estado, para terceiros. Tais elementos são considerados na reforma dos estados capitalistas a partir dos anos de 1970 e, não foi diferente nos casos do Brasil e Portugal que passaram a partir dos anos de 1980 a implementar tais ideologias na administração da educação.

A “Nova Gestão Pública” e a Educação Básica no Brasil

Uma das mudanças provocadas pela reforma gerencial brasileira refere-se às formas de *accountability* ou de controle. O modelo gerencial baseia-se na “responsabilização por resultados, na competição administrativa por excelência, na responsabilização social e na auditoria de resultados” (Bresser-Pereira, 2008, p. 31). A responsabilização é “também uma forma de controle, uma forma de exercício do poder, mas é uma forma que envolve o próprio controlado na medida em que o torna responsável perante o superior hierárquico e, mais amplamente, perante a sociedade” (Bresser-Pereira, 2008, p. 31).

O Estado de caráter público não-estatal é, dentre outras coisas, o espaço da democracia participativa ou direta que permite a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. São três os fatores que se relacionam e que devem pressionar a democratização e a pluralização das formas de representação política: 1) “a descentralização da política; 2) o aumento da diversidade social; e, 3) a crescente preocupação com a defesa do patrimônio público, e logo, a maior importância dos ‘direitos republicanos’” (Bresser-Pereira & Grau, 1999, p. 18).

Foi a partir da lógica de “governança”, somada ao processo de mercantilização da educação (Frigotto, 2001) que os empresários passaram a se autodenominar - também com o apoio do Estado e dos demais segmentos da sociedade civil - como os salvadores da “escola falida”. Porém, o interesse maior dos empresários voltava-se para a mercadoria força de trabalho, ou seja, a formação do trabalhador de novo tipo, não mais formado para fazer parte de um tipo de exército de reserva, mas para a lógica da “empregabilidade” (Oliveira, 2000) como saída para o “desemprego estrutural” (Antunes, 2003).

A este processo Santos (2012) denominou “pedagogia de mercado”, pois, contemporaneamente, pode-se dizer que o processo de mercantilização da educação não ocorre apenas na “circulação” ou “distribuição” da oferta de escolas privadas, trata-se de uma forma de mercantilização não apenas do produto mas, sobretudo, do processo, envolvendo a gestão escolar, o ensino-aprendizagem, os conteúdos etc. Essa lógica foi introduzida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) que trouxe as marcas do gerencialismo na educação brasileira.

Todo o processo pedagógico submete-se ao modelo gerencialista do Estado brasileiro. No que se refere à Educação Básica pública, esta lógica do mercado tem-se consubstanciado por meio de “parcerias público-privadas na gestão do trabalho pedagógico, controle, avaliação [...] e subordinação da carreira docente aos critérios de ‘mérito’ do mercado” (Santos, 2012, p. 21).

As discussões oriundas desta lógica mercadológica influenciam as propostas referentes à formação para o trabalho docente, principalmente aquelas oriundas dos intelectuais do capital (Vaillant, 2009; Delors, 2001) que têm minimizado a questão a partir do discurso de que a

profissionalização destes trabalhadores, os professores, deve ligar-se à lógica das competências, da eficácia e dos saberes tácitos. Além disso, a solução para superar a falta de reconhecimento social dos professores tem sido incentivada por meio de iniciativas exitosas premiadas pelo Estado. Ligado a esta questão encontra-se, ainda, o tema do desempenho dos professores que traz em seu arcabouço outros fatores que estão a ele diretamente relacionados, como a questão da formação, dos recursos, da carreira, dos formadores e dos incentivos, semeando a competição entre os professores.

Para Shiroma (2004), a profissionalização dos professores encontra-se ligada às mudanças experimentadas na reforma educativa ligadas à gestão educacional. Nesse sentido, evidencia a autora que tem sido dada grande importância à formação do gestor que deve ser “competente e competitivo”, tornando-se muito diferente da formação do professor.

A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ) colocou em prática, desde o ano de 2009, o modelo gerencial de administração da coisa pública. Para isso, implementou nas escolas da Rede, projetos educacionais oriundos de organizações não escolares, ou seja, de setores privados. A culminância foi a consolidação por meio da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) do *Programa Gestão Integrada da Escola (GIDE)*, em 2011, que é “um sistema de gestão que contempla os aspectos estratégicos, políticos e gerenciais inerentes à área educacional com foco em resultados” e que tem como objetivo “melhorar significativamente os indicadores da educação” tomando como referência o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, proposto pelo Ministério da Educação (MEC). Sobre a GIDE, salienta Souza que “enquanto um planejamento estratégico de gestão do trabalho pedagógico [...], tem se encarregado de formular determinada norma de conduta, determinado padrão de procedimentos técnico-administrativos e determinado sistema de controle do trabalho que sintetizam a concepção de mundo burguesa” (Souza, 2016, *texto em html*).

A lógica impingida na gestão do trabalho e do conhecimento do professor é a que toma as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) como instrumento de formação destes profissionais ao mesmo tempo em que lhes imprime uma forma desumanizada da realização do seu trabalho como docentes. Perpetua-se a ideia de que o professor não precisa planejar suas aulas, bastando seguir um programa previamente estabelecido. Configura-se a retirada da autonomia deste trabalhador ao mesmo tempo em que lhe é reservado uma atividade de caráter técnico, mesmo respaldado pelo discurso da sua função no processo ensino-aprendizagem.

Com este objetivo, são muitos os projetos que, inseridos na Secretaria Municipal de Educação (SME), primam em oferecer uma “educação ao longo da vida” tanto para alunos como para professores. Como exemplos, citamos o *Projeto Autonomia Carioca* da Fundação Roberto Marinho e o *Projeto Fórmula da Vitória* do Instituto Ayrton Senna, em parceria com a iniciativa privada. Ambos estão inseridos no *Programa de Reforço Escolar* que prevê três linhas de ação, a saber: realfabetização, aceleração da aprendizagem e qualificação da aprendizagem. Outro exemplo é a *Escola de Formação do Professor Carioca Paulo Freire* que tem formado, com o

auxílio das TICs, o professor concursado na Rede, moldando-os aos interesses da “Nova Gestão Pública”.

Além disso, o documento Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) que demonstra a inserção à Rede Nacional de Referência e Gestão Escolar (RENAGESTE) indica, também, o grau de comprometimento da Secretaria em colocar em prática os indicativos de gestão escolar oriundos dos organismos internacionais tendo em vista o controle do trabalho e da formação docente.

Tais programas são apresentados como solução para as mazelas educacionais e o sucesso de 683.449 alunos distribuídos entre as 1.075 escolas, 252 creches públicas 118 espaços de desenvolvimento infantil (EDI) e outras 168 creches conveniadas. Para isso, a SME conta com cerca de 42 mil professores. Com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no Rio de Janeiro, a SME tem como missão “a elaboração da política educacional do município do Rio de Janeiro, coordenar a sua implantação e avaliar os resultados” (Rio de Janeiro, 2013, *texto em html*).

A “Nova Gestão Pública” e a Experiência de Portugal

No período conturbado no campo educativo marcado por uma “ditadura fascista” que durou pouco mais de quarenta anos, sob a presidência de António de Oliveira Salazar, as fundamentações ideológicas para a educação estiveram atreladas a um tipo de “inclusão excludente” dos mais pobres. A escola salazarista pode ser considerada um “reduto de herdeiros” por implementar um tipo de educação elitista. Contudo, a revolução pós ditadura referendou-se em “ideologias democratizantes e democráticas” (Quaresma & Villalobos, 2016, p. 33).

A lógica economicista de educação, resultado da reestruturação dos Estados capitalistas, passa a ser a marca na definição de políticas educacionais portuguesas a partir dos anos de 1980 uma vez que “não ficou imune à lógica da performatividade e da competitividade que se foi afirmando como prioridade na agenda educativa internacional e que trouxe para a ribalta temas como a produção de resultados, a eficiência, a avaliação, a excelência e o mérito” marcas da ideologia neoliberalista da educação “com enfoque nos resultados de alunos, professores e escolas, o reforço dos mecanismos de avaliação e *accountability*, a implementação de formas de competição e mensuração” (Quaresma & Villalobos, 2016, p. 34). Tais princípios estavam previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo Português (Lei nº 46/86¹) que em seu Art. 3º alínea g previa “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas”.

¹ Esta Lei foi alterada posteriormente em 1997, 2005 e 2009.

A partir dos anos de 1990 a pressão gerencialista materializa-se por meio de ações como exames nacionais que, apesar de abolidos, foram substituídos pelo “Observatório da Qualidade das Escolas, o Projeto Qualidade XXI e o Programa de Avaliação Integrada das Escolas” (Quaresma & Villalobos, 2016, p. 35) o que contribui para a antecipação do Sistema de Avaliação Externa das Escolas. Para Teodoro e Aníbal (2008, p. 81), foi precisamente a partir do final dos anos de 1980 que o “discurso educativo e as modalidades de governação” vão se consolidando para tornar Portugal mais próximo da organização da educação proposta pela União Europeia. Assim, destacam que a primeira fase da governação se materializou em 1987 quando o então Primeiro Ministro Cavaco Silva defendeu em seu discurso a “desregulamentação, privatização e a liberalização”. A segunda fase da governação entre os anos de 1992 a 1995, na gestão deste mesmo Primeiro Ministro, se exemplifica com base no discurso dos Ministros da Educação que “reforçam o discurso político que acentua a relação da educação com a competitividade económica, entendida como processo incontornável no percurso para a modernização do país” (Teodoro & Aníbal, 2008, p. 84).

Em 1995 o Partido Socialista é eleito, contudo, numa política de continuidade da lógica gerencialista na educação, são tomadas medidas no sentido de manter/fortalecer esta ideologia na tomada de decisões em relação às políticas públicas, entre elas as da educação, tendo por base o argumento do atraso educativo de Portugal. A iniciativa consubstanciou-se na apresentação do *Pacto Educativo para o Futuro* para o desenvolvimento educativo em Portugal. Tratava-se de um pacto envolvendo todos os parceiros sociais e educativos, “elaborado no Ministério da Educação pela equipa política, e proposto aos diversos parceiros enquanto compromisso para a acção, no quadro da Lei de Bases da Educação e do programado governo recém eleito. O Pacto afirmava a educação como “um assunto de todos”, de toda a sociedade e não apenas de professores, pais, alunos e funcionários” (Benavente, 2004, p. 69).

Com este princípio o Ministério da Educação esperava maior participação social na educação. Este movimento pode ser comparado aos que ocorreram no Brasil entre os anos de 1980 e 1990, que conferiam “à sociedade civil o estatuto de uma terceira esfera, ao lado do Estado (esfera político-administrativa) e do mercado (esfera econômica), como um terceiro setor” (Motta, 2012, 105). Para Teodoro e Aníbal (2008, p. 85-86), todas estas ações apesar de se sustentarem num discurso insistente que se pautava nos “conceitos de igualdade de oportunidades e de inclusão” não iam além da lógica da educação como necessária para o desenvolvimento, apesar de no discurso se tratar de uma proposta construtivista. Daí a conclusão de que chegaram Cortesão, Magalhães e Stoer (2001) de que se tratava apenas de um tipo de “gestão controlada da exclusão”.

Expressando a marca do governo anterior, entre o final dos anos de 1990 e início dos anos 2002 entra em pauta o tema privatização da educação que se sustentou com o discurso dos desacreditados com as ações do Estado no que tange à educação. Assim, sob o discurso de superioridade da escola privada em relação à escola pública “os adeptos da privatização

defendem que o ensino particular deixa de ser uma liberdade restrita aos que detêm poder económico, reivindicando a implementação do cheque-ensino” (Quaresma & Villalobos, 2016, p. 36).

Em Portugal, a Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo, aprovada pela Lei 9/79 e 33/2012 deu suporte à premissa de que o sistema particular e cooperativo seria um componente essencial de dinamização e inovação da educação portuguesa. Mas foi o Decreto-Lei nº 152/2013 que consolidou o “cheque ensino”. No Art. 12º desta Lei, sobre contrato simples de apoio às famílias ficou estabelecido: 1) no exercício do direito de opção educativa das famílias, os contratos simples de apoio à família têm por objetivo permitir condições de frequência em escolas do ensino particular e cooperativo, por parte dos alunos do ensino básico e do ensino secundário não abrangidos por outros contratos; 2) o apoio financeiro a conceder pelo Estado é fixado por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação.

A conclusão a que chegaram os teóricos críticos é de que a introdução do cheque ensino pode gerar “mais *apartheid* educativo, arrastando o setor público da educação para um círculo vicioso de fuga dos bons alunos e de degradação da sua qualidade e imagem pública que converteria numa nebulosa de escola para pobres” (Quaresma & Villalobos, 2016, p. 36). De acordo com a Lei nº 152/2013 em seu Art. 9º, foram criadas as seguintes modalidades de contratos, entre o Estado e as escolas particulares: a) contratos simples de apoio à família; b) contratos de desenvolvimento de apoio à família; c) contratos de associação; d) contratos de patrocínio; e) contratos de cooperação.

A política educacional do partido socialista abandona o discurso construtivista dos anos anteriores e passa a implementar uma nova política de governação educativa entre os anos de 2002 a 2004 que Lima (2003, *texto em html*) caracterizou como “uma visão liberal de lógica individualista, de emulação e de competitividade, naturalizando a igualdade de oportunidades e recursos”.

Um novo ciclo da governação na educação estabelece-se em 2005, com a vitória do Partido Socialista sob direção de José Sócrates, que passa a defender políticas de racionalização embasadas em duas vertentes que, segundo Teodoro e Aníbal (2008, p. 87) são: “(i) ‘moralizar’ o sistema da escola pública como fator de justiça social e promoção da igualdade de oportunidades, e (ii) promover o controlo social, defendendo uma avaliação externa das escolas e dos professores por agentes da sociedade civil”. Essas vertentes, defendidas e sustentadas pelo partido, estão de acordo com as indicações dos organismos internacionais, principalmente da OCDE, que se interessa pela avaliação da educação.

Nos diferentes períodos pós Revolução em que se implantaram, fortaleceram e diversificaram as políticas gerencialistas para a educação cabe destacar, ainda, como uma das mais recentes empreitadas do capital, a transferência de responsabilização do Estado para com a educação

no âmbito da territorialização com sua proposta de municipalização das escolas concretizadas nos anos de 2014 e 2015 (Villalobos & Quaresma, 2016, 37). Tal proposta articula-se com as indicações das organizações regionais cuja fundamentação se encontra no *Programa Aproximar Educação* (PAE), proposto como projeto piloto, que visa transferir para os municípios responsabilidades nas seguintes áreas: políticas educativas; administração da escola; currículo; organização pedagógica e administrativa e gestão de recursos, todas regulamentadas pelo poder central (Antunes, 2015, *texto em html*).

O Parecer nº 01/2015, sobre o processo de municipalização no país, encontra-se respaldo no PAE (Portugal, s/d) que defende que a “iniciativa de descentralização baseia-se em algumas premissas potenciadoras da eficiência e eficácia: subsidiariedade, proximidade, coresponsabilização (sic), racionalização dos recursos e democratização” (Portugal, s/d, p. 2). Para Villalobos e Quaresma (2016, p. 37), esta iniciativa traz efeitos perversos, principalmente no que se refere à “contratação e gestão salarial dos docentes”.

Evidenciaram-se, assim, as marcas da “Nova Gestão Pública” na política educacional de Portugal em plena articulação com os organismos internacionais que se consolidou por meio de políticas implementadas pelas diferentes organizações regionais do aparato do Estado em parceria com a organizações da sociedade civil, configurando assim, o “caráter híbrido na definição das políticas educativas (Teodoro & Anibal, 2008, p. 88).

Conclusão

Evidenciamos que as mudanças na educação nos últimos anos objetivam conformar o sistema educacional brasileiro e português ao processo de recomposição do capital, diante da crise do modelo de produção e reprodução social da vida material, em todo o mundo. O Estado constituiu-se parceiro incondicional nesta empreitada, buscando garantir a formação de um trabalhador capaz de atender as demandas do mercado internacional. Em conformidade com tal política, os governos dos dois países têm implementado políticas educacionais com vista à “melhoraria da qualidade” da educação.

As propostas de gestão educacional pautada pela lógica da “Nova Gestão Pública” sustentam-se na ideologia da Terceira Via que propõe, dentre outras coisas, um Estado democrático sem inimigos embasado na “descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública, eficiência administrativa, mecanismo de democracia direta e governo como administrador de riscos” (Giddens, 2001, p. 87).

A ideia de democracia participativa e direta é indispensável à implementação de novas formas de representação social onde os cidadãos devem estar dispostos a pressionarem e contribuir para as transformações necessárias. Do nosso ponto de vista, tais iniciativas contribuem para ajustar-se à nova “sociedade do conhecimento”. Nos limites da “sociedade do conhecimento”,

a ideia de democracia se limita a outra noção, a de “empoderamento” que significa não apenas a participação individual de cada cidadão, mas, sobretudo das Organizações Não Governamentais (ONG) e dos empresários, parceiros bastante presentes na “Nova Gestão Pública” da educação.

Contrário ao que evidenciamos, compreendemos que os trabalhadores da educação, nos dois países, necessitam instrumentalizarem-se para a afirmação/continuidade de uma luta qualificada em prol da melhoria da qualidade da Educação Básica para além da lógica do capital, tomando por base os princípios da educação para a emancipação humana e não para o exercício da cidadania burguesa. Sendo assim, abre-se uma possibilidade de participação dos trabalhadores docentes, gestores escolares, pais e alunos, que devem partilhar de um projeto político pedagógico onde se priorize a construção de um sujeito emancipado e, também, que esteja em pauta a construção de um espaço mais democrático no ambiente escolar e na comunidade, sob a ótica do trabalho.

Referências Bibliográficas

Abrucio, F L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos do ENAP*, nº 10. Brasília.

Antunes, R. (2003). *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez; Campinas (SP): UNICAMP.

Benavente, A. (2004). O pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educacion*, nº 34, 64-108.

Brasil. (1955). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado.

Brasil. (1996). *Lei Nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Ministério da Educação.

Bresser-Pereira, L. C. (2008). *Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995*. [Disponível em <http://bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>, consultado 06/01/2009].

Bresser-Pereira, L. C. & GRAU, N. C. (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, L. C. & GRAU, N. C. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 15-48.

Cabrito, B. (2009). Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar pra quê? *Cadernos Cedes*, Campinas (SP), vol. 29, n. 78, 178-200.

Costa, F. L. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Delors, J. (Org.). (2001). *Educação: um tesouro a descobrir* - Relatório da UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (1996). 6.ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO.

Economics Help. (2013). *Helping to simplify economics*. Washington Consensus: definition and criticism. [Disponível em <https://www.economicshelp.org/blog/7387/economics/washington-consensus-definition-and-criticism/>, consultado em 28/06/2015].

Frigotto, G. (2001). Reformas educativas e o retrocesso democrático no Brasil nos anos 90. In: Linhares, C. (Org.). *Os professores e a reinvenção da escola: Brasil e Espanha*. São Paulo: Cortez, 57-80.

Giddens, A. (2001). *A terceira via e seus críticos*. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record.

Lima, L. C. (2003). Lei de Bases da Educação: o individual, o vocacional e o gerencial. *A Página da Educação*, nº 126 (12), ago/set.

Macedo, J. M. (2011). *A mundialização do capital e seus reflexos nas políticas de formação de professores no período 1990-2010*. 2011. 2 v. 494 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ).

Motta, V. C. (2012). *Ideologia do capital social: atribuindo uma fase mais humana ao capital*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Oliveira, D. A. (2000). *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis (RJ): Vozes.

OCDE. (s/d). *Background Documento on Regulatory Reform in OECD Countries*. [Disponível em: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785254.pdf>, Acesso em: 06/07/2015.

Portugal. (1986). *Lei nº 46/86, de 14 de outubro de 1986*. Lei de Bases do Sistema Educativo. Guimarães, Portugal.

Portugal. (2013). *Decreto-Lei nº 152/2013, de 4 de novembro de 2013*. Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior. Portugal.

Portugal. (2015). *Parecer nº 01/2015, de 16 de fevereiro de 2015*. O “Programa Aproximar Educação” e os Contratos de Educação e Formação Municipal. Conselho das Escolas/Ministério da Educação e Ciência. Centro de Caparide, São Domingos de Rana, Portugal.

Portugal. (s/d). *Programa Aproximar Educação (PAE): descentralização de competências na área da educação - contrato de educação e formação municipal*. Portugal.

Quaresma, L. & Villalobos, C. (2016). Mercantilização, competitividade e accountability no sistema de ensino em Portugal: o que se pode aprender da experiência chilena. *Revista Lusófona de Educação*, n. 32, 31-47.

Rio de Janeiro (2013). *Educação: conheça*. [Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=140730> , consultado em 07/12/2017].

Rio de Janeiro; Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC). (2011). Gestão Integrada da Escola (GIDE). [Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/principal> , consultado em 29/06/2016].

Santos, A. F. T. (2012). *Pedagogia do mercado: neoliberalismo, trabalho e educação no século XXI*. Rio de Janeiro: Ibis Libris.

Shiroma, E. O. (2004). Implicações da Política de Profissionalização sobre a Gestão e o Trabalho Docente. In: *II Simpósio sobre Trabalho e Educação*. NETE. Faculdade de Educação da UFMG.

Souza, J. S. (2016). *O que é GIDE?* [Disponível em <http://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com/search?q=GIDE>, consultado em 05/06/2018].

Teodoro, A. & Aníbal, G. (2008). A educação em tempos de globalização: modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 48, 73-91.

Vaillant, D. (2009). A Profissão Docente. In: SCHWARTZMAN, S. & COX, C. (Editores). *Políticas Educativas e Coesão Social: uma agenda latino-americana*. Tradução de Micheline Christophe e Roberta Caldas. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: IFCH, 126-169.

Violin, T. C. (2015). *Governança pública = gerencialismo-neoliberal*. [Disponível em <http://blogdotarso.com/tarso-cabral-violin/>, consultado em 28/06/2015].

O PAPEL DA INSPEÇÃO NA AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL: PERCEÇÕES DE DIRETORES DE ESCOLAS

Arlete Nogueira

Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, Portugal

ajesus@ua.pt

Jorge Adelino Costa

Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, Portugal

jcosta@ua.pt

Manuela Gonçalves

Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, Portugal

manuelag@ua.pt

Resumo

Em Portugal, o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior surge em 2002, com a publicação da Lei n.º 31/2002, sendo assumida politicamente como um instrumento de definição de políticas educativas, de aprofundamento do sentido de responsabilidade dos agentes educativos e de melhoria da gestão do sistema educativo (na sua organização eficiente e na eficácia dos seus resultados). Em consequência, as escolas foram submetidas a processos de avaliação externa e, através dos mesmos, tendem a responsabilizar os seus atores pela qualidade de serviços prestados.

Neste contexto, o presente estudo interroga as perceções de diretores de escolas sobre o papel da Inspeção na Avaliação Externas das Escolas, procurando-se identificar e analisar como estes atores percecionam, no terreno, o papel da Inspeção. Para tal, optou-se pela aplicação de um inquérito por questionário a uma população de 811 diretores de escolas, obtendo-se uma amostra de 111 (com idade média de 55 anos, sendo 59% do género masculino).

Os resultados apontam no sentido de que a avaliação externa das escolas é um modelo valorizado pelos diretores de escolas, quer na perspetiva de confirmação das suas lideranças,

quer enquanto alinhamento com os objetivos consignados na lei. Infere-se ainda que os diretores percebem esta atividade como oportunidade de afirmação da figura do diretor, de acreditação da sua liderança, de exercício da sua autonomia, isto é, apropriam-se de um processo de mudança operado no sistema educativo produzindo-o no quotidiano das comunidades educativas que gerem.

Palavras-chave: Avaliação Externa das Escolas, Inspeção da Educação, Diretores de Escolas.

Introdução

Desde a década de 80 e especialmente desde a última década do século XX, assiste-se à valorização da avaliação enquanto mecanismo de regulação dos sistemas educativos. Estas transformações começam a sentir-se no âmbito da reforma da Administração em que o Estado deixa cada vez menos de ser visto como Estado prestador de serviços para ser concebido como Estado Avaliador e regulador (Clímaco, 2009).

Nesta conjuntura, surge em Portugal o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior através da publicação da Lei n.º 31/2002, assumido politicamente como aposta na avaliação qualitativa e quantitativa do sistema educativo não superior, de forma a promover a excelência e distinguir as boas práticas, bem como aprofundar o sentido de responsabilidade e compromisso dos agentes educativos perante a escola², a sociedade e o País, conforme o referido, na proposta de lei n.º 13/IX da Assembleia da República (DAR, 2002) que antecedeu à formalização e publicação daquele diploma.

De igual modo, aquela Lei objetiva o sistema de avaliação do ensino não superior como instrumento central para a definição das políticas educativas, enquanto suporte sistemático e permanente de informações pertinentes da administração educativa local, regional e nacional e sociedade em geral, bem como o garante da qualidade da educação e credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de ensino (Lei n.º 31/2002, art.º 3 e art.º,8).

Neste enquadramento, o sistema de avaliação do ensino não superior abrange a educação pré-escolar, os ensinos básicos e secundário da educação escolar, incluindo as modalidades especiais de educação, da rede pública, privada e solidária.

Pela mesma via normativa, as escolas passam a ser submetidas a processos de avaliação e através dos mesmos, a responsabilizar os seus atores pela qualidade dos serviços prestados, para além de destacar a avaliação externa e a autoavaliação como um mecanismo de regulação das políticas educativas. Em alinhamento com os princípios consignados no mesmo documento,

² O termo “escola” refere-se a agrupamento de escolas e escolas não agrupadas “[...] enquanto organização [...] locais de investimento privilegiado dos reformadores e dos políticos da educação [...] entendidos como contextos próprios de inovação pedagógica [...] sujeitos às pressões e às expectativas da sociedade civil em geral [...]” (Costa, 1996, p.7).

a Avaliação Externa das Escolas (AEE) é da responsabilidade da Inspeção da Educação³ (Lei n.º 31/2002, art.º 3 e alínea c) art.º8), sendo que ao Conselho Nacional de Educação (CNE) cabe aferir dos seus resultados e, através dos mesmos propor medidas que se revelem necessárias ao sistema educativo (Lei n.º 31/2002, art.º12). Não obstante se constatar, através da revisão de literatura, a existência de inúmeros estudos sobre esta temática e / ou relacionados e, todos com enfoques relevantes e interesses diversificados (Afonso, 2009; Barroso, 2004; Barroso, 2005; Barroso e Natércio, 2011; Azevedo, 2007; Clímaco, 2005; Clímaco, 2011; Costa, 2007; Costa & Ventura, 2002; Fialho, 2011; Figueiredo, C., Leite, C., & Fernandes, P., 2014; Pacheco et al., 2014) Silvestre, 2013 e Ventura, 2006) é no âmbito da problemática da Avaliação Externa (AEE) que se situa o presente estudo. Este objetiva identificar e analisar como os diretores de escolas públicas portuguesas do ensino não superior percebem o papel da Inspeção na AEE, no terreno, de acordo com a missão e funções que lhe são cometidas.

Nesta perspetiva compreender-se-á que esta temática se reveste de alguma particularidade, por não se conhecerem estudos sobre o tema proposto, bem como o facto de este se realizar no final dos dois ciclos de avaliação externa (2006-2011; 2011-2017). Pese embora a sua singularidade, entende-se que o mesmo poderá assumir, numa perspetiva de complementaridade, um elemento contributivo para o aprofundamento do conhecimento da Inspeção da Educação em Portugal e uma reflexão sobre o papel da Inspeção na avaliação das escolas.

1. Avaliação Externa das Escolas em Portugal

Considerando as mutações políticas, económicas, sociais e culturais, das sociedades contemporâneas, nas últimas décadas do século XX, a par da evolução científica e tecnológica, houve necessidade de encontrar novas respostas, para os desafios provocados pela emergência de novos quadros sociais, enquadradas num conceito abrangente de globalização ou ordem global (Santos, 2001).

Por conseguinte, é no cenário de desenvolvimento económico que as recomendações de organismos europeus defendem a avaliação de escolas como precursora da sustentabilidade, em termos da equidade de recursos, garantia de qualidade da educação e melhoria dos sistemas educativos. Em consonância, emergem e difundem-se discursos que apontam para a necessidade de assegurar a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados e dos resultados alcançados, no que respeita à educação escolar, considerando que é esta, através

³ Neste estudo é designada por Inspeção da Educação, com abreviatura de Inspeção, sendo atualmente denominada por Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), nos termos do Decreto-Lei n.º125/2001 de 29 de dezembro. A Inspeção da Educação é um departamento dos serviços centrais do Ministério da Educação que deve ser visto à luz da organização das áreas governamentais do XXI do Governo Constitucional (Decreto- Lei n.º 251- A/2015 de 17 de dezembro: Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Educação).

das escolas, o elemento central na promoção do desenvolvimento pessoal, educativo, cívico e profissional de todos os cidadãos (OCDE, 2012; OCDE, 2013).

Não obstante assistir-se, desde inícios da década oitenta à emergência de um novo conceito de avaliação em educação (perspetivada enquanto mecanismo de regulação dos sistemas educativos e conseqüentemente das escolas) foi a partir da última década do século XX que o interesse e mobilização do conhecimento pela avaliação institucional (das escolas) mais se destacou.

Esta importância começa a relevar-se em todos os países europeus, independentemente das ideologias políticas, por influência de fenómenos de descentralização de poderes e responsabilidades do Estado para o local, isto é, pela atribuição de maior autonomia às escolas, bem como a expansão da lógica de mercado para o campo social, salientando-se a necessidade de promover valores de competitividade, eficiência, eficácia e a qualidade do serviço prestado (Barroso & Afonso, 2011; Clímaco, 2010; Costa, 2011; Pacheco, et al., 2014).

Assim, a prestação de contas, a responsabilização e o compromisso em melhorar os mecanismos dos sistemas de educação nacionais e internacionais, a sua organização e funcionamento e a eficácia na obtenção de melhores resultados são referências substantivas em relatórios produzidos por organismos nacionais e internacionais (CNE, 2011; CNE, 2015; OCDE, 2011; OCDE, 2012; OCDE, 2013), argumentando-se que esta consentaneidade, no que se refere a linhas de orientação de avaliação em educação, teve a sua origem na convergência de políticas públicas, dos mais diferentes países, definida por “cultura de performatividade” (Ball, 2001).

Este paradigma tem vindo a constituir-se como suporte na tomada de decisões e orientações de “regulação nacional e transnacional”, enquanto ideário estandardizado de normas, discursos e instrumentos na conceção e legitimação de políticas de reforma (Barroso, 2004).

Por conseguinte, abre-se caminho para a (re) concetualização do conceito de avaliação em educação que tem evoluído no tempo, quer pela emergência de políticas internacionais de cariz neoliberal (produtividade e prestação de contas), quer por uma nova visão de gestão pública, mobilizando a ideia de que no contexto educacional, a tradicional avaliação feita através do controlo, tende a passar para uma avaliação desenhada pela definição de objetivos e à sua efetiva quantificação.

Esta perspetiva para que tem propendido a avaliação das escolas (medidas pelos resultados) segue um modelo específico, importado de contextos económicos, *accountability* (Afonso, 2009). No âmbito desta modelização avaliativa apontam-se no sistema educativo português os protótipos de avaliação de desempenho docente, auto - avaliação das escolas, publicação dos *rankings* de escolas, realizados através da aplicação de testes estandardizados, avaliação do processo ensino aprendizagem dos alunos (provas de aferição e exames nacionais) e avaliações institucionais, entre as quais, a avaliação externa das escolas.

Porém é no domínio da administração educacional que a avaliação das escolas tem sido mais discutida, nomeadamente quanto aos aspetos relativos ao garante de princípios de transparência, de direito à informação e responsabilização dos serviços prestados (Afonso, 2009). Segundo o mesmo autor a avaliação deverá ser fundamentada e objetiva, equacionando-a numa perspetiva tridimensional: avaliação, prestação de contas e responsabilidade.

Aliás, Afonso (2014) quando se refere à primeira fase de Estado- avaliador convoca a ideia de que a avaliação só fará sentido se forem analisadas as interdependências/interseções entre as avaliações realizadas ao nível nacional e as avaliações e orientações a que muitos Estados aderem ou se vinculam, em decorrência de serem membros de agências internacionais como a OCDE, organismo considerado como sendo o *think tank* das políticas globais (Mendes, 2009). No entanto, este acautelamento não interfere na pertinência da avaliação de escolas, enquanto produção de conhecimento e informação úteis sobre o funcionamento das escolas e diagnóstico das necessidades, aos vários níveis do sistema educativo e promoção da garantia da qualidade das práticas pedagógicas, da melhoria e dos resultados da educação (Fialho, 2011). Esta tendência converge, entre outros fatores, no reconhecimento de uma maior autonomia às escolas, através de uma diminuição “da participação e envolvimento direto dos poderes centrais (Estado) na prestação do serviço educativo, na atribuição de mais competências às escolas e na maior “liberdade” das escolas para a organização do trabalho desenvolvido” (Figueiredo et al., 2014, p. 126).

Por iniciativa do XV Governo Constitucional o sistema de avaliação da educação do ensino não superior surge em Portugal enquanto linha estratégica nacional, através da publicação da Lei.n.º31/2002, como medida obrigatória e sistemática, em termos de avaliação das escolas. Atinente ao diploma jurídico-normativo a AEE é apresentada quer no âmbito do enquadramento legal, quer na mobilização do conhecimento, na perspetiva da (re) configuração triárquica do termo, isto é: «medida política», reconhecida como instrumento fundamental na reforma das instituições escolares (das escolas), «medida social», conferida pelo “aumento da pressão sobre os seus (bons) resultados - os pais, os alunos, as autarquias, a sociedade que “pede contas” e exige a sua responsabilidade social (Costa & Ventura, 2002, p. 106) quer como resposta a lógicas de mercado (qualidade de sentido público tendo por retaguarda o Estado) e, «medida (in) formativa» focada no fornecimento atempado de informações pertinentes sobre o sistema educativo, às comunidades que o enformam, e por sua vez às organizações nacionais e internacionais. A importância da avaliação externa das escolas foi de tal forma enfatizada, pelo então governo constitucional, enquanto medida política e instrumento central de definição das políticas educativas que mereceu, mais tarde o questionamento de Justino (2015) se não deveria competir à AEE fazer depender a reflexão sobre as prioridades e as opções educativas.

Porém, apesar de lhe serem atribuídas potencialidades na avaliação educacional, a AEE não deixa de ser considerada como: i) uma ação “hiperburocrática” sobre as escolas (Lima, 2011); uma comparação de resultados escolares mensuráveis, regidos por lógicas de *accountability*,

consentâneos com as exigências do mercado (Afonso, 2009) e, ainda, iii) uma deslocalização/desresponsabilização, em relação a problemas imputáveis aos governos (gestão de recursos), mas que são transferidos para a responsabilidade dos diretores de escolas, enquanto gestores das organizações educativas.

Decorrente do articulado do diploma (Lei n.º 31/ 2002) que institui a avaliação do ensino não superior, a AEE, a realizar no plano nacional ou por área educativa, assenta, “em aferições de conformidade normativa das atuações pedagógicas e didáticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas”, podendo igualmente, basear-se em termos de “análise da qualificação educativa da população, desenvolvendo-se neste caso, se necessário, fora do âmbito do sistema educativo (art.8, pontos 1 e 2). Ainda, segundo o mesmo diploma a avaliação externa estrutura-se com base em elementos sobre o “sistema de avaliação das aprendizagens em vigor, tendente a aferir o sucesso escolar e o grau de cumprimento dos objetivos educativos definidos como essenciais pela administração educativa, na certificação do processo de auto-avaliação, em “ações desenvolvidas no âmbito da missão e funções da Inspeção da Educação, bem como em processos de avaliação, geral ou especializada, a cargo de outros serviços do Ministério da Educação (art.8. ponto 3).

Em sequência, à Inspeção foi cometida a responsabilidade de proceder à AEE nas escolas, conforme o determinado no Decreto Regulamentar n.º 15/2012, e demais legislação⁴, “(...) assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência (MEC) (...) ou sujeitos à tutela do respetivo membro do Governo, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinos básico, secundário e superior (...)” em conjugação com o determinado na alínea c), ponto 3, da Lei n.º 31/ 2002.

Todavia, foi apenas em 2006 que a Inspeção deu início ao processo da implementação da AEE, generalizando-se este, em 2007/2008 a todas as escolas da educação pré-escolar e ensinos básico e secundário do ensino público.

Tendo em conta o espaço que medeia todo o processo da AEE em Portugal (determinação política e implementação), poder-se-á dizer que foi “um processo moroso”, se considerado o espaço temporal em que se inscrevem as diferentes iniciativas tomadas nesta matéria: i) a publicação da Lei n.º 31/2002; ii) a criação do Grupo de Trabalho de Avaliação de Escolas, GTAE (Despacho conjunto n.º 370/2006); e iii) início em 2006 e consequente aplicação e generalização do modelo em 2007-2008.

⁴ Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro

No entanto, os constrangimentos constatados neste processo justificam-se, em parte, por razões inerentes à instabilidade política governativa⁵. Aliás, ao longo da história da educação em Portugal tem sido factual que, em relação a reformas educativas, os processos arrastam-se no espaço-tempo, ora por efeitos de negociação/contratualização de diferentes entidades nacionais regionais e locais, ora por pressão dos vários grupos intervenientes no respetivo setor e/ou mesmo por falta de recursos humanos, financeiros e patrimoniais. A esta factualidade, a AEE não ficou alheia se atentarmos à sua emergência em contexto legislativo (2002), até à sua efetiva implementação no terreno (2006).

Importa referir que a responsabilidade conferida, nesta matéria, à Inspeção decorre quer pela centralidade que este serviço do Ministério da Educação (ME) tem ocupado na administração educativa, quer pela experiência adquirida, anteriormente, no desenvolvimento de programas no domínio da avaliação externa, destacando-se entre os demais⁶, a Avaliação Integrada do Desempenho das Escolas (PAIE) entre 1999 e 2002. Refere-se a PAIE por se considerar que foi um dos mais emblemáticos programas, no contexto da atividade inspetiva, representando um “marco” num tempo novo (viragem do milénio) da Inspeção e deste modo tentar passar a imagem de “um papel predominantemente «fiscalizador», de verificação da conformidade normativa, para um papel de acompanhamento e avaliação” (Costa & Ventura, 2002, p. 108). A menção ao programa PAIE não é de todo incólume, uma vez que a concetualização do modelo proposto para a AEE em 2006, tende a enfatizar alguns dos aspetos do então modelo do PAIE (1999-2002). Esta prerrogativa assenta desde logo nas expressões “garantir a qualidade”, “identificar pontos fortes e pontos fracos tendo em conta a melhoria”, “induzir práticas de autoavaliação das escolas” (Inspeção- Geral da Educação, 2001; Inspeção-Geral da Educação e Ciência, 2017), paradigma assumido pelos seus mentores (GTAE, 2006). Em termos de responsabilidade da Inspeção e no que concerne à operacionalização da AEE constata-se que desde os anos de 2007/2008 a AAE faz parte do Plano Anual de Atividades (PA) da Inspeção, enquanto domínio estratégico da ação inspetiva. Por conseguinte, a Inspeção, de acordo com a missão e funções que lhe são atribuídas pelos diplomas já citados, enquadra a atividade da AEE no seu IV programa operacional e define como objetivos estratégicos “ i) promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas; ii) incrementar, a todos os níveis, a responsabilização, validando as práticas de autoavaliação das escolas, iii) fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público do trabalho das escolas e iv) contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente” (Inspeção- Geral da Educação e Ciência, 2017, p. 58).

⁵ XV Governo Constitucional, Portugal. (2002-2004); XVI Governo Constitucional, Portugal. (2004-2005); XVII Governo Constitucional, Portugal. (2005-2009).

⁶ WWW.IGE.MIN-EDU.PT.

Neste quadro institucional e com a efetiva concretização da atividade inspetiva AEE, no terreno, a partir de 2006, os sentidos de eficácia, qualidade e melhoria dos serviços prestados nas escolas, passam a fazer parte das preocupações do quotidiano da administração e gestão das escolas, e, por conseguinte, das suas lideranças, os diretores⁷.

No âmbito da AEE, à data da realização deste trabalho, foram desenvolvidos dois ciclos de avaliação no sistema de ensino não superior (jardins de infância, escolas básicas e secundárias públicas) tendo-se cumprido um primeiro ciclo de avaliação em junho de 2011 e o segundo ciclo em 2017. No sentido de prosseguir o 3.º ciclo da AEE (2017-2018) foi constituído um Grupo de Trabalho com a missão de analisar os referenciais e metodologias do Programa de Avaliação Externa das Escolas (Despacho n.º 13342/2016).

Assim, é no âmbito desta problemática que o presente estudo interroga as perceções de diretores de escolas públicas portuguesas sobre o papel da Inspeção na AEE, procurando-se identificar e analisar, de forma específica, como estes atores o percecionam, no terreno.

2. Metodologia

2.1. Opções e procedimentos metodológicos

Este estudo, com uma natureza descritiva (Coutinho, 2015), foi operacionalizado através da recolha de dados pela aplicação de um inquérito por questionário, justificando-se a opção por esta técnica de investigação pela faculdade de ser aplicada a um conjunto alargado de indivíduos, por permitir efetuar o levantamento de um grande número de informações (Coutinho, 2015; Tuckman, 2012), ao mesmo tempo que faculta tornar inteligível a complexidade (Gonçalves, 2012) da realidade em estudo.

Este estudo é parte integrante de um projeto de investigação, em curso, sobre a Inspeção da Educação em Portugal, sendo que os dados apresentados correspondem à secção: *Atividades Inspetivas: a Avaliação Externa das Escolas*, estruturada por 11 indicadores e operacionalizados (inquérito por questionário) em termos de resposta, a partir de uma escala tipo Likert, em que 1 é “nada importante” e 5 “muito importante”. Os indicadores subjacentes a esta secção, constantes na Tabela 1, foram construídos, acordo com a missão e funções da Inspeção (Decreto Regulamentar n.º 15/2012) e demais princípios estabelecidos na Lei n.º 31/2002 (alínea c),

⁷ Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de abril. Alteração ao Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão escolar. As alterações do referido diploma assentam essencialmente em reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, a liderança das escolas através da criação da figura de diretor, órgão pessoal, com competências para executar a nível local as medidas de política educativa e maior autonomia das escolas com maior responsabilização pela prestação de serviço público de educação e pela gestão de recursos públicos.

ponto 3, artº.8), com base nos objetivos preconizados para AEE por este organismo, no âmbito da atividade *Avaliação Externa*, constantes no Plano Anual de Atividades (Inspeção- Geral da Educação e Ciência, 2017, p. 58).

Após a elaboração do instrumento, este foi sujeito a um painel de peritos (diretores de escola aposentados) e utilizada a técnica *think aloud*, por forma a avaliar a adequação dos indicadores aos conteúdos pretendidos (Charters, 2003; Terwee et al., 2007).

Neste contexto foram feitas as alterações necessárias ao questionário, bem como discutida a observância dos princípios éticos tais como, direito à informação sobre o objeto de estudo, liberdade em colaborar no estudo, a garantia de confidencialidade e o anonimato (Tuckman, 2012). Posteriormente, o inquérito por questionário passou pela fase de pré-teste, aplicado a três diretores de escola objetivando avaliar a inteligibilidade e compreensão dos diferentes indicadores (Coutinho, 2015).

Por último, construiu-se um link que foi enviado a todos os diretores de escolas, a nível de Portugal Continental, por carta convite, a 19 de dezembro de 2017, ficando disponível *online*, até 30 de janeiro de 2018. Importa referir que apenas aos destinatários que abrissem o correio eletrónico era facultada a permissão de responder ao questionário, de acordo com os procedimentos recomendados por Rodrigues e Moreira (2014).

Para o envio da carta convite aos diretores de escolas, por correio eletrónico, foi solicitada a colaboração da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP), assegurando deste modo, os princípios éticos de investigação: anonimato e confidencialidade (Tuckman, 2012).

Após aquela data, os dados foram recolhidos (online) e tratados, com recurso ao software *Microsoft Office Excel*, versão 2016, através de estatísticas descritivas (frequências absolutas e relativas, médias aritméticas e desvio-padrão (DP)).

2.2. A amostra

A população em estudo é composta por 811 diretores de escolas. Através de um processo de amostragem por conveniência (Coutinho, 2015), a amostra foi obtida entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018. A amostra é composta por 111 indivíduos, correspondente a 13,7% do total da população, com idade média de 55 anos, sendo 59% do género masculino, sendo que 90,1% são diretores de agrupamento de escolas e 9,9% diretores de escolas não agrupadas.

Na concretização do estudo foram respeitados os princípios éticos inerentes à investigação (anonimato, confidencialidade, consentimento informado livre e esclarecido).

A amostra é constituída por um grupo de diretores de escola estável e experiente, tendo em conta que 99,1% pertence aos professores do quadro de nomeação definitiva, e 84% completam, no presente ano letivo, mais de 4 anos no cargo de diretor, sendo de assinalar que 14% dos participantes perfazem, no presente ano letivo, 10 anos no cargo.

3. Apresentação e discussão de resultados

Tendo por base os resultados constantes na Tabela 1, referente às perceções de diretores de escolas sobre o papel da Inspeção na Avaliação *Externa das Escolas*, é possível destacar alguns aspetos considerados relevantes para melhor compreender o papel da Inspeção na avaliação externa das escolas em Portugal.

Desde logo, constata-se que os diretores de escolas que participaram neste estudo consideram o papel da Inspeção na AEE, globalmente, como importante (pela observação das médias obtidas em todos os indicadores, situadas entre 3,29 e 3,98; DP entre 0,86 e 1,12). Contudo, como se verá, a importância atribuída ao papel da Inspeção na AEE parece encontrar-se associada, sobretudo, ao determinado na lei, isto é, numa visão consonante com os diplomas em matéria legislada (Decreto Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002).

Tabela 1. Perceções de diretores sobre o papel da Inspeção na Avaliação Externa de Escolas (n=111)

Indicadores	Média	Desvio-padrão
1- Refletir com o Diretor	3,95	1,05
2- Fomentar a participação da escola na comunidade educativa e da sociedade local	3,68	0,97
3- Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas	3,70	0,95
4- Fornecer informação pertinente aos responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas	3,94	0,98
5- Garantir a credibilidade do desempenho dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas	3,71	1,00

6-Validar as práticas de autoavaliação dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas	3,87	0,93
7- Observar a prática pedagógica dos docentes	3,29	1,12
8-Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes	3,41	1,04
9- Auscultar os alunos relativamente às práticas pedagógicas dos docentes	3,44	1,08
10- Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas	3,98	0,88
11- Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor	3,98	0,86

Verifica-se que os respondentes valorizam claramente o papel da Inspeção no que se refere a “Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor” (média= 3,98; DP=0,86), seguindo-se “Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas” (média=3,98; DP=0,88) e “Refletir com o diretor” (média=3,95; DP=1,05), seguido de “Validar as práticas de autoavaliação dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas” (média=3,87; DP=0,93) e “Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas” (média=3,70, DP=0,95). Este posicionamento, por parte de diretores de escolas, face ao papel da Inspeção na AEE, aponta para o reconhecimento da Inspeção enquanto serviço central regulador da educação, mas também na medida da ação concreta que esta desenvolve nas escolas, e que permite aos diretores certificar e legitimar o seu trabalho. Desta forma, o papel da Inspeção parece contribuir, nas perceções destes diretores, para uma reafirmação da autonomia da especificidade das escolas (diferenciação), em termos do grau de execução dos diferentes programas e aumento de capacidade de decisão, na implementação dos seus projetos educativos (Costa & Ventura, 2002).

Por outro lado, verifica-se que os diretores de escola dão uma menor importância a “Observar a prática pedagógica” (média=3,29; DP=1,12), “Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes” (média=3,41; DP=1,04) e “Auscultar os alunos, relativamente às práticas pedagógicas dos docentes” (média=3,44; DP=1,08). A ação da Inspeção no âmbito pedagógico é, portanto, nitidamente, menos valorizada por estes diretores. Estes resultados devem ser lidos tendo em conta que os respondentes (diretores de escolas) são atores intervenientes que se encontram em exercício de funções no antes, no durante dos dois ciclos

de avaliação AEE (2006-2017) e, também, intervenientes na construção e evolução do Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão Escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008)⁸.

Por conseguinte, estes resultados permitem identificar o desenho de uma “ténue fronteira”: de um lado, a Inspeção, no exercício da sua missão e funções, enquanto serviço central do Ministério da Educação, (Decreto Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002); por outro, os diretores de escolas no cimentar da tão proclamada autonomia (Decreto-Lei n.º 75/2008). Claramente, o papel da Inspeção é considerado mais de controlo do que de apoio ou mesmo de supervisão (Ventura, 2006), sendo o papel da inspeção mais valorizado nos aspetos organizacionais e menos, na dimensão pedagógica/ ensino aprendizagem.

Dito de outro modo, os resultados parecem tender para a afirmação da liderança por parte dos diretores de escolas (órgão executor local) e a assunção das suas competências na implementação de políticas educativas. Por conseguinte, a AEE tende a contribuir para a melhoria sustentada da qualidade das escolas e credibilização das lideranças (os diretores de escolas), conforme refere Silvestre (2013).

Aliás, os aspetos de âmbito pedagógico, relacionados com os processos de ensino-aprendizagem, situados no interior das escolas e das salas de aulas, tidos como menos importantes, poderão ser convocados na base do pensamento de Azevedo (2007) ao analisar esta questão, quando refere ser uma “intrusão” e “fonte de resistência” a uma intervenção externa (a Inspeção), no domínio do processo ensino aprendizagem e prática pedagógica, ingerindo-se na “autonomia” dos professores (sala de aula), enquanto serviço central da administração (controlo, auditoria e fiscalização).

De qualquer forma, esta posição, por parte de diretores de escolas vai no seguimento de que as informações plasmadas nos relatórios produzidos pela Inspeção, no final de cada ação de AEE são elementos utilizados pelos diretores de escolas, enquanto fatores essenciais nas dinâmicas e comprometimento dos diferentes intervenientes no processo ensino aprendizagem (órgãos de gestão e administração, professores, alunos, pessoal auxiliar da ação educativa, pais/ encarregados de educação), interação imprescindível à autoavaliação das escolas como contributo para “o desenvolvimento organizacional da escola, ou seja, para o reforço do profissionalismo e das competências docentes, para a melhoria das práticas de ensino aprendizagem e para o bem-estar dos elementos da comunidade educativa” (Costa, 2007, p. 229), embora Afonso (2009) identifique algum desfasamento, no que diz respeito à preponderância da AEE em detrimento da autoavaliação.

⁸ Considere-se que o presente estudo foi i) realizado no final dos dois ciclos de AEE; ii) que 99,1% dos respondentes pertence ao quadro de professores de nomeação definitiva; iii) que 84% dos mesmos completam no presente ano letivo, mais de quatro anos no cargo de diretor e iv) que 14% dos respondentes perfazem, no presente ano letivo 10 anos no cargo de diretor de escola.

Considerações finais

Globalmente, os resultados indicam que os diretores valorizam o papel da Inspeção na AEE quer em termos de atividade inspetiva quer enquanto alinhamento da mesma com os objetivos preconizados nos normativos que enformam o processo avaliativo da AEE e, portanto, com a lei.

Como corolário, os resultados permitem sustentar que os diretores de escolas, relativamente ao papel da Inspeção na AEE, dão maior importância às questões inerentes ao controlo e regulação do sistema educativo, em detrimento das questões técnico-pedagógicas.

Por conseguinte, começa a desenhar-se uma fronteira entre aquele que é o papel da Inspeção enquanto serviço central e a figura do diretor em contexto de autonomia de escola.

Este estudo, inserido numa investigação mais alargada, em curso, apresenta uma visão sobre o papel da Inspeção na AEE, temática que do conhecimento dos autores não foi ainda problematizada. Trata-se de uma temática não isenta de grande sensibilidade, suscetível de produzir vieses, em função do socialmente desejável, mesmo considerados o anonimato e confidencialidade do instrumento utilizado. Por outro lado, em futuros trabalhos de investigação, estas questões poderão ser aprofundadas em várias vertentes, nomeadamente no âmbito da AEE enquanto instrumento de controlo/ legitimação das políticas educativas, bem como as lógicas de ação versus autonomia dos diretores de escolas em contextos específicos de territórios educativos/poder institucional/ poderes locais.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A.J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação-subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, 57-70.
- Afonso, A.J. (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Est. Aval. Educ., São Paulo*, 21 (46), 343-362.
- Azevedo, J. M. (2007). Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. In Conselho Nacional da Educação. *Avaliação de Escolas - modelos e processos: Atas/seminário avaliação das escolas*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Ball, S. (2001). Diretrizes e políticas globais e relações políticas locais de educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1 (2), 99-116.

- Barroso, J. (2004). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. A. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura, (Org.), *Políticas e Gestão Local. Atas do III Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro
- Biklen, D, & Bogdan, L. (1994). *Investigação Qualitativa Em Educação*. Porto: Porto Editora, Lda
- Clímaco, M. C. (2010). Percursos da avaliação externa de escolas em Portugal: balanços e propostas. In Ana Maria Bettencourt (org.) *Avaliação das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Costa, J., & Ventura, A. (2002) Avaliação integrada das escolas: análise em torno das opiniões dos intervenientes. In. *Avaliação de organizações educativas. Atas do II Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.106-108.
- Costa, Jorge A. (1998). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- Costa, Jorge A. (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei... In Conselho Nacional da Educação. *Avaliação de Escolas - modelos e processos. Atas/seminário avaliação das escolas*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação, pp. 229-236.
- Coutinho, P. C. (2015). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. 2 Ed, Coimbra: Edições Almedina, S. A.
- Fialho, I. (2011). A avaliação externa das escolas no Alentejo. In B. Nico (Coord.), *Escola (s) do Alentejo: um mapa do que se aprende no sul de Portugal*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Figueiredo, C., Leite, C., & Fernandes, P., (2014). Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra- origem, fundamentos e percursos. In Pacheco, J.A. (Org). *Avaliação Externa de Escolas: Quadro teórico/concetual*, p.123. Porto: Porto Editora.
- Gonçalves, M. (2012). *Educação, Trabalho e Família. Trajetórias de Diplomados Universitários*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia de ação - o planeamento em ciências sociais*. Lisboa: Príncipia Editora, Lda.
- Justino, D. (2015). Avaliação externa de escolas: perspectivas do Conselho Nacional de Educação. *Conferência no Seminário Internacional "Avaliação Externa de Escolas"*, Universidade do Minho, Braga, Portugal, pp. 16-18.
- Lima, L. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41 (n.especial), p.1339-1352.

Mendes, M. (2009). Os sete pecados da governação global: Paulo Freire e a reinvenção das possibilidades de uma pedagogia democrática e emancipatória da educação. *Rev. Lusófona de Educação*, 14, pp.61-76.

Afonso, N. (2004). A globalização, o estado e a escola pública. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 4, pp. 32-41.

Pacheco, J. A. (Org.). (2014). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/concetual*. Porto: Porto Editora.

Rodrigues, P., & Moreira, J. (2014). Questões de metodologia na avaliação das escolas. In Pacheco, J.A. (org). *Avaliação Externa de Escolas: Quadro teórico/concetual*. Porto: Porto Editora.

Santos, Boaventura de S. (2001). Os processos de globalização. In Santos, Boaventura Sousa (org,). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (3.ªEd.). Porto: Edições Afrontamento.

Silvestre, M. (2013). A avaliação das escolas. Avaliação nas escolas. Tese de Doutoramento: Universidade de Évora.

Tuckman, Bruce W. (2012). *Manual de Investigação em Educação* (4.ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ventura, Alexandre. (2006). *Avaliação e Inspeção das Escolas: estudo de impacte do Programa de Avaliação Integrada*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Legislação

Portugal, Ministério da Educação e Ciência, (2012). Decreto Regulamentar n.º 15/2012 de 27 de janeiro. *Procede à criação da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, serviço central da administração direta do Estado*. Diário da República, 1.ª série – N.º 20.

Portugal, Ministério da Educação, (1998). Decreto-Lei n.º 115 - A/98, de 4 de Maio. *Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. Diário da República n.º 102/1998, 1º Suplemento, Série I-A de, (1998-05-04). Ato da Série I.

Portugal, Ministério da Educação, (2002). Lei n.º 31/2002 de 20 de Dezembro. *Aprova o sistema de avaliação do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)*. Diário da República - I. Série- A, n.º 294, p. 7952.

Portugal, Ministério da Educação, (2007). Decreto Regulamentar 81-B/2007 de 31 de julho. *Aprova a nova estrutura orgânica da Inspeção-Geral da Educação, em conformidade com a*

missão e atribuições que lhe são cometidas pela nova Lei Orgânica do Ministério da Educação. Diário da República n.º 146/2007, 3º Suplemento, Série I, p. 4902- (21).

Portugal, Ministério da Educação, (2008). Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. *Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.* Diário da República n.º 79, I. Série.

Portugal, Ministério da Educação, (2016). Despacho n.º 13342/2016. *Criação de um Grupo de Trabalho (GTAE).* Diário da República n.º 215, 2.ª Série, de 9 -A.

Documentos referenciados

CNE (2015).

http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/LIVROCNE_AVALIA%C3%87%C3%83O_EXTERNA_DAS_ESCOLAS.pdf

OCDE (2013). *Reviews of evaluation and Assessment in Education: Portugal 2013.* Disponível em <http://www.oecd.org/education/school/synergies-for-better-learning.htm>

OCDE (2012). *Reviews of evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012.* Disponível em <http://www.oecd.org/edu/school/50077677.pdf>.

Portugal, Inspeção-Geral da Educação e Ciência, (2017). *Plano Anual de Atividades.* Disponível em http://www.igec.mec.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2017.pdf

Portugal, (2002). Diário da Assembleia da República. *DAR. II série A N.º18/IX/1, 2002.07.04,p1130-1130.* Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=4473>.

A INTRODUÇÃO DO INGLÊS NO CURRÍCULO DO 1.º CEB - UMA ANÁLISE POLÍTICO-ORGANIZACIONAL E CURRICULAR

Teresa Verdade

Universidade de Aveiro - Portugal (Departamento de Educação e Psicologia)

tverdade@ua.pt

Resumo

Paralelamente às reformas sociopolíticas mundiais, envolvendo o estatuto e ensino da língua inglesa e, em cumprimento das orientações do Conselho da Europa e da Comissão Europeia, Portugal introduziu o Inglês no currículo do 1.º CEB, com o "objetivo de uniformizar e tornar coerente o ensino da língua, (...) de forma a atingir um domínio mais exigente e mais harmonizado com os referenciais internacionais existentes". (preâmbulo do D.L. n.º 176/2014, 12 de dezembro).

No âmbito das políticas educativas e da administração educacional procuraremos, neste trabalho, perceber se as práticas educativas dominantes estão em congruência com discursos veiculados pelos normativos legais. Pretendemos, ainda, perceber se as práticas educativas (no plano geral da organização escolar e curricular) se encontram formatadas na lógica burocrático-racional dominante ou, se pelo contrário, rompem com ela.

Assim, este trabalho de investigação tem dois objetivos gerais e que são centrais no processo de investigação: i) perceber se a prática pedagógica reflete as recomendações preceituadas pelos normativos e pelo documento nacional orientador para este nível de ensino (Metas Curriculares), ambos sustentados pela literatura de investigação; ii) compreender se a introdução do Inglês no 1.º CEB foi desenvolvida na lógica burocrática-racional (lógica dominante na escola no plano curricular e organizativo) ou se seguiu as diretrizes curriculares específicas para o 1.º CEB, que convidam a práticas distintas das lógicas formais e clássicas de ensino.

Os dados serão recolhidos através da aplicação de inquéritos por questionário, entrevista semiestruturada a professores do grupo 120 (Inglês curricular do 1.º CEB), procedendo-se ainda a uma análise documental.

Palavras-chave: Inglês curricular, 1.º CEB, políticas educativas, organização e operacionalização.

Políticas Educativas - quadro teórico

As políticas educativas (atuais) caracterizam-se por uma crescente influência das organizações internacionais que difundem projetos de desenvolvimento global, com forte impacto nos sistemas educativos nacionais.

Deste modo, as políticas educativas têm vindo a constituir-se como objeto de estudo relevante em trabalhos de investigação em Portugal. O tipo de abordagem para as analisar tem evoluído ao longo do tempo. Os primeiros estudos, do final da década de oitenta, privilegiaram perspetivas de "ordem macro", nomeadamente sobre o papel do Estado ou a influência da globalização e organizações internacionais na configuração das políticas educativas (Afonso: 2010). Salientamos os contributos de (Stoer, 1986) sobre aspetos particulares de reformas sociais e educativas em Portugal; ou trabalhos mais recentes (entre outros, Antunes, 2004, 2005; Barroso, 2005; Teodoro, 2001) que integram análises em contextos globais.

A partir dos anos noventa, verificou-se uma tendência para as análises centradas nos espaços locais e contextos organizacionais, particularmente na forma como as escolas implementam políticas centrais - patentes nos estudos de Lima (1992), Barroso (1995) ou Sarmiento (2000). Outras investigações, no âmbito da Administração Educacional, incidiram sobre análises históricas e de tipo jurídico sobre as ideias políticas expressas em quadros normativos e legislativos definidos pelo poder político (Barroso, 2006a; Torres e Palhares, 2010): onde destacamos as obras de Formosinho (1987, *apud* Barroso, 2006a) ou Fernandes (1992, *apud* Barroso, 2006).

Ora sendo este um estudo em que as políticas educativas nacionais sofrem influências de políticas supranacionais consideramos pertinente rever os autores e/ou perspetivas supracitados, no sentido de recolher contributos teóricos para sustentar a nossa investigação.

Paralelamente a este tipo de análise, interessam-nos igualmente as análises centradas nos espaços locais e contextos organizacionais, nomeadamente, na forma como as escolas implementam políticas centrais - dada a centralidade das questões processuais e organizativas da nossa investigação. Citando Carvalho, (2014, p. 89) "as políticas educativas revelam-se em dois grandes planos interligados: o da definição e delimitação do que constitui uma política; e o da representação dos espaços, dos atores e dos processos implicados na fabricação e no desenrolar de uma política".

Torna-se ainda relevante perceber o conceito de europeização da política educativa portuguesa, tendo em conta que os estudos sobre europeização procuram compreender a transposição das diretivas comunitárias para os países-membros numa área específica, e analisar as lógicas organizacionais das políticas nacionais e do policy-making (Vink, 2002), em associação com o movimento que relaciona o estudo da ‘política como texto’ ao estudo da política como processo - “um processo que, note-se, se manifesta antes e depois do texto, gerando mudanças nesse trânsito.” (Taylor *et alli*, 1997, p. 25, 28).

A este propósito, referimos Rizvi e Lingard (2010) que teorizaram uma visão da política pública que a transporta da dimensão do texto (onde as linhas de ação estão fixadas) até à da construção da agenda, dos processos de implementação, ou até dos seus efeitos.

As políticas educativas nacionais têm vindo a percorrer um longo caminho, no que diz respeito ao ensino de línguas, nos primeiros anos de escolaridade, com um certo paralelismo percorrido noutros países da Europa.

Parece-nos, então, necessário compreender o contexto europeu que enquadra a aprendizagem das línguas, para entender o contexto português que conduziu à introdução do Inglês nas escolas do 1.º CEB.

Acresce ainda perceber se essa introdução vai (ou não) ao encontro das recomendações legais e curriculares contidas nos documentos, uma vez que essa reflexão nos permitirá equacionar as potencialidades da introdução da (Língua Estrangeira) LE (Inglês) numa tenra idade bem como se as referidas potencialidades, estão ou não a ser desenvolvidas no sistema educativo português, de acordo com as diretrizes europeias.

Embora a Europa, enquanto comunidade, tenha demonstrado desde muito cedo preocupação pela aprendizagem e ensino das línguas com vista a uma integração europeia mais completa, foi no final do século XX e inícios do século XXI que as instituições Europeias foram mais profícuas, através da publicação de inúmeros documentos, e do incentivo de projetos comunitários.

Regulações Supranacionais: Políticas Linguísticas Educativas

De seguida, apresentamos sucintamente, os marcos mais representativos que deram origem à introdução da LE nos primeiros anos de aprendizagem:

- a Resolução do Conselho, de 31 de março de 1995, sobre a melhoria da qualidade e a diversificação da aprendizagem e do ensino das línguas, advogou a promoção de métodos, e o ensino precoce de línguas vivas desde a escola elementar, referindo ainda a necessidade de adotar medidas relativas à formação dos professores de língua.

- no Livro Branco sobre a Educação e Formação (novembro de 1995) defende-se o ensino/aprendizagem de três línguas, e a necessidade de se recorrer a métodos mais eficazes para atingir esse objetivo.

- o Comité de Ministros do Conselho da Europa (1998) destacou: a promoção do bi/plurilinguismo; a utilização de línguas estrangeiras no ensino de matérias não linguísticas; a aprendizagem de línguas desde o início da escolaridade e de modo continuado; reforçando ainda a necessidade de assegurar uma formação adequada aos professores de língua.

- no Ano Europeu das Línguas, (2001) foram anunciadas múltiplas possibilidades de promover a aprendizagem de línguas, entre outras, destacam-se: i) Criação o Portfolio Europeu de Línguas, ii) lançamento o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QEQR, 2001) - documento que proporciona, uma base comum para a elaboração de programas de línguas, linhas de orientação, exames e manuais na Europa, e define de forma bastante detalhada e exaustiva os conhecimentos e competências que um aprendente deve desenvolver para ser capaz de comunicar numa língua estrangeira (CE, 2001, p. 19). Lenz (2004) referiu que o *Quadro Europeu Comum de Referência* (QEQR) é um mapa detalhado pelo qual os profissionais envolvidos no ensino/ aprendizagem das línguas se guiam, sendo que este mapa pretende mostrar apenas a topografia no qual o profissional deve traçar o seu próprio trajeto.

- o Parlamento Europeu (Resolução de 13 de dezembro de 2001) e o Conselho de Ministros de Educação (14 de fevereiro de 2002) convidaram os Estados-Membros a tomar medidas para promover a aprendizagem das línguas e a diversidade linguística, destacando o ajuste dos currículos do 1.º CEB no sentido de irem ao encontro daquele objetivo. Outra das recomendações foi a aposta na formação de professores, na área específica do ensino de línguas estrangeiras em idade precoce (Conselho Europeu, 2002, p. 19).

Em resposta ao vasto conjunto de diretrizes supranacionais, e excetuando-se alguns casos especiais, o ensino/aprendizagem da Língua Estrangeira (LE) foi formalmente introduzido em Portugal em 2005, com o Programa de Generalização do Ensino de Inglês (PGEI) nos 3.º e 4.º anos do 1.º CEB, através do Despacho nº 14753/2005. Entre aquela introdução e o ano letivo de 2012/2013, o Inglês foi lecionado, no âmbito das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC), sendo de oferta obrigatória e de frequência facultativa. Em 2013/2014, a decisão em matéria da oferta, passou a depender dos Agrupamentos.

Deste modo, a discussão há muito iniciada (e mantida), sobre a necessidade de encontrar uma alternativa curricular que permitisse pôr termo à situação de desigualdade - decorrente do facto de nem todos os alunos aprenderem Inglês neste nível de ensino - culminou com a promulgação do D.L nº 176/2014, 12 de dezembro, que introduziu o Inglês no curriculum do 1.º CEB, mais especificamente nos 3.º e 4.º anos de escolaridade.

Lógicas de ação na Organização Escolar

Apesar de o contexto político e social desta introdução "exigir" mudanças de procedimentos, relativamente às lógicas de implementação curriculares e organizacionais para outros níveis de ensino, o confronto com a realidade vigente nas escolas leva-nos a questionar se as orientações enquadradas pelas diretrizes europeias se tornam efetivas na prática das escolas, ou se, pelo contrário, permanecem apenas no campo do discurso.

Relativamente à análise das organizações, existem diversos estudos que nos alertam para distinção entre a "inovação instituída" e a "inovação instituinte" (Correia, 1999), entre a "autonomia decretada" e a "autonomia construída" (Barroso, 1996), mais ainda entre os "discursos e as práticas" (Costa, 1997). Para analisar as medidas e fases do processo de implementação desenvolvidas pelo Ministério da Educação e Ciência (MEC), iremos recorrer ao quadro teórico de análise das imagens organizacionais da escola.

Recorrendo ao estilo linguístico metafórico, Costa (2003) apresenta-nos a escola como uma organização vista segundo vários modelos administrativos. Assim, a escola pode funcionar como empresa (Frederick W. Taylor), burocracia (Max Weber), democracia (J. Dewey), arena política (Victor Baldridge) anarquia (Cohem March, Olsen) e como cultura (Edgar Scheien, William Ouchi, Thomas Greefield). Apesar de o mesmo autor referir que "não existe um único e melhor modelo para compreender e/ou administrar os contextos organizacionais escolares" (2003, pp. 7-8), iremos aprofundar duas imagens, que em nosso entender, parecem explicar esta alteração curricular e organizativa do 1.º CEB: i) Escola como empresa (Frederick Taylor) que coloca a tónica no formal e administrativo; ii) Escola como Arena Política (Victor Baldridge) onde os poderes e influências diversas, assim como os diferentes posicionamentos hierárquicos, condicionam a dinâmica dos estabelecimentos de ensino

Identificação e delimitação do objeto de estudo, problema de investigação, questões e objetivos

Em cumprimento das orientações do Conselho da Europa e da Comissão Europeia, Portugal introduziu o Inglês no 1.º CEB. Este processo foi desenvolvido em várias etapas e que importa avaliar nas suas diferentes dimensões no sentido de serem identificados os aspetos que necessitam de alterações, a fim de promover a qualidade da continuação do desenvolvimento do programa em questão.

Neste trabalho, situamos a nossa análise em questões de âmbito político e organizacional. Sabemos por outros estudos realizados que os processos de gestão curricular são conduzidos por lógicas burocrático-rationais que acabam por determinar o funcionamento educativo, fortemente balcanizado e fragmentado. A tendência de a escola seguir essas lógicas (amplamente estudadas na área da administração) tem vindo a ser explicada por vários fatores

de natureza distinta (política, organizacional e profissional). Neste trabalho interessa-nos estudar o caso particular da introdução do Inglês curricular no 1.º CEB pois, à partida e segundo o discurso político, seria um programa que devia pautar-se por práticas pedagógicas que rompessem com as tendências academicistas e diretivas que têm vindo a caracterizar o ensino em geral e especificamente o secundário. São vários os trabalhos científicos que alertam para o domínio nas realidades educativas desta visão academicista e clássica e do ensino nos seus aspetos negativos na aprendizagem dos alunos, em especial quando essas práticas são transferidas para os níveis de escolaridade básica.

No âmbito das políticas educativas e administração educacional procuraremos, neste trabalho, perceber se as práticas educativas dominantes estão em congruência com discursos veiculados pelos normativos legais. Pretendemos ainda perceber se as práticas educativas (no plano geral da organização escolar e curricular) se encontram formatadas na lógica burocrático-racional dominante ou, se pelo contrário, rompem com ela.

A problemática do estudo sustenta-se em duas convicções: a necessidade de maior equilíbrio entre as diferentes dimensões de regulação e as práticas de ação, nomeadamente, no que toca à adequação entre conteúdos, competências e estratégias de ensino e a faixa etária dos alunos; a necessidade de mudança na área da didática da LE, que passe pelo afastamento de uma tradição escolar que sobrevaloriza a lógica burocrática-racional, no plano curricular e organizativo. Com base nestas convicções julgou-se pertinente realizar um estudo que reflita as perceções dos atores (professores do 1.º CEB e diretores de agrupamentos) sobre as várias dimensões de articulação entre: i) documentação reguladora e prática pedagógica; ii) introdução curricular do Inglês no 1.º CEB e modo de operacionalização nos planos curricular e organizativo.

Questão de investigação:

- Até que ponto a introdução do Inglês no 1.º CEB assume uma lógica curricular balcanizada dominante na organização escolar?

Para além dos objetivos gerais, anteriormente referidos existem outros de carácter mais específico que orientam o percurso da investigação:

- Desenvolver um quadro teórico que sustente as questões da problemática;
- Definir um quadro político-normativo a partir dos documentos nacionais e supranacionais que enquadram o ensino de Inglês no 1.º CEB;
- Efetuar a revisão da literatura de investigação sobre a área estudada;

- Compreender se a introdução do Inglês no 1.º CEB foi desenvolvida na lógica burocrática-racional (lógica dominante na escola no plano curricular e organizativo) ou se seguiu as diretrizes curriculares específicas para o 1.º CEB, que convidam a práticas distintas das lógicas formais e clássicas de ensino.

Serão apresentados, posteriormente, os objetivos específicos para o estudo empírico.

Descrição detalhada do projeto

Alinhada a questão de partida e objetivos gerais deste trabalho de investigação, e considerando que a metodologia de estudo de caso tem sido amplamente utilizada em investigação em educação - por que possibilita o estudo, relativamente, aprofundado, de uma situação/problema num período de tempo limitado e recursos escassos (Bell, 2004) o percurso investigativo será orientado com recurso a esta metodologia. Com base na teoria dos quatro tipos básicos de estudo de caso apresentada por Yin (2001) esta pesquisa pode ser definida como Projetos de casos múltiplos incorporados - unidades múltiplas de análise e múltiplos casos: i) perceber se a prática pedagógica reflete as recomendações preceituadas, pelos normativos e documento orientador, ambos sustentados pela literatura de investigação; ii) compreender se a introdução do Inglês no 1.º CEB foi desenvolvida na lógica burocrática-racional (lógica dominante na escola no plano curricular e organizativo) ou se seguiu as diretrizes curriculares específicas para o 1.º CEB, que convidam a práticas distintas das lógicas formais e clássicas de ensino; Embora a literatura indique que possam existir alguns preconceitos e limitações em relação à estratégia de estudo de caso, “esse tipo de pesquisa oferece elementos preciosos para uma melhor compreensão do papel da escola e suas relações com outras instituições da sociedade” (Lüdke & André, 1986, p. 24)

Face às questões ontológica, epistemológica e metodológica (Alarcão, 2006) por onde gravita o problema de estudo, onde os sujeitos constituem o cerne do processo de construção do conhecimento, a partir do modo como leem, interpretam e dão sentido às recomendações expressas nos documentos, e ao modo de as concretizar, com o objetivo de desenvolver as competências de oralidade dos jovens aprendentes, o trajeto da investigação orienta-se pelo paradigma descritivo/interpretativo - o objeto do estudo é conhecer uma situação e compreende-la através da visão dos sujeitos (percepções e sensações). Trata-se de estudo de natureza mista, utilizando como técnicas, o inquérito por questionário, entrevista semiestruturadas e análise documental. (Bardin, 2014; Bell, 2010; Bogdan & Biklen, 1994; Coutinho, 2011; Yin, 2005).

A preocupação da investigadora prende-se não só com o processo, mas com as relações a estabelecer entre os participantes e os sentidos que serão atribuídos ao objeto de estudo. De acordo com (Bogdan e Biklen, 2013) o processo de condução de investigação qualitativa reflete uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respetivos sujeitos.

Deste modo, e tendo em conta que nesta investigação serão desenvolvidos instrumentos para avaliar as perceções dos professores de Inglês ao 1.º CEB (grupo 120), o desenho de investigação selecionado possibilitará realizar esse estudo e obter respostas através das contribuições dos docentes durante a implementação dos respetivos instrumentos.

Os dados serão descritos e analisados indutivamente.

Etapas da investigação:

Iniciar-se-á com uma fase exploratória que visa especificar “os pontos críticos, estabelecer os contatos iniciais (...), localizar os informantes e fontes de dados necessários” (Lüdke & André, 1986, p. 22).

Na fase preparatória, em paralelo com a revisão bibliográfica que visa recolher “informações que fundamentem ou refutem” (Bell, 2002, p. 51) os argumentos indicados na investigação iremos procurar ampliar o nosso olhar crítico sobre as perceções dos docentes e diretores, relativamente às regulações e *modus operandi* da introdução curricular do Inglês no 1.º CEB, nos primeiros anos de escolaridade, em termos de lógicas organizacionais e curriculares. Com os participantes no estudo identificados, serão elaborados os instrumentos de recolha da informação, com aplicação de um inquérito por questionário piloto (pré-teste) que terá questões abertas e fechadas.

A fase de estudo (extensivo) compreende os seguintes passos: 1) aplicação dos inquéritos por questionário; 2) tratamento e análise de dados, com análise estatística das questões fechadas e análise de conteúdo das questões abertas; 3) realização das entrevistas semiestruturadas.

Recolhida e organizada a informação far-se-á a análise conjunta dos resultados. A discussão dos resultados e identificação de conclusões relevantes culminará com a redação da tese.

Estrutura da tese (provisória)

INTRODUÇÃO

PARTE I - PROBLEMÁTICA, QUESTÃO DE PARTIDA E OBJETIVOS GERAIS DO ESTUDO

Capítulo 1 - O estudo, problemática e objetivos

1. Apresentação geral do estudo
2. Problemática e sua relevância
3. Questão de partida e objetivos gerais do estudo

PARTE II - QUADRO TEÓRICO E POLÍTICO-LEGAL

Capítulo 2 - As políticas linguísticas educativas e a introdução do inglês no 1.º CEB

1. Políticas linguísticas educativas e regulações supranacionais.
2. A importância da aprendizagem de línguas nos primeiros anos de escolaridade
3. O ensino-aprendizagem do Inglês na escolaridade de países da União Europeia.
4. O Discurso político-normativo para a introdução do Inglês no 1.º CEB
5. Revisão do documento “Metas do Inglês para o 1.º CEB”

Capítulo 3 - Lógicas de ação na Organização Escolar

1. A organização escolar: uma visão burocrático-racional
2. Modelos organizacionais e curriculares
3. Culturas docentes e balcanização escolar

Capítulo 4 - Implementação de alterações curriculares e organizacionais: um quadro de análise

1. As alterações curriculares e organizacionais numa lógica “top-down”.
2. Rupturas entre “discursos” e “práticas”.
3. A “escola como empresa” e a “escola como arena política”

PARTE III - ESTUDO EMPÍRICO

Capítulo 5 - Orientações metodológicas e desenho da investigação

1. Justificação das opções metodológicas
2. Apresentação geral do estudo empírico
3. Caracterização do contexto de investigação
4. Objetivos específicos do estudo empírico
5. Público-alvo do estudo
6. Técnicas e instrumentos de recolha de dados
7. Técnicas de tratamento de dados
8. Categorias de análise

Capítulo 6 - Análise, tratamento e discussão dos dados/ resultados

1. Apresentação dos dados
2. Análise, interpretação e discussão dos dados
3. Apresentação dos resultados face aos objetivos gerais do estudo

Considerações finais**Referências Bibliográficas**

- Afonso, A. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Alarcão, I. (2006). *Novas tendências nos paradigmas de investigação em educação*. In I. Sá-Chaves, A. Moreira, & M. H. Araújo e Sá (Eds.), *Isabel Alarcão: percursos e pensamento* (pp. 399-412). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Antunes, F. (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas instituições e processos educativos. O subsistema de escolas profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.
- APPI. (2009). *Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico - Relatório Final de Acompanhamento 2008/2009*.
- Bardin, L. (2006). *Análise de Conteúdo*. (4ª ed.). Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2005). *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. *Educação & Sociedade*, 26 (92): 725-751
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- Bell, J. (2004). *Como realizar um projecto de investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (2013). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora. (Trabalho original publicado em 1991).
- Bravo, C., Cravo, A., & Duarte, E. (2014). *Metas Curriculares - Ensino Básico: 1.º Ciclo - Inglês*. Lisboa: Ministério da Educação e da Ciência.
- Cameron, L. (2001). *Teaching Languages to Young Learners*. Cambridge: Cambridge.
- Carvalho, L. (2014) *A construção de conhecimento sobre políticas públicas de educação em Portugal: um estudo descritivo e interpretativo de teses de doutoramento realizadas na área*

científica da educação, em universidades portuguesas (2000-2012). Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Castro, Dora Fonseca e Costa, Jorge Adelino (2008). O coordenador de estabelecimento nos Agrupamentos de Escolas: obstáculos e desafios de uma gestão periférica. In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (org.). Trabalho Docente e Organizações Educativas. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Comissão Europeia (2003). Promover a aprendizagem das línguas e a diversidade linguística: um plano de acção 2004-2006. Bruxelas: Autor

Comissão Europeia. (2006). *Europeans and their Languages*. Special Eurobarometer 243.

Conselho da Europa. (2001). *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas - Aprendizagem, Ensino, Avaliação*. s.l.: Edições ASA.

Conselho Nacional de Educação (2014). *Integração do ensino da língua inglesa no currículo do 1º ciclo do Ensino Básico* [Relatório Técnico] . Retrieved from: www.cnedu.pt

Correia, J. A. (1999). *As ideologias educativas em Portugal nos últimos vinte e cinco anos*. Revista Portuguesa de Educação, 12(1): 81-110.

Costa, J.A. (1997). *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais: discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Costa, J. (1998). *Imagens organizacionais da escola*. Lisboa, Portugal: ASA Editores.

Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.

D.E.B. (2001). *Reorganização curricular do Ensino Básico: princípios, medidas e implicações*. Lisboa: Ministério da Educação.

DGEB (1991). *Organização curricular e programas*.(vol.1). Lisboa: Ministério da Educação e Ciência.

Dias, A., & Mourão, S. (2005). *Inglês no 1.º Ciclo - Práticas Partilhadas - Sugestões para projetos de ensino de Inglês no 1.º Ciclo*. Porto: Edições Asa.

Dias, A., & Toste, V. (2006). *Ensino do Inglês - 1.º Ciclo do Ensino Básico (1.º e 2.º anos) - Orientações Programáticas*. DGE - MEC.

Enever, J. (2011). *ELLiE - Early Language Learning in Europe*. United Kingdom: British Council.

Eurydice (2008): *Números-Chave do Ensino das Línguas nas Escolas da Europa*. Bruxelas: Agência Executiva para a Educação, Audiovisual e Cultura.

- Johnstone, R. (2002). *Adressing 'The Age Factor': some implications for Language Policy - Guide for the development of Language Education Policies in Europe - From Linguistic Diversity to Plurilingual Education*.
- Lenz, P. (2004). *The European Language Portfolio*. In K. Morrow, *Insights from the Common European Framework*. Oxford: Oxford University press.
- Lima, L. (1992). *Organizações Educativas e Administração Educacional. Relatório da Disciplina*. Braga: Universidade do Minho.
- Lüdke, M., & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Rixon, S. (2013). *British Council Survey of Policy and Practice in Primary English Language Teaching Worldwide*.
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). "Conceptions of education policy". In *Globalizing Education Policy* (1-21). London: Routledge.
- Sarmento, M. J. (2000). *Lógicas da Acção. Estudo Organizacional da escola primária*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- Simões, A.; Santos, M. (2014) *As línguas na educação para o desenvolvimento sustentável no 1º CEB*. Dissertação de Mestrado. UA
- Stöer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-1980*. Porto: Afrontamento.
- Teodoro, A. (2001). *A Construção Política da Educação: Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Torres, L. L. & Palhares, José A. (2010). *As organizações escolares - Um "croqui" sociológico sobre a investigação portuguesa*. Em: Pedro Abrantes (Org.), *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação* (pp. 133- 158). Lisboa: Editora Mundos Sociais
- União Europeia. Conselho Europeu de Barcelona 15 e 16 de março de 2002: conclusões da presidência. Barcelona: Conselho da União Europeia.
- Vink, M. (2002). *European Immigration Politics* (Review Article). *West European Politics*, Vol. 25, No. 3 (July 2002), pp. 205-212.
- Yin, R. (1988). *Case study research: Design and methods*. Newbury Park: Sage, Publication.
- Yin, R. (2001) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.

Diplomas Legais

Ministério da Educação e Ciência

LBSE 46/86, 14 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 286/89.

Despacho n.º 14753/2005),

Decreto-Lei nº 176/2014, de 12 de dezembro.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DAS TIC EM ANGOLA: UM ESTUDO NAS ESCOLAS DO SEGUNDO CICLO DO ENSINO SECUNDÁRIO NO NAMIBE

Santana Paulo Sango Bunga

Universidade de Aveiro - Portugal

sanatanabunga@ua.pt

Dora Ramos Fonseca

Universidade de Aveiro - Portugal

dorafonseca@ua.pt

Resumo

A introdução das tecnologias de informação e comunicação na educação faz parte de um conjunto de medidas de políticas educativas e que é invocada, frequentemente, no discurso político-legal, como sendo uma ação que desencadeará transformações a vários níveis e inovação no campo educativo.

Este trabalho tem como propósito apresentar a investigação em curso sobre as políticas de integração das tecnologias de informação e comunicação nas escolas públicas do segundo ciclo do ensino secundário do Namibe - Angola. De modo particular, procura-se explicitar as bases teóricas e político-legais que o sustentam bem como as opções metodológicas assumidas.

Palavras-chave: Políticas públicas, tecnologias de informação e comunicação, ensinam secundário.

1. Introdução

O presente artigo tem como propósito apresentar o trabalho de investigação em curso sobre políticas de integração das tecnologias de informação e comunicação (TIC) nas escolas públicas do segundo ciclo do ensino secundário do Namibe. De modo particular, pretende-se analisar o discurso político-normativo emanado nos documentos oficiais, as medidas e ações operacionais desencadeadas pelo poder executivo e as transformações resultantes desses processos em contexto educativo. Neste artigo apresentaremos apenas o quadro teórico e legal que sustenta

o estudo empírico, bem como o percurso metodológico a realizar. Tendo em conta as características da investigação a ser desenvolvida, elegeu-se o *estudo de caso* de índole exploratória como metodologia de pesquisa, sustentada em técnica de análise de conteúdo e a estatística descritiva para tratamento dos dados.

Na secção que se segue, começamos por apresentar o enquadramento teórico e político-normativo. Seguidamente, proceder-se-á à caracterização da metodologia adotada e culmina com a descrição síntese do projeto.

2. Políticas supranacionais para integração das TIC na Educação

As políticas educativas têm vindo a constituir-se como objeto de estudo relevante em vários trabalhos de investigação na área da Administração Educacional. São vários os investigadores que têm vindo a explorar a influência da globalização, das regulações supranacionais, dos processos hegemónicos e, conseqüentemente, dos seus efeitos na configuração e homogeneização das políticas educativas nos diferentes países (Afonso, 2003; Barroso, 2003; Barroso, 2005; Teodoro, 2010). Uma das preocupações e ações da agenda política na dimensão educativa, ao nível global é veiculada por várias vias (oficiais e não oficiais) entre as quais as organizações supranacionais que definem diretrizes e recomendações para a melhoria do ensino, com destaque na integração das TIC na educação.

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2013), as políticas globais e nacionais respeitantes à integração das TIC no sistema educativo podem prover várias funções importantes. Aquela organização alerta para que as políticas não se tornem somente operativas, sendo necessária uma estratégia capaz de definir um conjunto de metas e uma visão acerca do papel das TIC no sistema educativo de um país. Nesta perspetiva, o trabalho conjunto da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura e da Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO & OEI, 2014) sublinha que independentemente de as políticas operativas representarem uma janela de oportunidade para processos de inovação, que tem como objetivo fortalecer a tarefa das instituições escolares, não significa, necessariamente, que se alterem as formas de ensinar e de aprender. Nesta senda, a UNICEF (2013) apresenta no seu estudo, referente à gestão de políticas de integração de computadores e dispositivos móveis no sistema educativo, quatro estratégias, para uma efetiva integração das TIC:

“ 1. Las que apuntan a apoyar el crecimiento económico;

2. Las que se dirigen a promover el desarrollo social;

Y en cuanto al impacto de las TIC en el sistema educativo:

3. Las que se proponen avanzar hacia una reforma educativa;

4. *Las que se proponen fortalecer la gestión de la educación*” (UNICEF, 2013, p.11).

Para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE, 2010), as estratégias de aprendizagem e os respetivos resultados deverão estar sustentados numa abordagem sistémica de inovação como uma diretriz mestra que inclui, pelo menos, cinco elementos básicos:

- ⇒ Uma política orientada para o apoio à pesquisa em tecnologia educativa sustentada num interesse nacional do ponto de vista político e das respetivas práticas;
- ⇒ Uma estrutura inovadora para apoiar as diferentes iniciativas, incluindo mecanismos de monitoramento e avaliação que ajudem na promoção de novas estratégias políticas e práticas em relação à tecnologia na educação;
- ⇒ Uma base de dados de conhecimento atualizada resultante quer das pesquisas, quer da avaliação das inovações incluindo os respetivo *links* de acesso.
- ⇒ Empreender um conjunto de esforços sistemáticos para sintetizar e divulgar o novo conhecimento sobre as políticas e práticas em relação ao uso da tecnologia (por exemplo, os observatórios ou *clearinghouses* - agências reguladoras, central de informações) como facilitadores das inovações educacionais, de maneira a desafiar o *status quo* do sistema, estabelecer novos horizontes e contribuir para uma mudança gradual;
- ⇒ Investir na construção de infraestruturas, bem como na formação e capacitação de recursos humanos capazes de levar avante os desígnios supramencionados.

Quanto à construção de infraestruturas tecnológicas a nível das escolas como meio para promover a utilização das TIC por parte dos professores e alunos, a Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (Eurydice, 2011), recomenda que os estabelecimentos educativos deverão ter acesso a redes, equipamentos e *software* adequados e que estes recursos terão que estar disponíveis para todos os alunos e professores.

Em relação à formação docente para a utilização das TIC no processo de ensino e aprendizagem, a UNESCO e a OEI (2014) referem que: a) em primeiro lugar, é importante que se promova, junto dos profissionais de educação, o desenvolvimento de competências para a utilização das TIC, de modo a favorecer a aprendizagem dos alunos no sentido de permitir que estes desenvolvam proficiências para responderem aos desafios da contemporaneidade; e b) em segundo lugar, as TIC e a formação docente devem estar também articuladas com “novas” metodologias que têm vindo a ser defendidas e exploradas, por diversos autores, no campo da formação docente.

Nas recomendações da UNESCO & OEI (2014) podemos ainda constatar uma referência ao facto de as TIC constituírem um catalisador para uma mudança ao nível da administração escolar, no

sentido em que favorecem a monitorização dos processos de gestão organizacional favorecendo as transformações que as instituições precisam a nível educacional. Importa, portanto, salientar o potencial que estas medidas propostas por entidades supranacionais podem ter na introdução e melhoria das TIC nos ambientes educativos. O investimento nas TIC na educação foi considerado de tal forma pertinente que os estados membros do Fórum Mundial de Educação (2000), decorrido em Dakar, incluíram nos seus compromissos esse investimento como um dos objetivos para alcançar a participação efetiva nas sociedades económicas do século XXI.

3. Políticas públicas e Integração das TIC na Educação: problematização dos processos

As TIC desenvolvem-se a partir dos avanços científicos e tecnológicos produzidos nas áreas de Informática e das Telecomunicações. São definidas como o conjunto de tecnologias capazes de reunir, processar e compartilhar informações em diferentes formatos: texto, imagem, som, ... (Melo & Oliveira, 2012). Fernandes (2012), apoiando-se no conceito adotado pela União Europeia, define as TIC como o conjunto de procedimentos, métodos e equipamentos para processar informações e comunicar. Quando estas tecnologias são usadas para fins educativos, nomeadamente para apoiar e melhorar a aprendizagem dos alunos e desenvolver ambientes de aprendizagem inovadores, podemos considerar as TIC como um subdomínio da Tecnologia Educativa (Miranda, 2007). Segundo Ponte (1994), o grande problema é saber qual deverá ser a sua função e qual a melhor estratégia em termos de políticas públicas para a sua integração nas atividades educativas.

Sáez (1997, p. 2) define políticas públicas como: *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritários”*. Por outras palavras, pode-se definir política pública como o conjunto de ações e decisões levadas a cabo por um governo para resolver os problemas públicos. Oliveira (2010) refere que se política pública é o conjunto das medidas e ações empreendidas por um governo, política pública educacional é, portanto, o programa de ações que um governo resolve levar avante em educação.

Pons, Bravo e Moreno (2010) afirmam que as políticas de integração das TIC nas escolas são, normalmente, realizadas em dois níveis: no das práticas docentes e no da gestão escolar. Por seu lado, Berrocoso, Arroyo & Díaz (2009) referem que as políticas educativas governamentais, aplicadas para uma efetiva integração das TIC, devem ser encaradas em duas perspetivas. A primeira prende-se com as políticas estratégicas, isto é, que tratam de estabelecer um conjunto de objetivos e visão referente à utilização das tecnologias nos sistemas educativos e respetivos benefícios. A segunda, relaciona-se com as políticas operativas que tratam da formação do pessoal docente, da construção de infraestruturas, da aquisição e apetrechamento com os meios técnicos nas escolas. Os autores sublinham que a inexistência de uma estratégia fundamentada para guiar o processo de integração educativa das TIC as torna unicamente

operativas, “convertendo-se numa política tecnocêntrica, promovendo simplesmente a aquisição de equipamentos” (idem, p. 109). Segundo Kozma (2008), as políticas nacionais (estratégicas e operacionais) para a integração das TIC no sistema educativo, referenciados pelos autores atrás identificados, terão um impacto positivo se estiverem alinhadas com outras políticas, isto é, alinhamento estratégico-operacional, alinhamento horizontal e alinhamento vertical. Para o autor o alinhamento estratégico-operacional garante que os programas e projetos das TIC no processo educativo estejam diretamente ligados aos objetivos e à fundamentação assumidos nos projetos políticos a nível macro, para a nação. O alinhamento horizontal garante a articulação coesa entre as diferentes políticas ministeriais, ou seja, garante a cooperação entre as políticas das TIC na educação e as políticas de outros Ministérios (idem). Na linha de pensamento de Kozma (2008), o alinhamento vertical refere-se à coordenação das políticas dentro do sistema educativo. O autor acresce que esta articulação garante que os recursos nacionais sejam utilizados dentro do sistema de forma adequada e que tenham efetivamente resultados nas diferentes escolas ao nível local. Pimentel (2013), no seu trabalho referente às políticas públicas para as TIC no Brasil, comunga da retórica dos autores supramencionado e acrescenta que:

“uma política educacional voltada para a integração das TIC nas escolas deve levar em conta que a inovação tecnológica, se não é acompanhada pela inovação pedagógica e por um projeto educativo, representará uma mera mudança superficial dos recursos escolares, mas não alterará substancialmente a natureza das práticas culturais nas escolas” (p.98).

A inovação educativa pressupõe, por um lado, alterações ao processo de ensino e aprendizagem e, por outro, mudanças na cultura de trabalho dos docentes. A conjugação de esforços para a melhoria e consolidação de práticas inovadoras em contexto educativo deve estar sustentada no desenvolvimento de políticas, que leve em conta o reconhecimento do papel preponderante dos professores neste processo.

4. Organização escolar: reformas, culturas de trabalho docente e inovação

As reformas educativas aliadas à inovação e à introdução das TIC na Educação são invocadas no discurso político-legal como sendo ações que desencadearão transformações a vários níveis e, também, inovações no campo educativo. A partir de alguns trabalhos desenvolvidos por vários autores, sabemos que as reformas educativas e a inovação educativa não são a mesma coisa. Segundo Cardoso (1992), o conceito de inovação é mais abrangente do que o conceito de reforma. A inovação pedagógica pressupõe transformações profundas na cultura de trabalho pedagógico dos professores e grandes modificações nas organizações educativas integrando alterações ao nível do pensamento e da ação (Cardoso, 1992). São vários os autores que nos revelam que a *inovação decretada* não assegura, efetivamente, processos de transformação nas

realidades educativas. As organizações e professores têm um papel determinante nestes processos (Patrício, 1988; Correia, 1989; Cardoso, 1992; Pacheco, 1995; Canário, 1992; Canário, 1996; Formosinho & Machado, 2007). Tendo em conta a complexidade das lógicas de ação dos atores face às medidas políticas, quando desenvolvidas de cima para baixo e numa perspetiva burocrática e verticalizada, sabemos, a partir de estudos realizados (Ferreira, 1994; Lima, 2000; Hargreaves, 1998; Gomes, 1993; Fullan, Hargreaves, 2000; Ferreira, 2003; Torres, 2005), que nem sempre o discurso produzido ao nível político-normativo se concretiza nas ações desenvolvidas na realidade. As culturas de trabalho docente dominantes têm um grande efeito na forma como são introduzidas e desenvolvidas as “inovações instituídas” pelo poder central. Assim, a problematização destes processos, é crucial em matéria de estudos sobre políticas públicas. Também se torna importante perceber a (in)congruência entre o preconizado na legislação em termos gerais e as medidas operacionais previstas ao nível do próprio discurso político. Esta questão torna-se relevante, em especial, quando se pretende perceber a ligação entre as intenções assumidas em termos legais e as medidas operacionais previstas para a implementação das transformações que se desejam.

5. Breve descrição do estudo empírico a realizar

5.1 A problemática e questão de partida

Tendo em conta a pesquisa bibliográfica realizada até ao momento, verificamos que existem preocupações, ao nível da investigação na área das Políticas Educativas e Administração Educacional, em perceber que tipos de transformações educativas se realizam, efetivamente, com a integração das TIC em contexto educativo. Este estudo procura problematizar esta questão no contexto de Angola, concretamente no Namibe (local de estudo).

Da problemática identificada surgiu a seguinte questão de investigação:

Que transformações emergiram da aplicação de medidas políticas de integração das TIC nas escolas públicas do segundo ciclo do ensino secundário no Namibe?

5.2 Objetivos gerais de investigação

Decorrente da questão central, emergem os seguintes objetivos:

- a) Compreender como têm sido integradas as TIC em contexto educativo de acordo com os estudos na área;
- b) Conhecer as recomendações relativas à integração das TIC que emanam dos documentos produzidos por organismos supranacionais e nacionais;

- c) Conhecer as medidas operacionais para o segundo ciclo do ensino secundário (II CES) definidas para o Namibe e que decorrem de políticas de integração das TIC em Angola;
- d) Analisar os processos de integração das TIC em contexto educativo ao nível do II CES, no Namibe;
- e) Identificar e problematizar os resultados que emergem das ações subjacentes à implementação das políticas de integração das TIC em Angola, a nível das escolas do II CES, no Namibe.
- f) Identificar os constrangimentos e potencialidades que se registam na implementação das medidas de integração das TIC em contexto educativo, a nível do II CES no Namibe.

5.3 Metodologia privilegiada e a descrição geral do projeto

O presente projeto de pesquisa enquadra-se no paradigma interpretativo, de natureza predominantemente qualitativa. Segundo Bogdan & Biklen (1994), neste tipo de estudo o foco está na compreensão das realidades em estudo, aspeto que é corroborado por Amado (2014) e Coutinho (2016). Como estratégia de pesquisa, elegeu-se o estudo de caso exploratório. Esta opção metodológica foi eleita pelo facto de o estudo envolver mais do que uma unidade de análise (as escolas que participarão no estudo) e fazer recurso a diversificadas fontes de evidência. Yin (2003) salienta que esta opção é utilizada, “quando dentro de um caso único se dá atenção a uma subunidade ou a várias subunidades” (p. 64), com a possibilidade do mesmo poder incluir análises quantitativas baseadas nos dados fornecidos pelos participantes.

Coutinho (2016), baseando-se em vários autores, define o *estudo de caso* como uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo em profundidade no seu ambiente natural. A descrição que se segue retrata de forma sintética o conjunto de ações a serem desenvolvidas no âmbito do presente projeto de investigação. Para Gil (2008, p. 49) a descrição do projeto é o delineamento “da pesquisa em sua dimensão mais ampla”. Esta é utilizada como um guia do investigador (Bogdan & Biklen, 1994) que apresenta a sequência lógica que relaciona os dados às questões de pesquisa e à apresentação dos resultados (Yin, 2003; Aires, 2011).

Partindo da criação de um plano flexível, defendido pelos autores acima, as fases definidas para o presente projeto são: i) Revisão da literatura - nesta fase far-se-á um levantamento de estudos e documentos de políticas educativas supranacionais e nacionais, relacionadas com a integração das TIC na Educação que possibilitem traçar um quadro teórico e legal com vista à estruturação conceitual que dará sustentação ao desenvolvimento da investigação. Far-se-á também um estado da arte no que respeita à temática do estudo, tendo em vista caracterizar as investigações já realizados no que respeita aos seus objetivos, metodologia e resultados; ii)

Construção e validação dos instrumentos de investigação - prevê-se que os instrumentos de recolha de dados sejam construídos mediante duas possibilidades: a) de raiz, tendo em conta o problema e as questões de investigação, bem como as particularidades do contexto em estudo; ou b) adaptado de outras investigações com objetivos semelhantes. A análise dos documentos político-legais será mediada por uma grelha desenvolvida a partir da revisão dos documentos supranacionais. A validação dos instrumentos de recolha de dados será efetuada por especialistas; iii) Recolha e tratamento dos dados - tendo em conta a metodologia eleita para a presente investigação, o processo de recolha de dados poderá integrar várias técnicas e instrumentos como: a) pesquisa documental para recolha da regulação política de integração das TIC na Educação a nível nacional e local; b) realização de inquéritos por entrevistas semiestruturadas presenciais aos dirigentes do Ministério da Educação do Namibe, com responsabilidades ao nível da integração educativas das TIC e diretores das escolas, e inquérito por questionário aos professores. Com vista a salvaguardar o processo de recolha de dados elaborar-se-á um documento que será direcionado ao Ministério de Educação para a obtenção de permissão e do apoio à realização do presente estudo. Em relação ao tratamento dos dados, importa salientar que os dados que poderão emergir da pesquisa documental, isto é, documentos oficiais de políticas educativa (legislação), programas, relatórios e publicações científicas relacionadas com a integração das TIC em Angola, serão tratados por intermédio da análise de conteúdo. Quanto aos dados que poderão ser obtidos pelos inquéritos por questionário serão tratados por intermédio de estatística descritiva; iv) Análise e discussão dos resultados - com base na organização sistemática dos dados, que se poderá efetuar na seção anterior. Nesta fase os dados obtidos de diferentes fontes serão submetidos a uma análise cruzada com vista à compreensão do caso em estudo, dentro do seu contexto real. Segundo Bogdan & Biklen (1994) esse processo objetiva aumentar a compreensão dos dados processados e conferir maior “credibilidade e validade” ao estudo (Amado, 2017, P.138).

Considerações finais

O presente trabalho de pesquisa em curso, no âmbito do Programa Doutoral em Administração e Políticas Educacionais, que tem como objetivo estudar as políticas de integração TIC em contexto educativo Angolano, concretamente nas escolas públicas do II CES do Namibe, procurará por intermédio do delineamento metodológico apresentado, responder à grande questão de investigação que se apresentou anteriormente: *Que transformações emergiram da aplicação de medidas políticas de integração das TIC nas escolas públicas do segundo ciclo do ensino secundário no Namibe?*

A pertinência e relevância do estudo prende-se com o facto de este poder constituir um contributo científico importante na área das políticas educacionais ma vez que a maioria dos trabalhos consultados no contexto em estudo, estão mais direcionados para as práticas de utilização das TIC do que propriamente para a problematização dos próprios processos da sua

integração e implementação nos sistemas educativos e escolas em concreto. No que se refere a estudos sobre as políticas de integração das TIC em Angola concretamente, consideramos que é pertinente desenvolver e aprofundar este conhecimento pelo facto de ainda se registar insuficiência de produção científica sobre esta matéria.

Referências bibliográficas

Afonso, N. (2003). *A Regulação da Educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola Pública*. in: J. Barroso, (Org.) *A escola pública regulação, desregulação e privatização*. Porto: ASA

Aires, L. (2011). *Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional*. Universidade Aberta. Retrieved 10 de Maio de 2017, from https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2028/4/Paradigma_Qualitativ.pdf.

Amado, J. (2014). *Investigação qualitativa em Educação*. (2ª ed.). Coimbra: Imprensa Universidade de Coimbra.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa. Edições 70.

Barros, R., & Sebastião, L. (2012). *Políticas educativas no Portugal do séc. xxi - um estudo com base na revisão dos normativos em vigor*. In M. F. Patrício, L. Sebastião, J. M. M. Justo, & J. Bonito (Eds.) *Da Exclusão à Excelência: Caminhos Organizacionais para a Qualidade da Educação*. Montargil: Associação da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural. Retrieved 2 de Junho de 2017, from <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/8225>.

Barroso, J. (2003). *Regulação e desregulação nas políticas educativas emergentes em estudos de educação comparada*. in: J. Barroso (Org.) *A escola pública regulação, desregulação e privatização*. Porto: ASA

Barroso, J. (2005). *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. *Educação & Sociedade*, 26 (92): 725-751

Berrecoso, J. V., Arroyo, M. C.G., & Díaz, M. J. S. (2009). *Políticas educativas para integración de las TIC en Extremadura y sus efectos sobre la innovación didáctica y el proceso enseñanza-aprendizaje: la percepción del profesorado*. Universidad de Extremadura. Facultad de Formación del Profesorado. Departamento de Ciencias de la Educación. Cáceres, España.

Boddan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução as teorias e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

Canário, R. (1992). *Estabelecimento de ensino: a inovação e a gestão de recursos educativos*. In: A. Nóvoa (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: D. Quixote/IIE.

- Canário, R. (1996). *A escola, o local e a construção de redes de inovação*. In: B. Campos (org.) *Investigação e Inovação para a qualidade das escolas*. Lisboa: IIE, pp. 59-76
- Cardoso, A. P. (1992). *As atitudes dos professores e a inovação pedagógica*. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano XXVI, (1), p. 85- 99
- Correia, J. A (1989). *Inovação Pedagógica e Formação de Professores*, Porto: Edições Asa.
- Coutinho, C. P. (2016). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humana: Teoria e prática*. (2ª ed.) Coimbra: Almeida.
- EURYDICE (2011). *Números-chave sobre a aprendizagem e a inovação através das TIC nas escolas da Europa -2011*. Brussels. Retrieved 20 de Novembro de 2016, from: <http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice>.
- Fernandes, S. C. A. (2012). *As tecnologias de informação e comunicação No ensino e aprendizagem de história: Possibilidades no ensino fundamental e médio*. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco.
- Ferreira, F. I. (1994). *Formação Contínua e Unidade do Ensino Básico. O Papel dos Professores, das Escolas e dos Centros de Formação*. Porto: Porto Editora.
- Ferreira, F. I. (2003). *Para o Estudo das Identidades Profissionais dos Professores*. In F. Ilídio Ferreira et al. *Formação e Identidade*. Braga: Centro de Formação das Escolas de Paredes de Coura. pp. 33-53.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2007). *Modernidade, burocracia e Pedagogia*. In: J. Sousa ;C. Fino. *A escola sob suspeita*. Edições ASA
- Fullan, M; Hargreaves, A. (2000). *A Escola como Organização Aprendente: buscando uma organização de qualidade*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul.
- Gil, A. C. (2008). *Método e técnica de pesquisa social*. (6ª ed.) São Paulo: ATLAS S.A.
- Gomes, R. (1993). *Culturas de Escola e Identidade de Professores*. Lisboa: Educa.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em Tempos de Mudança*. Amadora: Editora McgrawHill de Portugal, L.da
- Kozma, R. B. (2008). *Technology, innovation and educational change. A global perspective*. Eugene, OR: International Society for Technology in Education.
- Lima, J. A. (2000). *Questões centrais no estudo das culturas profissionais dos professores: uma síntese crítica da bibliografia*. In *Educação Sociedade & Culturas*, n.º 13. Revista da Associação de Sociologia e Antropologia da Educação. Porto: Edições Afrontamento

Melo, V. L. C., & Oliveira, R. I. R. (2012). *Tecnologias da Informação e Comunicação no Ensino de Biologia nas Escolas*. Gama - Ceilândia.

Miranda, G. L. (2007). *Limites e possibilidades das TIC na Educação*. Revista de ciência da educação nº 3: Faculdade de Psicologia e de Ciência da Educação. Universidade de Lisboa.

OCDE (2010). *Inspirados pela tecnologia, norteados pela pedagogia: uma abordagem sistêmica das inovações educacionais de base tecnológica*. Retrived 5 de Abril de 2017, from <http://www.oecd.org/edu/systemicinnovation>.

Oliveira, A. F. (2010). *Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática*. Retrieved 2 de Junho de 201, from <http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>

UNESCO & OEI (2014). *Policy Guidelines for Mobile Learning*. France. Retrieved 12 de Maio de 2017, from <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/>. C3%A3o.pdf

Pacheco, J.; Paraskeva, J.; Silva, A. M. (org). (1998). *Reflexão e Inovação Curricular: atas do Colóquio sobre Questões Curriculares*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho, ISBN 972-8098-33-2. p. 79-100.

Patrício, M. F (1988). *A inovação no centro da reforma educativa, Inovação, Revista do Instituto de Inovação Educacional*, vol.1, nº1, p. 5-12.

Pimentel, N. M. (2013). *As políticas públicas para as tecnologias de informação e comunicação e Educação a distância no Brasil*. Retrieved 10 Maio de 2017, from <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2013/05/artigo4.pdf>.

Pons, J. P., Bravo, P. C., & Moreno, P. V. (2010). *Políticas educativas, buenas prácticas y tic en la comunidad autónoma andaluza*. Universidade de Salamanca. Teoría de Educación Sociedad de la Información , 11 (1), 2010, 180-202.

Ponte, J. P. (1994). *O Projeto Minerva: Introduzindo as NTI Na Educação Em Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação. Disponível <http://www.educ.fc.ul.pt>

Sáez, M. T. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Instituto Universitá-rio Ortega y Gasset. Retrieved 21 de Julho de 2017, from http://politicas.typepad.com/files/tamayo_el-analisis.pdf.

Teodoro, A. (2010). *Educação, Globalização e Neoliberalismo. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação*. Edições Universitárias Lusófonas.

Torres, L. (2005). *Cultura organizacional no contexto escolar: o regresso à escola como desafio na reconstrução de um modelo teórico*. Ensaio, avaliação. políticas Públicas. Educação., Rio de Janeiro, v.13, n.49, p. 435-451,

UNICEF. (2013). *Estado del arte sobre la gestión de las políticas de integración de computadoras y dispositivos móviles en los sistemas educativos*. Argentina: UNICEF.

Yin, R. K. (2003). *Estudo de Caso Planejamento e Métodos*. ed.3ª. São Paulo. Artmed Editora S. A.

O IMPACTO DA COMPLEXIDADE NA GESTÃO ESCOLAR E LIDERANÇA EDUCACIONAL

Nuno Silva

Agrupamento de Escolas de Montemor-o-Novo

nunosilva@aemn.pt

Sónia Dinis

Instituto superior Politécnico Lusíada de Benguela

sonia.dinis@isplusiadabenguela.ed.ao

Resumo

Vários autores têm salientado que as escolas são ambientes complexos, em que se encontram e interagem agentes autónomos, diversificados e com a capacidade de criar mudanças, o que traduz um sistema adaptativo complexo. Nessa medida, a pergunta que emerge é: quais são os impactos da complexidade na gestão e liderança educacionais?

Em primeiro lugar, diferenciamos ambientes complexos - em que não há certezas nem concordâncias totais sobre o que está acontecer e como agir - e ambientes ordenados - em que os padrões comportamentais são evidentes e há linearidade.

Em segundo lugar, discutimos os desafios que estas características trazem aos conceitos e práticas. Nos conceitos, argumentamos que se as pessoas que interagem são capazes de gerar inovações e influenciar o futuro da organização, as interações lideram (a liderança já não se limita a uma pessoa no topo da organização); a gestão foca-se nas condições sob as quais as interações ocorrem; e a regulação é definida pela criação de coerência (e não de coordenação) entre agentes.

Nas práticas, consideramos que os desafios da complexidade convocam instrumentos e estratégias novos, inovados ou renovados. Focamo-nos numa amostra de três: a avaliação das escolas (a ser inovada), atualmente incompleta e homogeneizadora, que pode ser reconfigurada para acolher as novidades locais e emancipar a reflexão local; a ética (a ser renovada) uma vez que os gestores tomam decisões, a partir de posições de incerteza, o que alicerça a tomada de decisões em escolhas e valores, em vez de conhecimentos inequívocos; e a heurística (como

novidade), porque quando algo é novo e não há experiências anteriores que guiem a ação, são necessárias regras simples que forneçam coerência e capacidade de agir.

Concluimos que a complexidade tem impactos profundos na gestão e liderança educacional; que a expressão deve ser entendida, na área das ciências da educação, pela sua polissemia, traduzindo, a interação de gentes autônomos e diversificados, mas, também, a capacidade das escolas se adaptarem; e que a gestão e liderança educacional está sujeita à dissonância entre a estrutura que a política educacional tem vindo a desenhar e a natureza complexa das escolas - que deve ser resolvida, o que reforça a necessidade de instrumentos de liderança coerentes com a complexidade e desafia a investigação.

Palavras-chave: complexidade, gestão escolar, liderança educacional, política educativa.

1. Introdução

As escolas têm vindo a ser retratadas como organizações complexas, porque juntam inúmeros agentes simultaneamente diversificados e livres de agir - portanto, capazes de criar inovações devido a necessidades que enfrentam - mas também interdependentes, porque a aprendizagem dos alunos não está nas mãos de agentes isolados, mas emerge da ação de professores, famílias, alunos e seus pares, entidades nacionais e supranacionais. Mas qual é o impacto da complexidade? Porque é que é uma caracterização importante?

Neste ensaio teórico, defendemos que a complexidade das escolas tem impactos profundos na gestão e liderança educacional que interessa conhecer, explorar e organizar e , portanto, dotar de um significado coerente e partilhado no campo das ciências da educação.

Começamos por diferenciar sistemas ordenados - previsíveis e lineares - de sistemas complexos - imprevisíveis e não-lineares. Em seguida, aprofundamos as características que originam a complexidade das escolas e tomamos a discussão dos impactos dessas características em conceitos fundamentais (liderança, gestão e regulação) e na renovação de instrumentos e estratégias de liderança.

Terminamos com uma breve reflexão conclusiva que orientamos para os desafios que a complexidade coloca às ciências da educação.

2. Ordenado vs Complexo + Adaptação

Pensamos que as organizações educativas complexas têm estado sujeitas a políticas desenhadas para organizações ordenadas. Estes são expressões que definem pontos de partida e constrangimentos muito diferentes que importa discriminar.

A expressão “ordenado” refere-se a formas organizacionais que assentam em previsibilidade e na expectativa de linearidade e causalidade - de que um mesmo estímulo origine o mesmo resultado. Portanto, a palavra refere-se à existência de uma ordem que pode ser repetida e reproduzida mediante as mesmas ações. Assim, a ação de líderes e gestores (bem como as políticas que lhes subjazem) assenta em instrumentos que controlam a diversidade (como os manuais de procedimentos, o planeamento, as hierarquias e as metas) (Letiche, 2009), uma vez que há previsões claras e fidedignas acerca do futuro, os agentes concordam sobre o que está a acontecer e em como atuar e pode-se conhecer os motivos que provocam o estado atual (Snowden & Boone, 2007).

Já o termo complexidade, como Edgar Morin (1990) muito bem colocou, refere-se ao que é tecido em conjunto. Na sua essência estão as interações entre agentes diversificados, interessados e com capacidade de agir autonomamente, o que aumenta as dúvidas sobre o que está a acontecer e a melhor forma de agir e valoriza o contexto e os agentes que nele atuam, porque, mesmo perante problemas semelhantes, os recursos, as interações e as experiências pessoais e coletivas são diferentes e as soluções são únicas: emergem incertezas e formas singulares de agir.

Um dos pontos essenciais na complexidade é que os agentes não são passivos ou neutros, pelo contrário, interagem com um propósito, o de mudar, construir, devido a necessidades que partilham com outros; promovem movimentos espontâneos para criar inovações - o que atribui o carácter adaptativo às escolas.

Nessa medida, a expressão complexidade não deve ser entendida como uma descrição neutra, mas como uma relação entre a natureza do sistema e as práticas e atividades que daí decorrem, portanto, como práxis. E, assim, as características que a complexidade implica são a determinantes para as práticas de gestão e liderança educacional. Discriminamo-las em seguida.

2.1. Não-linearidade, surpresas e incertezas

A não linearidade das escolas significa que há eventos anteriores e desconhecidos a operar sobre os produtos atuais. Nessa medida, a história das próprias escolas e das interações pesa nos eventos atuais. Por exemplo, sabemos que as emoções e experiências anteriores dos docentes influenciam as suas ações presentes (Silva, 2016), o que é uma fonte de incertezas porque o significado das experiências são intrapessoais e, apesar disso, estão a operar no dia-a-dia.

Assim, apesar de haver relações causa-efeito, nos sistemas adaptativas e complexos elas não têm qualidade linear: não é garantido que a mesma ação tenha resultados semelhantes. Por exemplo, ações inspetivas que visam melhorar a qualidade das escolas podem levar à

degradação de alguns estabelecimentos e, contudo, servir para a melhoria de outros (Van Twist et al., 2013).

A gestão e liderança educacional é desafiada porque não pode atuar sobre - ou conhecer - muitos dos fatores que operam e influenciam os resultados da organização. Ações minimalistas de uns agentes podem ser fonte de surpresas.

Nessa medida, as escolas devem ser entendidas pelo seu caráter disposicional: pode ser identificada uma disposição de evolução, mas não uma linearidade controlável e de resultados certos.

2.2. Controlo distribuído

A legislação portuguesa parece dispor as escolas segundo a previsão de que o sucesso organizacional assenta num poder central. A sua estrutura hierárquica e piramidal começa no Diretor, enquanto elemento que estabelece a visão e o plano de ação e atua para mobilizar e inspirar todos os agentes.

Contudo, uma vez que cada agente é autónomo, livre de interagir com outros e de criar inovações (portanto, dotados do poder de produzir), é impossível que um único ponto central conheça todas as informações ou participe em todas as interações. É porque os agentes respondem aos problemas e desafios locais (que podem estar afastados das perceções centrais) o controlo está distribuído e todos os agentes têm um certo grau de poder: as escolas são heterarquias.

A liderança e gestão educacional é desafiada, porque o controlo está distribuído e muitos agentes tomam decisões que podem influenciar os resultados da organização.

Por exemplo, sabemos que os professores têm capacidade de promover mudanças e liderar movimentos espontâneos (Silva, 2016, York-Barr & Duke, 2004), ora pela mobilização de outras pessoas e recursos, ora pela experimentação pedagógica; e que a aplicação das políticas educativas pode ser o exemplo mais claro da distribuição de controlo - e de poder. Como aponta João Barroso (2013: 19):

“Ao contrário do que as visões clássicas de análise política propõem, o processo de produção e coordenação das políticas educativas não resulta, unicamente, da ação unidirecional (de cima para baixo) do governo e da sua administração, mas resulta antes de um processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis”

2.3. Emergência de inovações e auto organização

Nos sistemas adaptativos complexos os agentes têm capacidade para fazer emergir adaptações a partir de dinâmicas auto-organizadas.

Como elementos chave estão a espontaneidade/auto-organização - significando que há inovações que são postas em prática sem que tenham sido emanadas ordens do topo - e a emergência - que reforça o caráter local das inovações/adaptações, porque se refere a mudanças que não são decretadas, pelo contrário, emergem das respostas dos agentes às necessidades locais e dos desafios que alunos, a aprendizagem ou as circunstâncias sociais colocam. Portanto, as escolas são espaços em que se encontram interesses, pessoas e agentes que interagem reflexiva e dinamicamente e que têm o poder de mudar (Hamido, 2007) - e nessa medida de dirigir.

Não significa que formas centrais de governo não resultem em inovações; significa, isso sim, que as escolas podem ser surpreendentes e, naturalmente, que não se deve rejeitar adaptações apenas porque elas não estavam previstas.

Trata-se, pois, de reconhecer que para além de qualquer meta, decreto ou norma, as escolas adaptam-se porque existem necessidades, únicas aos agentes em interação, que sensibilizam para a cooperação e apelam à ação no tempo pedagógico - eventualmente incompatível com trajetos burocráticos (grupo disciplinar, departamento curricular-conselho pedagógico).

Assim, a gestão e administração educacional que emana do topo para a base é desafiada, uma vez que o futuro da escola deixa de residir exclusivamente na visão que o seu líder executivo postulou, ou das metas que a governança estabelece, para se apresentar incerto e surpreendente. Como Gracinda Hamido (2007, 151) fez notar:

“Trata-se de assumir que a escola não constitui já uma entidade integrada com funções bem definidas, mas uma construção relativamente instável, que enfrenta possíveis futuros muito diversos consoante a capacidade que revelar de se transformar numa escola inteligente e poderosa”

Eis que emerge o desafio de gerir para possibilitar a emergência de várias possibilidades de futuro, em vez de gerir para um futuro pré-determinado.

2.4. Padrões de comportamento

Quando agentes livres e interativos, se relacionam para fazer responder a desafios locais, geram padrões de comportamento que se edificam enquanto re-culturação, porque criam novas formas de perceber, agir e relacionar. Afasta-se, portanto de visões em que a cultura escolar é um produto da liderança executiva, para se identificar com vivências de partilha que se aproximam da co-evolução.

Assim a escola edifica-se enquanto “(...) um espaço de cruzamento de culturas, de metamorfoses quotidianas de poder e de conflito, de relações diferenciadas entre actores escolares e educativos” (Torres, 2008), que diariamente se confrontam, colaboram e criam.

Explana-se, pois, a capacidade sintetizadora que emerge da diversidade e a heterogeneia dos seus agentes. Aqui reside o caráter societário das escolas, aquele que aceita diferenças, contradições (o que não significa, necessariamente incoerências) e influências de antanho, tantas vezes obscuras apesar de operantes; e aqui reside, também, outro desafio da liderança e da gestão educacional, o de identificar e compreender a disposição co-evolutiva e estabelecer a coerência entre tais movimentos e os objetivos organizacionais.

3. Impactos da complexidade na gestão e liderança educacional

O conjunto destas características desafia conceitos essenciais das áreas da gestão e liderança. Limitamo-nos à análise, ainda que breve, das concepções de liderança, gestão e regulação. Igualmente, sugerem a necessidade de instrumentos de liderança novos, renovados ou inovados. Focamo-nos numa amostra de três: a avaliação das escolas (a ser inovada), a ética (a ser renovada) e heurística (como novidade).

3.1. Três conceitos desafiados

A liderança, tem vindo a ser conotada com a capacidade de mobilizar para a mudança e a inovação, num processo em que uma pessoa (ou pessoas), dotada de autoridade formal, atua, estimulando os colaboradores a alcançar objetivos pré-definidos ou a mudar. Contudo, no contexto da complexidade, o futuro é determinado pelo conjunto de possibilidades que emergem das interações atuais. Portanto, uma vez que os agentes são capazes de interagir e de promover mudanças, então as interações lideram (Uhl-Bien & Marion, 2009) e as pessoas que interagem estão investidas do poder de liderar e promover mudanças.

E a gestão, deve ser entendida muito mais com a gestão das condições em que as interações ocorrem - em busca de inovações emergentes e coerentes com os objetivos organizacionais - do que de pessoas, meios ou tempos para garantir resultados.

Neste contexto, em que muitos agentes têm capacidade de agir e promover mudanças, a regulação torna-se muito mais frequente e democrática do que o eventualmente é expectável, porque se trata da ação espontânea de uns agentes para influenciar o comportamento, interações e produtos de outros - todos são livres de o fazer.

A regulação tem sido entendida como um ato de coordenação entre atores múltiplos, em função de objetivos coletivamente assumidos (Barroso, 2005; Les Galés, 2004, apud Afonso & Costa, 2014). Contudo a complexidade sugere que os agentes não atuam, necessariamente, coordenados, porque podem não ter objetivos comuns ou, sequer, acesso aos debates que presidem aos objetivos.

Portanto, a regulação, à luz da Teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos, deve referir-se a influências que podem não estar codificadas ou assumidas, postas em prática muito mais em função de necessidades partilhadas e de movimentos também auto-organizados que procuram influenciar a coordenação entre agentes, do que devido a imposições ou atos formais de coordenação.

A regulação, assim entendida, aceita a co-evolução e pode contribuir para que as escolas persigam caminhos libertadores, porque se assume como espaço de interesses umas vezes partilhados, outras vezes contraditórios, em que são tomadas ações ora espontâneas, cuja agenda emerge da realidade local, ora estratégicas e politizadas. Mas também levanta o desafio de encontrar formas singulares de dar coerência - e não coordenação - aos agentes e às suas interações. Portanto, é a promoção de coerência entre agentes que define a regulação de sistemas adaptativas e complexos.

3.2. Um instrumento inovado: a avaliação das escolas

O desafio de lidar com incertezas e inovações espontâneas sugere que a informação e o conhecimento devem ser instrumentos chave nas lideranças educacionais. Estes processos, na estrutura organizacional das escolas portuguesa, assentam na avaliação externa das escolas, a partir de referenciais estabelecidos centralmente - resultados académicos, prestação do serviço educativo, e liderança e gestão- aplicados por igual e comparados com contextos análogos. Inevitavelmente, a avaliação interna é influenciada por esses indicadores.

Porém, na visão da teoria da complexidade, os contextos análogos não existem, porque nenhuma escola tem os mesmos alicerces históricos, ideológicos e culturais e, sobretudo, todos os contextos são caracterizados por pessoas diferentes, que interagem com resultados imprevisíveis (Cilliers, 2000). Isto significa que processos que excluem indicadores locais excluem, na realidade, a capacidade do sistema completo.

Assim, os processos de recolha de informação fundados em momentos (no caso da avaliação externa das escolas, quadrienal) e em modelos positivistas são, também, processos de ignorância.

Em primeiro lugar, tratando as escolas por igual, podem excluir informações para as compreender contextualmente - em ambientes complexos, todos os atores são relevantes; em segundo, assentes em momentos quadrienais de orientação positivista, desarticulam o sistema relacional em pequenos fatores que podem ser facilmente analisados no seu isolamento, mas que encerraram uma dificuldade: a de reunir o que foi separado e de encontrar, nesse processo, a mesma entidade (Knudsen, 2017).

Portanto, a construção do conhecimento via avaliação centralizada inspirada numa governança burocrática é, também, a homologação da ignorância; porque desvaloriza dinâmicas que podem ter impactos profundos na organização, no desempenho e nas aprendizagens. Por este processo, controla-se e melhora-se o que o centro do poder determinou, apesar de não haver certezas sobre o impacto real desses elementos no desenvolvimento organizacional - portanto, avalia-se na expectativa (ou no desejo) da linearidade, causalidade e previsibilidade.

Não podemos deixar de apontar que o processo de avaliação externa também é um referencial para a interpretação da história das escolas. Trata-se de uma leitura das dinâmicas, atividades e interações dos anos anteriores em função do perfil determinado pela Inspeção Geral de Educação e Ciência, o que tem valorizado lideranças homogêneas (Torres, 2011), apesar das diferenças das escolas e alunos.

O que a Teoria da Complexidade sugere é que, perante um referencial exclusivo de interpretação do passado, a significação dos eventos deve-se mais às expectativas subjacentes ao modelo, o que significa que as memórias que são criadas podem não ter significado para os agentes que atuam no terreno. Como Paul Cilliers (2000) apontou, um sistema que não guarda memórias significativas não aprende.

No âmbito da complexidade que atravessa as escolas, isso não significa que os processos avaliativos externos, tal como são levados a cabo atualmente, sejam desnecessários; sugere, isso sim, que são insuficientes - ou incompletos, como sugeriu Almerindo Afonso. Por isso, são indispensáveis outras formas para olhar o passado. Mudando-se a interpretação do passado, pode-se mudar as expectativas de futuro.

Neste contexto, o futuro das escolas joga-se entre as informações que são recolhidas e os referenciais de interpretação que são utilizados. É particularmente desconcertante a ideia de que a avaliação de organizações de interação humana deixa de fora afetos, sonhos, construções espontâneas e o passado mais largo do que o quadriênio.

Então, torna-se importante que as escolas se constituam como agentes autónomos, o que sugere que devem procurar informações diferentes daquelas que são projetadas na avaliação externa; informações diversas e próximas dos alunos e de processos ágeis, para estimular a diversidade e criar condições para a co-influência entre agentes em vez de proteger as soluções conhecidas e relações que produzem as mesmas respostas (Snowden & Boone, 2007). Significa que a avaliação interna das escolas deve assentar na re-culturação e capacidade de adaptação ao contexto e ser diferente e emancipar-se da avaliação externa - focada na re-organização e eficiência.

A adaptabilidade requer diferenças de idades, visões, competências, informação e técnicas (Fullan, 2001). Nessa medida, seria importante que a avaliação interna da escola se constituísse como investigação interna e procurasse captar as dinâmicas, incertezas e inovações. Afinal, se

o sistema se comporta, ainda que por vezes, de formas novas e imprevisíveis, o modelo que o capta também o deveria estar preparado para valorizar a espontaneidade (Cilliers, 2000).

Portanto, os instrumentos que concebem a direção das escolas através de dados pré-definidos podem evoluir para objetos que permitam que as teorias dirijam as escolas.

As práticas guiadas por dados são uma expectativa que assenta na previsibilidade e na linearidade. Têm também o efeito de produzir segurança e certezas, o que explica a preferência que o setor público lhe tem vindo a dar, mesmo que os mesmos dados possam cumprir agendas políticas diferentes (ver, por exemplo Afonso & Costa, 2014) ou que signifiquem que a própria governação lhes deve a sua estrutura (ver, por exemplo, Grek, 2009).

As teorias se inserem numa lógica de mobilização holística e contextualizada dos dados e estimulam a consciência da sua própria contingência - abrindo caminhos de reflexividade permanente.

Em suma, a Teoria da Complexidade aconselha a que se inove na avaliação das escolas - e aqui usamos a expressão com consciência: trata-se de favorecer que os agentes locais interajam para fazer emergir processos avaliativos co-construídos, fundados em compromissos e capazes de permitir a leitura significativa da história da escola.

3.2. Um instrumento renovado: a ética

A necessidade de renovar a ética, enquanto instrumento da gestão e liderança educacional, emerge da inevitabilidade das escolhas não estarem apoiadas em argumentos científicos ou objetivos (Cilliers, 2000). O facto é que as decisões que os líderes executivos adotam podem ter consequências imprevistas e estão sujeitas a serem tomadas em contextos de incerteza, nos quais se desconhece todas as causas que estão a originar um certo padrão de comportamentos. Além disso, a responsabilidade dos eventos nunca é exclusiva dos seus líderes executivos, dado o controlo distribuído.

Nesta linha de argumentação a ética não é, sequer, algo a impor a uma organização: é uma consequência de não ser possível descrever, controlar ou conhecer todo o sistema (Cilliers, 2000); e pressupõe que as decisões sejam tomadas na consciência de que são contingentes.

Sabemos que a liderança tradicional está fundada em mitos de previsibilidade, de que os líderes estão no controlo, mantêm a harmonia e estimulam e unem todos os agentes a colaborar, através de um carisma empolgante (Plowman & Duchon, 2007). Estas expectativas são justificadas por necessidades de segurança e controlo.

Porém, os contextos em que as surpresas emergem e, sobretudo, que emergem de interações locais - portanto, justificadas apenas por singularidades de um contexto - obrigam a que as

decisões sejam guiadas por valores - não há modelos ou dados científicos para suportar a racionalidade de todas as decisões - e estes são, por natureza, uma escolha.

Acresce que a inovação não é um processo de maiorias, nem pode, por definição, ser planeada - se o fosse, não seria novidade. As adaptações emergem exatamente das minorias que interagem para responder aos desafios das suas realidades e que têm a força suficiente para mobilizar necessidades partilhadas, sugerindo que resultam de opções e escolhas em aceitar processos em que as maiorias (ou as burocracias) não estiveram envolvidas - processo eventualmente contrário a expectativas de democraticidade por maiorias.

3.3. Um instrumento novo: a heurística

Quando as surpresas emergem não há experiências anteriores que guiem a ação e as pessoas e os contextos são permanentemente diferentes, então, necessários referenciais que possibilitem ações coerentes. Nessas alturas, talvez haja a tentação por soluções que funcionaram em outros contextos - as boas práticas. Porém, a aplicação de respostas que funcionaram em problemas semelhantes é, na sua essência, deslocalizar as escolas para outro tempo e coloca-las noutra contexto.

Portanto, como favorecer a coerência quando as inovações emergem e não é possível controlar ou conhecer todo o sistema?

Perante estes desafios, a heurística pode ser um instrumento de liderança: regras simples que possam ser utilizadas nos contextos de incerteza - e que todos os agentes saibam que os outros agentes estão a utilizar. Na expressão popular, são as linhas com que nos cosemos.

A complexidade significa aceitar que nem tudo pode ser controlado e que as pessoas interagem e têm vontades para além da missão e da visão da organização. Rapidamente se verifica que a grande variedade de objetivos dos agentes escolares impossibilita que a visão seja completamente partilhada. Este é um ponto de análise muito relevante, porque a partilha de uma visão tem vindo a ser ostentada enquanto instrumento privilegiado de união. E é-o em ambientes previsíveis; mas pode não o ser em ambientes complexos.

De certa forma, as visões podem cegar (Fullan, 1992), se traduzirem uma gestão educacional em túnel, exclusivamente focada nos objetivos planeados; também porque podem exigir que os agentes alterem suas opiniões e sonhos, para adotar os dos líderes formais (promovendo homogeneidade); ou porque podem ser um fator de exclusão, se afastarem as pessoas que não acolhem a visão das lideranças formais.

Da complexidade emerge um instrumento diferente das visões: as necessidades partilhadas (Uhl-Bien e Marion, 2009). Referem-se ao grau de interação entre agentes para responder a tarefas, metas ou visões e à interdependência que torna possível a dinâmica de interação - e isso resulta em adaptação. As necessidades partilhadas significam que as pessoas não precisam

ter os mesmos objetivos ou visões para colaborar (aceitando a heterogeneidade). Em vez disso, reconhece que os agentes têm metas pessoais que podem ser atendidas pelo trabalho em conjunto com outras pessoas com necessidades semelhantes (ainda que com interesses divergentes). Como afirma Paul Cilliers (2000: 25),

“The ‘need’ is determined by the context and the history of the system, not by a specific ‘decision’ by some component of the system. Similarly, an organization will self-organize to be critically sensitive to specific issues in the environment that may affect its wellbeing”.

Assim, enquanto um projeto educativo desenvolvido pelo topo da organização pode não ter significado, as necessidades partilhadas que emergem das interações da sala de aula podem ser mobilizadoras. Isso significa que, ao agirem por necessidades partilhadas, os professores podem atuar mais em função dos desafios do seu contexto e não tanto devido aos objetivos estratégicos da organização.

Assim, as necessidades que os agentes partilham podem ser uma ferramenta mais forte para a mudança do que o alinhamento em torno da visão (Uhl-Bien & Marion, 2009), pois configuram a reconstrução e validação das práticas que são funcionais e consistentes com as necessidades locais. Afinal, “As reflexões e interações que permitem a mudança (...) geram-se no (inter)agir colectivo que relaciona, conecta, articula e integra diferentes lógicas de acção, epistemologias, ideologias, unificando-as sem as uniformizar” (Hamido, 2007 :171-172).

É neste contexto que os agentes devem ser regulados por estímulos à coerência e que a heurística ganha relevo: não se trata de limitar o futuro que se pretende alcançar (por exemplo, visão, objetivos, metas e atividades), mas oferecer regras simples que permitam agir coerentemente quando as incertezas não encontram reflexo em normas, planos ou visões.

4. Conclusão

Ao longo deste artigo argumentamos que as escolas não são ambientes previsíveis, em que as vivências e experiências podem ser repetidas; pelo contrário, defendemos que são ambientes complexos e adaptativos, nos quais as experiências são únicas e irrepetíveis. Emerge, por isso, uma dissonância na praxis, entre a estrutura que a política educacional tem vindo a desenhar e a natureza das escolas: a de que as organizações educativas complexas e adaptativas podem ser geridas por instrumentos empresariais assentes na previsibilidade e no controlo. Eis, portanto, desafios à investigação.

Também emerge a ideia de que a caracterização das escolas enquanto organizações educativas complexas está incompleta, uma vez que não traduz a capacidade espontânea de produção de inovações educacionais (adaptações). Nessa medida, a expressão complexidade não deve ser considerada em isolamento. As escolas são organizações (educativas) complexas e adaptativas

- clarificando que a pluralidade local e a interação entre os agentes tem consequências evolutivas e pode ser fonte de surpresas e movimentos. Aceitamos, contudo, que a expressão «complexidade» seja usada com sentido polissêmico na área das ciências da educação.

Quando a incerteza medra e os agentes são livres e interdependentes, as visões tradicionais da gestão e a liderança educacional são desafiadas, porque se torna necessário capacitar inovações espontâneas, contar com o controlo distribuído, lidar com incertezas e tomar decisões contingentes, o que sugere instrumentos de gestão e liderança inovados, que estimulem as interações adaptativas; renovados, que contribuam para valorizar lideranças informais; e novos, que favoreçam a coerência.

Estes podem ser contributos para o desenvolvimento organizacional, sobretudo porque as organizações não estão, vivas, são as pessoas que o estão; e são também elas que, tendo condições - tendo políticas, instrumentos e valores - interagem e imprimem movimento às organizações.

Referências bibliográficas

Afonso, A. (2003). Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. Em M. Esteban, Escola, currículo e avaliação (pp. 38-56). São Paulo: Cortez.

Afonso, N. & Costa, E. (2014). Knowledge moves: Transition and fluidity in the policy process, In Freeman, R., & Sturdy, S. (Orgs.). Knowledge in Policy: embodied, inscribed, enacted. Studies of health and education in Europe, 1-2, United Kingdom: Policy Press.

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. Educação, Temas e Problemas, 12 e 13, pp. 13-25., <http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf> [8 de janeiro de 2018].

Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação Social. 26(92). Pp. 725-751. <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf> [August 25, 2016]

Cilliers, P. (2000). What can we learn from a theory of complexity?. Emergence: Complexity and Organization. 2000 Mar 31 [last modified: 2014 Sep 5]. Edition 1.

Fullan, M. (1992). Visions that blind. Educational Leadership, 49(5), pp. 19-22.

Fullan, M. (2001). Leading in a culture of change. San Francisco: Jossey-Bass.

Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA 'effect in Europe'. Journal of Education Policy, 24(1), pp.23-37. Doi: 10.1080/02680930802412669.

Hamido, G. (2007). Escola, ecologia viva e reflexiva: O poder de mudar. *Interações*, 7, pp. 141-178. <http://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/349> [4 de janeiro de-2018].

Letiche, H. (2009). The dark dise of organizational knowing. *Emergence: Complexity and Organization*. doi:10.emrg/10.17357.827f5246a43854f221b48f7031a1ca88

Knudsen, M. (2017). From evidence-based management to management of non-knowledge. *Emergence: Complexity and Organization*, 1. doi: 10.emerg/10.17357.f54a7c6d328d513f9c8d6be522b101bd.

Morin, E. (1990) *Introduction a la pensée complexe*. Paris: ESF

Plowman, D., & Duchon, D. (2008). Dispelling the myths about leadership: From cybernetics to emergence. Em M. Uhl-Bein, & R. Marion, *Complexity leadership*. Part I: Conceptual foundations (pp. 129-153).

York-Barr, J., & Duke, K. (2004). What do we know about teacher leadership? Findings from two decades of scholarship. *Review of Educational Research*, 74(3), 255-316.

Silva, N. (2016). *Escolas, complexidade* (Dissertação de mestrado, universidade Aberta, Portugal). Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.2/6270>

Snowden, D., & Boone, M. (2007). A leader`s framewok for decision making. *Harvard Business Review*, pp. 68-76. https://www.researchgate.net/publication/5689229_A_Leader's_Framework_for_Decision_Making [05 de fereveiro de 2015].

Torres, L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências: Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade e Culturas*, 32, pp. 91-109.

Torres, L. (2008). A escola como entreposto cultural: o cultural e o simbólico no desenvolvimento democrático da escola. *Revista Portuguesa de Educação*, 21(1), pp. 58-81. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37421104> [4 de janneiro de 2015].

Uhl-Bien, M., & Marion, R. (2009). Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model. *The Leadership Quarterly*, 20, pp. 631-650. Doi: 10.1016/j.leaqua.2009.04.007.

Van Twist, M., Van der Steen, M., Kleiboer, J., Sscherpennise, J., & Theisens, H. (2013). Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy, A *Governing Complex Education Systems Case Study*, [OECD Education Working Papers, No. 98]. Paris: OECD Publishing. Doi:10.1787/5k3txnpnhld7-en.

MODOS DE AGRUPAMENTO DE ALUNOS: QUALIDADE, EQUIDADE E JUSTIÇA NA ESCOLA PÚBLICA⁹

Virgínio Sá

Universidade do Minho/CIEd, Portugal

virsa@ie.uminho.pt

Resumo

Quando nos focamos na vasta literatura internacional que explora os efeitos do “ability grouping” na promoção do sucesso educativo, a controvérsia e flutuação das conclusões domina boa parte desses estudos, permitindo a sua apropriação ao serviço de argumentos diametralmente opostos.

Neste texto, partindo de uma noção de justiça complexa, fazemos uma breve revisão dessa literatura, pondo em evidência os diversos “princípios de justificação” invocados pelos defensores e pelos críticos deste modo de agrupamento dos alunos, discutindo algumas das suas implicações para a promoção da “qualidade democrática” da escola. Concluimos afirmando que as lideranças escolares, no exercício quotidiano do mandato que lhes foi delegado pelas respetivas comunidades educativas, através das decisões que tomam e dos princípios de justificação que privilegiam no modo de agrupamento dos alunos, assumem um papel ativo na configuração, no plano da ação, de formas particulares de justiça e de igualdade (também ela complexa) no acesso ao conhecimento, nomeadamente ao “conhecimento poderoso”.

Palavras chave: agrupamento de alunos; justiça complexa; qualidade democrática da escola.

1. Introdução

Num texto recentemente publicado, intitulado “Desigualdades intraescolares no Brasil”, Oliveira e Bauer (2017), baseando-se em dados quantitativos (Prova Brasil) e qualitativos (entrevistas a diretores), sustentam que, em cada escola, a melhoria do desempenho médio

⁹ Este trabalho é financiado pelo CIEd - Centro de Investigação em Educação, projetos UID/CED/1661/2013 e UID/CED/1661/2016, Instituto de Educação, Universidade do Minho, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

dos alunos nas avaliações em larga escala apresenta uma consistente associação com o aumento das desigualdades no interior dessa mesma escola. As “boas” escolas não são boas escolas para todos os seus alunos. Como afirmam estes dois autores

“A conclusão mais forte e, ao mesmo tempo desafiadora do estudo, é que, consistentemente, constata-se que a melhoria das pontuações médias está fortemente correlacionada com o aumento da desigualdade.” (p. 191-192).

Acrescentam depois os mesmos autores que esta constatação é particularmente relevante “posto que a ênfase nos últimos anos recai na indução do aumento das pontuações médias nas provas em larga escala” (p. 192), desconsiderando o seu impacto dessa indução na igualdade de oportunidades no interior de cada escola. Esta invisibilidade das desigualdades no interior da escola combinada com a hipervisibilidade do desempenho médio contribuiu para promover práticas que elevam o score médio mas polarizam os resultados com prejuízo de determinados grupos de alunos, comprometendo assim a igualdade de acesso ao conhecimento, particularmente ao “conhecimento poderoso” (Young & Muller, 2010).

De acordo com Crahay (2000), citado por Oliveira e Bauer (2017, p. 177), uma escola ancorada numa “justiça corretiva” (e não apenas numa “justiça meritocrática”), comprometida com a igualdade de oportunidades de sucesso para todos, deverá satisfazer os seguintes requisitos:

- (1) média dos resultados elevada;
- (2) fraca variância dos resultados;
- (3) uma fraca correlação entre as medidas iniciais e as medidas finais;
- (4) fraca correlação entre as características socioeconômicas dos alunos e os seus resultados no fim do ensino;
- (5) amplitude de ganhos mais elevada para os alunos fracos.

Um sistema justo é compatível com a existência de desigualdades. Aliás, como afirma Estêvão (...) “há desigualdades que podem ser mais justas do que a própria igualdade”. O que não é compatível com a escola justa é que essas desigualdades apresentem uma determinada tonalidade social, isto é, que penalizem seletivamente grupos específicos já vítimas de outras exclusões.

Num contexto marcado pela “esquizofrenia da performatividade” (Simões, 2007), com repercussões ineludíveis para a realização da “qualidade democrática da escola” (Afonso, 2003), em que mesmo a meritocracia pode não ir além de uma ficção, ainda que uma “ficção

necessária”¹⁰, importa que nos interroguemos em que medida os órgãos de governo das escolas, explorando as suas margens de autonomia relativa, por ação, ou por omissão, potenciam essas desigualdades ou, através de opções organizacionais intencionadas, introduzem alguns “grãos de areia na engrenagem”, atenuando os reconhecidos efeitos reprodutores da escola.

Importa referir que, uma vez que a escola assume o papel de regulador do trânsito no acesso às várias (e diferentes) posições sociais, as desigualdades aí experienciadas geram “externalidades” com “efeitos multiplicadores” para além do território escolar. Como afirma Duru-Bellat (2006, p. 3):

“No seio das desigualdades sociais, as desigualdades perante a educação e a formação revestem um carácter específico: elas não são apenas uma desigualdade entre outras, que se acumulam com muitas outras (como as desigualdades perante a habitação, a saúde ou os usos do tempo). Elas são também uma correia de reprodução das desigualdades”.

Por isso, compreender as desigualdades face à escola e à escolarização, ajuda a esclarecer o processo de produção e reprodução das desigualdades sociais.

2. Modos de agrupamento dos alunos e sucesso educativo: algumas controvérsias

Um dos processos através dos quais a ação dos órgãos de governo das escolas pode interferir na “fabricação da excelência”, ou na construção de uma escola mais democrática, é através do modo como se operacionaliza o agrupamento dos alunos em turmas e se processa a seleção dos respetivos professores. Como afirmamos noutra texto (Antunes & Sá, 2010):

“No quadro das políticas, orientações e critérios reguladores do agrupamento dos alunos em turmas, e considerando a problemática da gestão da diversidade dos públicos escolares (e da *fabricação da excelência*¹¹), uma das questões mais polémicas e mais debatidas, embora com menos incidência em Portugal, prende-se com a velha dicotomia heterogeneidade *versus* homogeneidade e a correlativa existência ou não de turmas de nível e o seu impacto no desempenho e aspirações dos alunos.” (p.24)

Barroso (1995), por exemplo, tomando por referência mais de 500 (546) Relatórios elaborados pelos reitores dos liceus portugueses entre 1836 e 1960, faz um interessante levantamento do argumentário elaborado pelos relatores dos referidos Relatórios para justificar o modo de

¹⁰ Inspiramo-nos aqui na conhecida expressão de François Dubet. Este autor, referindo-se à igualdade de oportunidades na escola, afirma: “A igualdade de oportunidades é, portanto, uma ficção necessária. Uma ficção porque é pouco provável que ela se realize totalmente; necessária porque não é possível educar sem se acreditar nela” (Dubet, 2004: 38).

¹¹ Utilizamos aqui a expressão ‘fabricação da excelência’ por analogia com a metáfora da “fabricação das hierarquias de excelência” desenvolvida por Perrenoud (1996). Este autor esclarece que “A ideia de fabricação sublinha os aspetos aleatórios, enviados, arbitrários, os fatores interpessoais e institucionais que gravitam sobre a ‘medida’ em pedagogia” (p. 18). Acrescenta ainda Perrenoud que “Esta metáfora pretende também chamar a atenção sobre o facto de que as organizações têm o *poder de construir uma representação da realidade e impô-la aos seus membros e usuários como a definição legítima da realidade*” (*ibidem*). Sublinhado no original.

agrupamento dos alunos nas “turmas paralelas” (turmas do mesmo ano de escolaridade), um dos tópicos que, obrigatoriamente deveria ser explicitado nesses Relatórios. Da síntese elaborada por Barroso, ressalta, por um lado, a grande diversidade de critérios e, por outro, uma clara preferência pelo princípio da homogeneidade (208 referências) em prejuízo do princípio da heterogeneidade (50 referências). De resto, a própria legislação enquadradora deste processo apontava claramente no sentido de se contemplar o “critério mental”:

“Na distribuição dos alunos de cada classe pelas turmas paralelas, ter-se-á em vista que fiquem pertencendo à mesma turma alunos de capacidades físicas e mentais semelhantes” (Decreto 20 741, de 18 de dezembro de 1931, artº 107).

“Quando isso seja realizável far-se-á a distribuição atendendo também ao desenvolvimento mental dos alunos, verificado por processos psicotécnicos.” (Decreto nº 36 508, de 17 de Setembro de 1947, artº 288)

Além do “critério mental”, também se invoca o “critério sociocultural”:

“Continuou-se a prática de organizar as turmas em relação à idade e bem assim ao nível social das famílias, uma vez que se admite ser esta a melhor forma de evitar a influência por vezes nefasta de alguns alunos menos educados sobre os restantes.” (Relatórios do Liceu Gil Vicente relativos aos anos letivos de 1954/1955 a 1959/60, transcrito em Barroso, 1995).

Contudo, o reconhecimento do fracasso decorrente da aplicação do “critério mental” serviu de pretexto para a prática de algumas “infidelidades normativas” (Lima, 1992):

“A título de experiência, os alunos do 1º ano foram distribuídos pelas diversas turmas em obediência a um critério exclusivamente mental [...].

Em consequência deste facto, os alunos de inferior nível intelectual foram preencher principalmente as turmas D e E do 1º ano. O aproveitamento escolar nestas turmas, declaradamente baixo, acusou nitidamente a presença dominante de escolares de deficiente capacidade intelectual. As aulas decorriam num ambiente de desânimo e falência mental. Os insucessos, nas chamadas e nos exercícios escritos, sucediam-se, criando na aula uma situação de mal estar, que desagradavelmente se reflectia no espírito dos alunos. Sentia-se a falta de alguma coisa que alentasse os alunos e que clarificasse a atmosfera da aula. [...] Estes factos demonstram o fracasso da experiência tentada [...].

(Relatório do liceu normal de D. João III- Coimbra, 1944-45)

Quando nos focamos na vasta literatura internacional que explora os efeitos do “ability grouping” na promoção do sucesso educativo, a controvérsia e flutuação das conclusões domina boa parte desses estudos (incluindo as meta-análises), permitindo a sua apropriação ao serviço de argumentos diametralmente opostos. Como observa um dos autores de referência neste campo de investigação:

Researchers have struggled for decades to find answers to questions about ability grouping. Does anyone benefit from it? Who benefits most? Does grouping harm anyone? How? How much? Why? Reviewers of the research still disagree about the answers. For every reviewer who has concluded that grouping is helpful, another has concluded that it is harmful. (Kulik, 1992, vii).¹²

Habitualmente, os defensores dos grupos de nível ancoram a sua argumentação nos seguintes pressupostos:

- Em teoria, o agrupamento dos alunos com base no seu desempenho (grupos de nível) melhora os seus resultados, através da redução da disparidade nas suas competências
- Os professores podem dispensar um ensino que nem é muito fácil nem muito difícil para a maioria dos estudantes. (Zona de desenvolvimento proximal)
- Permite que o professor aumente o ritmo e aumente o nível de instrução para os alunos de elevado desempenho e forneça mais atenção individual, repetição e revisão para os alunos de baixo desempenho.
- Os alunos de elevado desempenho beneficiam de ter que competir uns com os outros, e os alunos de baixo desempenho beneficiam de não ter que competir com seus pares mais capazes.

Em contrapartida, os críticos invocam, entre outros, os seguintes argumentos:

- Os critérios que usamos para agrupar as crianças são baseados em perceções subjetivas e bastante redutoras de inteligência (inteligência cognitiva).
- O agrupamento com base no desempenho académico conduz à rotulagem dos alunos – com efeitos na sua autoimagem e no modo como os professores os veem – que está normalmente associada com o ritmo de aprendizagem (por exemplo, aprendentes “lentos” ou “rápidos”). Devido a isso, nós vamos acabar por confundir o ritmo de aprendizagem com a sua capacidade de aprender.

- Associamos a colocação dos alunos num determinado grupo de nível com o tipo de alunos que eles são e, como consequência, criamos expectativas diferentes para diferentes grupos de alunos.
- Uma vez integrados num grupo, os alunos, geralmente, ficam nesse nível durante a sua carreira escolar, e o desnível entre os níveis de desempenho acentua-se ao longo do tempo. A noção de que os níveis de realização dos alunos num determinado momento irão prever o seu desempenho no futuro torna-se uma profecia que se autorrealiza.

Ireson e Hallam, entre outros, destacam igualmente a segregação social das turmas de nível, dando conta de uma vasta literatura que denuncia a dominância de alunos de origem social desfavorecida nas turmas de nível baixo: «The most serious criticisms of selection, streaming, banding and setting derive from their perceived social consequences. There is clear evidence that low ability groups tend to include disproportionate numbers of pupils of low socio-economic status» (1992, p. 349).

Além disso, outros autores têm vindo a denunciar o currículo empobrecido que é proporcionado aos alunos integrados nos grupos de baixo desempenho. Duru-Bellat e Mingat (1997, p. 763), a propósito da constituição das turmas de nível nos colégios franceses, e tomando por referência os resultados de diversos estudos, observam que os alunos das “boas fileiras” beneficiam de uma “‘instruction’ diferente en quantité et en qualité.” Por seu lado, Slavin (1990, p. 4), baseado também em diversos estudos, observa que “low-ability group classes receive a quality of instruction that is significantly lower than that received by students in high-track classes (e.g., Evertson, 1982; Garnoran, 1989; Oakes, 1985; Trimble & Sinclair, 1987)”. Se, como referimos antes, os dados da investigação (incluindo a nossa) apontam para uma sobrerrepresentação das crianças e jovens oriundos dos grupos desfavorecidos, então é o direito constitucional à igualdade de oportunidades de acesso ao conhecimento que está a ser negado aos alunos provenientes dos segmentos sociais que já são penalizados por outras desvantagens, discriminação com ineludíveis consequências sobre as oportunidades de progressão para níveis de escolarização mais elevados e consequente acesso às oportunidades de emprego mais valorizadas.

Independentemente da bondade dos argumentos que sustentam algumas das “modas pedagógicas” em curso em Portugal neste domínio (Projeto Fénix, Projeto Turma-Mais; Projeto Híbrido), particularmente ao longo da última década, algumas com patrocínio governamental, e das suas aparentes “evidências” na promoção da “qualidade educativa”, importa questionar qual o sentido dessa “qualidade”. Desde logo, importa perguntar: qualidade para quem? Qualidade segundo quem?

Um dos grandes dilemas que se colocam às escolas é que o “lençol da qualidade”, como qualquer outro lençol, sofre das limitações do denominado jogo de soma zero: quando se estica uma das pontas do lençol, as outras contraem. Levin sustenta que um sistema educativo de

qualidade deve satisfazer quatro critérios: liberdade de escolha, eficiência, equidade e coesão social. Contudo, como afirma este autor (2002):

“Não existe nenhum sistema ótimo que garanta os máximos de resultados nos quatro critérios [liberdade de escolha, eficiência, equidade e coesão social]. Em última análise, a escolha depende das preferências específicas e dos valores transmitidos por intermédio das instituições democráticas.”

Na verdade, na arena escolar, a “qualidade mercantil” e a “qualidade industrial”, convivem mal com a “qualidade democrática”. Contudo, como assertivamente observa Gentili (1977), “‘qualidade’ para poucos não é ‘qualidade’, é privilégio.” Se, ao longo das últimas décadas, são evidentes as conquistas ao nível da “democratização quantitativa” da escola, a sua “democratização qualitativa” ainda está muito longe de constituir uma realização generalizada. Como pertinentemente observa Duru-Bellat (2006: 20), “mais estudos para todos não significa os mesmos estudos para todos”, isto é, a “democratização quantitativa” pode, afinal, não passar de uma “democratização segregativa” (Merle, 2002, p. 81).

Numa sociedade que se reclama de democrática, mas que, de facto, se apresenta profundamente desigual, a “gestão dos excluídos” (incluindo os “excluídos do interior”) constitui um dos seus mais importantes desafios. Resta saber se as turmas de nível, sobretudo as de baixo desempenho académico, onde se acantonam, como os dados da investigação demonstram, sobretudo alunos oriundos de grupos socioeconómicos desfavorecidos, constituem redutos de esperança capazes de lhes proporcionar uma oportunidade para inverter a espiral de insucesso de que têm sido vítimas, ou, se, pelo contrário, cumprem apenas a função de “higienizar” as turmas “normais”, permitindo-lhes acelerar o passo sem serem tolhidas pelas dos mais “lentos” e “desinteressados”.

Do que não restam dúvidas é que a adesão voluntarista e acrítica aos modismos pedagógicos, sem uma reflexão séria em torno das suas implicações sobre as várias faces da “qualidade” da escola, pode provocar danos irreversíveis nas suas cobaias forçadas. No que concerne ao modo de agrupamento dos alunos e à constituição de grupos de nível, importa também ter presente que, como demonstram diversos estudos (Kulik, 1992; Ireson & Hallam, 1999), os seus efeitos não são dissociáveis das medidas que com elas interatuam. Como afirmam Ireson e Hallam (1999, pp. 344-5):

“There appear to be complex interactions between grouping, teaching methods, teacher attitudes, the pacing of lessons and the ethos of the school. The grouping of pupils is only one of several factors affecting the learning environment of the classroom.”¹³

¹³ Por exemplo, no caso das turmas de nível de alto rendimento, como os próprios defensores deste modo de agrupamento reconhecem, os sucessos verificados parecem decorrer também de recursos suplementares que não são

3. Concluindo

Na complexa gramática da escola e da densa tessitura das relações e decisões que aí se concretizam, o modo de agrupamento dos alunos, sobretudo quando cruzado com os modos específicos de atribuição de professores às turmas, constitui um bom analisador da conceção de justiça (mais ou menos complexa) subscrita pelos seus gestores (A cada um a mesma coisa? A cada um segundo os seus méritos? A cada um segundo as suas necessidades? A cada um segundo seu lugar ou posição? ...). A escola, enquanto “lugar de vários mundos” (Derouet, 2000), onde confluem diferentes “princípios de justificação” (Boltansky & Thevenot, 1991), pressupõe reconhecer, como afirma Estêvão (2002: 119), a necessidade de mobilizar uma noção de “justiça complexa” dado que no seu interior “se mobilizam justiças e argumentações subsidiárias de princípios diferentes, uma vez que cada mundo aponta, de facto, para gramáticas diferentes de justiça e para ordens de grandeza também distintas.” O “grande” e o “pequeno” nunca o são de modo absoluto.

As lideranças escolares, no exercício quotidiano do mandato que lhes foi delegado pelas respetivas comunidades educativas, através das decisões que tomam e dos princípios de justificação que privilegiam, assumem um papel ativo na configuração, no plano da ação, de formas particulares de justiça e de igualdade (também ela complexa). Neste sentido, subscrevemos a posição de Freire quando este autor sustenta que a escola, não podendo tudo, pode alguma coisa. Contudo, como também assertivamente observa Dubet (2004: 545), “Não podemos perder de vista que o fator de igualdade essencial é antes de tudo a redução das próprias desigualdades sociais. Nenhuma escola consegue, sozinha, produzir uma sociedade justa.”

Referências Bibliográficas

Afonso, A. J. (2003). Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In M. T. Esteban, *Escola, Currículo e Avaliação* (pp. 36-55). São Paulo: Cortez Editora.

Afonso, A. J. (2017). Neomeritocracia e novas desigualdades: Alguns comentários. In L. Torres & J. Palhares (Orgs.), *A Excelência Académica na Escola Pública Portuguesa* (pp. 253-263). V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.

proporcionados às turmas de rendimento médio ou baixo. A este propósito, Kulik (1992) reconhece que os ganhos evidenciados nas turmas aceleradas e enriquecidas não resultaram apenas do talento dos alunos e dos ajustamentos curriculares aplicados nestes contextos. Estes grupos, como afirma o autor, beneficiam cumulativamente de outras vantagens: “special resources are usually available for enriched and accelerated classes. The teachers of enriched and accelerated classes often have special training for work with gifted and talented students. Parents of youngsters in these classes sometimes band together in formal or informal networks to support their children. Special funding is sometimes available for these classes.” Kulik (1992: xiv) Apesar de Kulik não o reconhecer expressamente, parece-nos razoável admitir que se estes recursos acrescidos fossem disponibilizados a todas as turmas, incluindo as turmas mistas, as diferenças observadas entre os vários grupos seriam muito provavelmente desvanecidas.

Antunes, F. & Sá, V. (2010). *Públicos Escolares e Regulação da Educação. Lutas concorrenciais na arena educativa*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Antunes, F. & Sá, V. (2015). À la recherche d'une autre éducation. Professeurs et élèves en difficulté: voix et récits d'expériences au Portugal. *Revue Education et Sociétés*, 36, (2), 143-148.

Boltanski, L. & Thévenot, L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Crahay, J. (2000). *Equality of Educational Opportunity*. Washington: US Government Printing Office.

Derouet, J-L (Org.) (2000), *L'école dans plusieurs mondes*. Bruxelles: De Boeck e Larcier.

Dubet, F. (2004). O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, 34 (123), 539-555.

Duru-Bellat, M. (2006). *L'Inflation Scolaire. Les Désillusions de la Méritocratie*. Paris: Seuil.

Duru-Bellat, M. & Mingat, A. (1997). La constitution de classes de niveau dans les collèges: les effets pervers d'une pratique à vise égalatrice. *Revue Française de Sociologie*, 38 (4), 759-789.

Estêvão, C. A. V. (2002). Justiça complexa e educação. Uma reflexão sobre a dialectologia da justiça em educação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 64, 107-134.

Gamoran, A. (1992). Synthesis of Research / Is Ability Grouping Equitable? *Educational Leadership*, 50 (2), 11-17.

Gentili, P. (1997) O Discurso da "Qualidade" como Nova Retórica Conservadora no Campo Educacional. In P. Gentili; T.T. Silva (Orgs.), *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação* (pp. 111-177). Petrópolis: Editora Vozes.

Includ-Ed (2012). *Estratégias de inclusão e coesão social na Europa a partir da educação*. Consultado em outubro 28, 2015, em <http://creaub.info/included/results/>

IRESO, J. & HALLAM, S. (1999): „Raising Standards: is ability grouping the answer?“ *Oxford Review of Education*, 25(3), 343-358.

Kulik, J. (1992). *An Analysis of the Research on Ability Grouping: Historical and Contemporary Perspectives. Research-Based Decision Making Series*. Storrs: The University of Connecticut

Levin, H. (2002). A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (3), 159-174. Consultado em março 25, 2016, em <http://www.jstor.org/stable/3594163>.

Lima, L. C. (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. & Sá, V. (Orgs.). *O Governo das Escolas. Democracia, controlo e performatividade*. V. N. de Famalicão: Edições Húmus.

Perrenoud, Ph. (1996). *La construcción del Éxito y del Fracaso Escolar*. Madrid: Ediciones Morata.

Sá, V. & Veloso, E. (2018). *Turma Alfa: A dilemática fronteira entre práticas educativas inclusivas e práticas educativas exclusivas*. *Revista de Sociologia de la Educación (RASE)*, 11 (1), 21-36.

Simões, G. (2007). A Auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 4, 39-48.

Slavin, R. (1986). *Ability grouping and student achievement in elementary schools: a best-evidence synthesis*. Baltimore, MD: Center for Research on Elementary and Middle Schools. Consultado em abril 18, 2017, em <http://www.ericdigests.org/pre-927/grouping.htm>.

Torres, L. & Palhares, J. (2017) (Orgs.). *A Excelência Académica na Escola Pública Portuguesa*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão

Oliveira, R. & bauer, A. (2017). Desigualdades intraescolares no Brasil. In L. Lima & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp.173-194). V. N. de Famalicão: Edições Húmus.

Wrigley, T. (2003). Is 'school effectiveness' anti-democratic? *British Journal of Educational Studies*, 51 (2), 89-112.

Young, M. & Muller, J. (2010): Three educational scenarios for the future: lessons from the sociology of knowledge. *European Journal of Education*, 45 (1), 11-27.

GERIR COM CONFIANÇA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Sónia Dinis

Instituto superior Politécnico Lusíada de Benguela

sonia.dinis@isplusiadabenguela.ed.ao

Nuno Silva

Agrupamento de Escolas de Montemor-o-Novo

nunosilva@aemn.pt

Resumo

As escolas são espaços de interação, em que professores, gestores, alunos e famílias se encontram. Isto é significativo, porque a aprendizagem torna-se uma construção partilhada, em que cada agente pode influenciar e promover inovações, mas nenhum, isoladamente, tem o controlo ou o conhecimento de tudo o que se passa. É neste contexto que a confiança ganha importância na gestão e liderança educacional, porque se torna importante garantir que as ações individuais são confiáveis - têm em conta os interesses partilhados e os objetivos alargados da organização.

Devido às características interativas e complexas das escolas, colocamos a hipótese da confiança que aí opera ter características próprias. Nesse sentido, realizamos um estudo exploratório qualitativo em três contextos educacionais (duas escolas portuguesas e uma escola estrangeira localizada em Portugal) com o objetivo de acedermos à perceção (a) do conceito de confiança, de professores, coordenadores e diretores e (b) da utilização da confiança enquanto estratégia organizacional. Os dados foram recolhidos através de entrevistas (com roteiros semiestruturados) e tratados por análise de conteúdo, com recurso a conceitos provenientes da Teoria da Complexidade.

Os resultados sugerem que o constructo emergente de confiança tem uma estrutura triárquica, assente na partilha de informação/poder, interdependência e coerência e que a confiança é usada para agir no sistema, em função de contextos de ação, desafios locais e constrangimentos centrais.

Concluimos que a confiança é um instrumento de liderança e gestão alinhado com a complexidade das escolas e, nesse sentido, as chefias executivas podem favorecê-la - promovendo condições de partilha de informação e ação recíproca e coerente entre docentes - para estimular desenvolvimentos organizacionais e pedagógicos.

Palavras-chave: complexidade, confiança, gestão escolar, liderança.

1. Introdução

As escolas são ambientes complexos, em que professores, gestores, alunos e famílias se encontram para promover aprendizagens. Nessa medida, constituem-se enquanto ecologias (Hamido, 2007; Stronach, 2002) dinâmicas (com capacidade para mudar espontaneamente), onde muitos atores são encorajados a intervir em resposta a desafios locais.

Isto é significativo, porque a aprendizagem torna-se uma construção partilhada, influenciada por muitos agentes e dificilmente controlada por estruturas hierárquicas piramidais, o que tem reflexos evidentes nas áreas da liderança e da gestão. As dinâmicas interativas entre alunos, professores, famílias e gestores, traduz um campo de interdependências, em que cada agente pode promover mudanças, mas nenhum, isoladamente, tem o controlo ou o conhecimento de tudo o que se passa. É neste enquadramento que a confiança ganha valor, porque se torna importante garantir que as ações individuais são confiáveis - têm em conta os interesses partilhados e os objetivos alargados da organização.

Contudo, a conceptualização da confiança deriva, em muitos casos, de contextos empresariais, assentes numa lógica de mercado e lucro, o que talvez não se adegue à realidade das escolas.

O facto é que as escolas estão sujeitas a incertezas que emergem da sua natureza profundamente humana e relacional e, apesar de ideários político-legislativos, não são empresas que competem num mercado. Se a maioria das empresas lida com algumas inovações, produtos materiais e um público-alvo que pode ser organizado por clusters de necessidades, nas escolas a relação pedagógica é permanentemente imprevisível, as inovações são frequentes (porque se tratam de adaptações aos estudantes) e os produtos (os alunos) são auto e hétero construídos.

Estas características aconselham a que se questione sobre o conceito de confiança com que os professores operam, porque a complexidade que se encontra nas escolas sugere que a confiança aí usada pode ter características próprias e diferenciadas.

Nessa medida, conduzimos um estudo exploratório, de características qualitativas-interpretativas, em três contextos educativos localizados em Portugal, com o objetivo de

aceder às percepções de professores, coordenadores e diretores acerca do conceito de confiança e impactos, no desenvolvimento organizacional, da sua utilização.

Começamos por rever, brevemente, o conceito de confiança e estudos recentes que iluminam a relação entre confiança e gestão educacional. A seguir, apresentamos os procedimentos metodológicos do estudo, os resultados e a respetiva discussão. O texto fecha-se com conclusões e recomendações orientadas para as áreas da gestão e liderança educacionais.

2. Confiança: conceito e relevância na educação

O conceito de confiança é multifacetado. Numa revisão recente do conceito, Lucie Cerna (2014) salienta que a confiança, enquanto processo, implica a expectativa de que os outros membros da comunidade serão cooperativos e honestos; a disponibilidade para estar vulnerável - com base na convicção de que os outros agirão com competência, abertura e benevolência; e a disposição para aceitar algum risco proveniente das incertezas e das interações entre agentes.

Neste enquadramento, a confiança apresenta níveis diferentes, dependendo das interações recíprocas que ocorrem: confiança interpessoal (de uma pessoa para com outra, conotada com a reputação individual), a confiança grupal (de um indivíduo ou grupo para com um grupo), a confiança organizacional (de pessoas ou grupos para com organizações) e institucional (logo, orientada para o sistema em que opera) (Cerna, 2014).

Os impactos da confiança na educação são variados. Por um lado, parece mediar a relação entre as lideranças e a ação dos docentes. Por outro, pode influenciar diretamente a aprendizagem dos alunos.

Quanto aos efeitos organizacionais, as culturas de escola nas quais a confiança, colaboração e comunicação estão presentes promovem a mudança e o desenvolvimento profissional dos docentes. Isto sugere que as lideranças executivas têm um papel relevante em dispor os recursos para influenciar os ambientes e culturas de confiança mútua, comunicação efetiva e colaboração genuína (Li, Hallinger, Kennedy & Walker, 2016) e transforma a confiança num instrumento real de liderança, gestão e desenvolvimento organizacional.

Outro dado relevante é o impacto que a confiança pode ter no envolvimento dos docentes. Demir (2013), encontrou dados que sugerem que a confiança dos professores na organização é um precursor da cultura de liderança docente, o que significa que nas escolas em que a confiança prospera, os docentes estão mais propensos a assumir papéis ativos no sucesso da escola. Isto é importante porque, em ambientes complexos, é de esperar que os docentes atuem para promover o sucesso dos alunos - portanto, liderem. Sabemos, por exemplo, que a implementação de políticas educacionais é um processo em que os professores e as escolas interpretam a legislação à luz das necessidades locais (Barroso, 2013, Porter, Fusarelli &

Fusarelli, 2015). Inexoravelmente, os professores têm a aptidão e a vontade para agir e mudar a escola através de processos espontâneos e interativos (Harris & Muijs, 2004; Silva, 2016) e tais movimentos parecem ser mais eficazes em condições de confiança mútua.

Aliás, a confiança parece ser um mediador de interdependências, com efeito positivo no desenvolvimento das organizações educativas. Por exemplo, Van Maele e Van Houtte (2011) encontraram resultados que apontam que a confiança dos professores nos alunos, pares, famílias e diretores favorece as crenças pessoais acerca da autoeficácia profissional; Cosner (2009), encontrou evidências de que a confiança está relacionada com a melhoria do conhecimento científico dos professores e com a implementação de mudanças frutíferas na aprendizagem; e Ennis e McCauley (2002) descobriram que quando os alunos não percebem que os professores confiam neles, estão menos envolvidos no processo de aprendizagem.

Em suma, a confiança tem impactos nos ambientes pedagógicos e organizacionais e, por isso, deve ser encarada como um instrumento de gestão e liderança.

Contudo, as escolas são espaços de grande interação, em que vários agentes regulatórios atuam, cada qual procurando influenciar o comportamento dos outros (Barroso, 2013, 2005; Afonso & Costa, 2014) e, eventualmente, portadores de conceitos e práticas próprias acerca da confiança e da sua utilização em prol da organização e dos alunos. Este é, pois, o ponto central da investigação.

3. Metodologia

Procuramos aceder à percepção do conceito de confiança usada na organização e desenvolvimento das escolas e compreender as diferenças que surgem devido aos papéis e contextos educacionais específicos. As questões de investigação foram:

- Qual é o conceito de confiança percebido por professores, coordenadores (professores com cargos de gestão) e diretores?
- Como é que a confiança é usada para o desenvolvimento da escola e que efeitos tem?
- O que muda de acordo com o papel e o contexto?

A pesquisa seguiu o paradigma qualitativo-interpretativo, que oferece explicações que põem em perspectiva as interações (Carmo & Ferreira, 2015; Radford, 2006) e constou da análise de uma série de casos: foram entrevistados diretores, coordenadores e professores de três contextos educativos.

A recolha de dados ocorreu através de entrevista individual, método adequado à análise dos significados das percepções dos participantes (Pocinho, 2012; Radford, 2006), através de guião semiestruturado, instrumento que favorece a emergência de informação de uma forma

relativamente livre e, paralelamente, facilita a comparação dos dados (Carmo & Ferreira, 2015, Manzini, 2012).

Na fase de construção do instrumento (para assegurar a validade interna e a fidelidade), o guião foi analisado por dois investigadores externos e foi realizada de uma entrevista individual, com o objetivo de avaliar a capacidade das questões gerarem dados coerentes com os objetivos da pesquisa (Manzini, 2012). Nos procedimentos éticos, salientamos a recolha cuidada do consentimento informado, livre e esclarecido e a obtenção prévia de autorização das direções executiva das escolas para a realização do estudo.

A seleção da amostra seguiu os princípios de (a) conveniência, dada a necessidade de encontrar pessoas e escolas dispostas a colaborar, excluindo-se os agrupamentos de constituição recente (menos de 4 anos), uma vez que não ofereciam tempo de interação necessário ao estabelecimento de uma cultura organizacional (Hargreaves & Fink, 2007); e (b) intencionalidade na seleção dos entrevistados e dos contextos: professores com papéis diferentes (diretores, gestores intermédios e professores sem cargo de gestão) e contextos educacionais com características diversificadas (em busca dos fatores permanentes de confiança, isto é, para além das influências contextuais).

As características gerais dos contextos selecionados são os seguintes:

- O contexto 1 é um grande Agrupamento de escolas com 1850 alunos (desde o pré-escolar até ao nível secundário de educação) e 225 professores. É composto por 14 espaços autónomos (escolas não ligadas fisicamente entre si) e está localizado na região centro-sul de Portugal. Não tem projeto educativo nem foi avaliado externamente desde a sua constituição (5 anos antes);
- O contexto educativo 2 é um pequeno agrupamento escolar, constituído por 2 espaços autónomos. É frequentado por 350 alunos (desde o ensino pré-escolar ao secundário) e nele trabalham 40 docentes. O Agrupamento foi alvo de uma avaliação externa no ano letivo anterior à pesquisa. O projeto educativo é estruturado em objetivos influenciados pelas necessidades de melhoria identificadas nesse processo de avaliação e em metas quantitativas relativas ao desempenho dos alunos.
- O contexto 3 é uma escola estrangeira localizada em Portugal que funciona num único um espaço. É frequentada por 1050 alunos (do ensino pré-escolar até ao nível secundário), sob a ação de 70 professores. Está localizado num grande centro urbano. O projeto educativo é estruturado por objetivos gerais focados na aprendizagem e no desenvolvimento de competências e a avaliação externa é anual.

Os dados foram tratados através de análise de conteúdo. As categorias de análise foram determinadas à priori (conceito de confiança, utilização da confiança e efeitos da utilização da

confiança) e as unidades de análise foram extraídas à posteriori, através de um processo exploratório assente em conceitos inerentes à Teoria da Complexidade.

4. Resultados e discussão

O primeiro ramo da pesquisa destinava-se a aceder às percepções dos professores acerca das suas conceptualizações de confiança. O segundo, tinha como objetivo compreender os impactos do uso da confiança e as diferenças que emergiam em função dos contextos educativos e dos papéis desempenhados pelos docentes.

4.1. Percepções de confiança

As narrativas apontam para um conceito prático de confiança (retratando a intenção de agir no contexto, em função dos desafios locais), que resulta da confluência da partilha de informação/poder, coerência e interdependência.

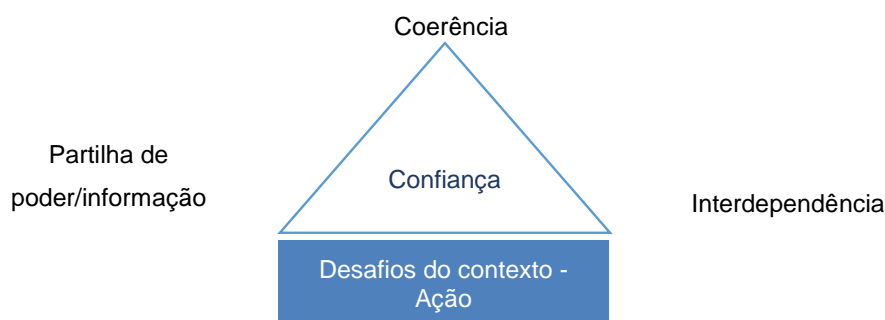


Figura 1: Estrutura de confiança que emerge das entrevistas

A componente “Partilha de informação/poder” pode ser entendida como a recolha e utilização de informação e a partilha de conhecimento (logo, de poder).

“Eu utilizo [a confiança] dando sempre a minha opinião, aí está, eu digo sempre aquilo que penso, (...) eu faço porque eu acho que é em prol dos meus alunos e que às vezes é preciso ouvir quem está cá no terreno, (...) porque eu acho que às vezes nos esquecemos de defender os interesses dos alunos (...)”

Coordenadora C1

Assim, esta componente representa uma iniciativa ativa de circulação da informação e de redução de assimetrias de poder. Estas assimetrias são muitas vezes inerentes aos cargos executivos, que controlam recursos e dos quais é esperado que sejam capazes de utilizar os

meios à sua disposição para reduzir as assimetrias e encorajar o envolvimento dos stakeholders (Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012).

As novidades que os dados revelam são que há outro vetor nessas assimetrias, relacionado com a qualidade contextual das informações - os professores do contexto têm informações e poderes a que outros agentes não podem aceder - e que os docentes procuram ativamente que esse controlo esteja, partilhado: trata-se de partilhar para aproximar aqueles que trabalham nos contextos (os docentes que identificam as necessidades e lhes dão resposta) e aqueles que gerem os recursos no topo da organização.

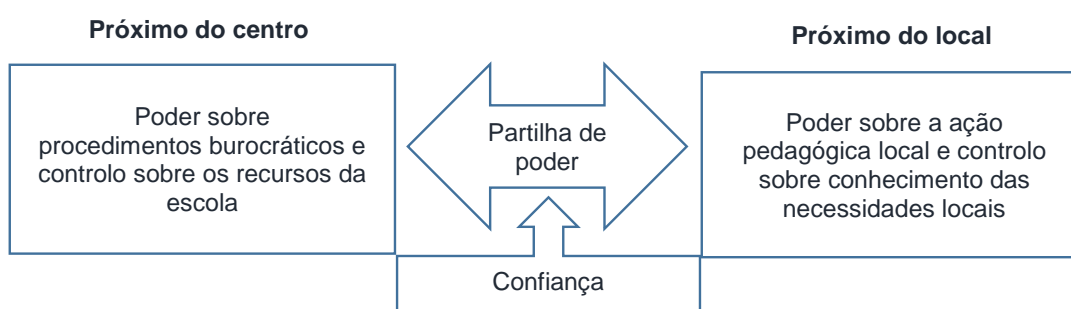


Figura 2: Interpretação da componente partilha de informação/poder.

A componente “Interdependência” parece referir-se ao grau de influência/reciprocidade que as decisões próprias têm nas decisões e ações dos outros.

“Confiança? Eu acho que é fazer o meu trabalho. Eu digo, às vezes, eu sou coordenadora há algum tempo, isso quer dizer que a direção confia no meu trabalho e eu confio no dos colegas que são professores, como nós até vamos, pronto, como os alunos passam por todos é fácil perceber o que é que se está a passar (...)”

CoordenadoraC2

Os discursos evidenciam a consciência do efeito da interdependência, isto é, de que as ações individuais têm impactos mais alargados que a pessoa, a sala de aula ou o momento. Em contextos adaptativos e complexos, a interdependência reflete as características sociais e relacionais da profissão docente. Aprender e ensinar são atos nos quais o trabalho de muitos contribui para objetivos comuns que não podem ser satisfeitos por iniciativas individuais desgarradas - a aprendizagem de um único aluno, por exemplo, depende da intervenção de vários professores, da família, dos pares e da comunidade.

Portanto, a interdependência representa os interesses que todos partilham, apesar das pessoas poderem ter objetivos ou motivações diferentes (Uhl-Bien & Marion, 2009) - o que pode favorecer o trabalho conjunto e a criação de relações recíprocas.

E o componente “Coerência” parece relacionar-se com as tarefas, atividades e interações que são consistentes com os interesses da escola, as necessidades do sistema e os desafios da aprendizagem, com recurso a competências técnicas e pedagógicas.

“A confiança é pensarmos que estamos todos a trabalhar para um objetivo comum ...”

Directora1

Isto é particularmente relevante porque nos sistemas complexos a coerência é um mecanismo de trabalho importante (Snowden & Boone, 2007). Os professores, face aos desafios que os estudantes colocam, podem não ser capazes de cumprir expectativas pré-definidas (por exemplo, metas), mas estão preocupados em agir dentro de um plano alargado de coerência com a organização (objetivos de aprendizagem, ou interesses dos alunos, por exemplo).

Quanto ao fundo operacional da confiança, as narrativas sugerem que se edifica enquanto um valor para promover as mudanças necessárias no contexto: os docentes usam-na para agir e responder aos desafios da aprendizagem. É, conseqüentemente, uma estratégia para a autonomia e eficiência - porque favorece a emergência de soluções contextualizadas. Como tal, emerge como um instrumento da liderança educacional que procura adaptações e melhorias.

4.2. Diferenças em função de papéis e de contextos

Os discursos revelam diferenças relacionadas com as funções e os contextos quanto ao uso e impactos da confiança na organização e profissão.

Quanto aos papéis, as percepções parecem ser guiadas pelas tarefas e competências que lhes estão associadas: os professores focam os seus discursos na sala de aula, os coordenadores na relação entre as pessoas e os diretores estão orientados para os objetivos organizacionais, retratando os papéis de ensino, coordenação e gestão.

Estes dados parecem revelar que as preocupações, motivações e percepções são geridas em termos de espaços de influência e intervenção, o que é consistente a natureza complexa das escolas: as inovações ocorrem em função das necessidades locais e produzem padrões de comportamento que podem influenciar todo o sistema (Cilliers, 1998; Mason, 2008).

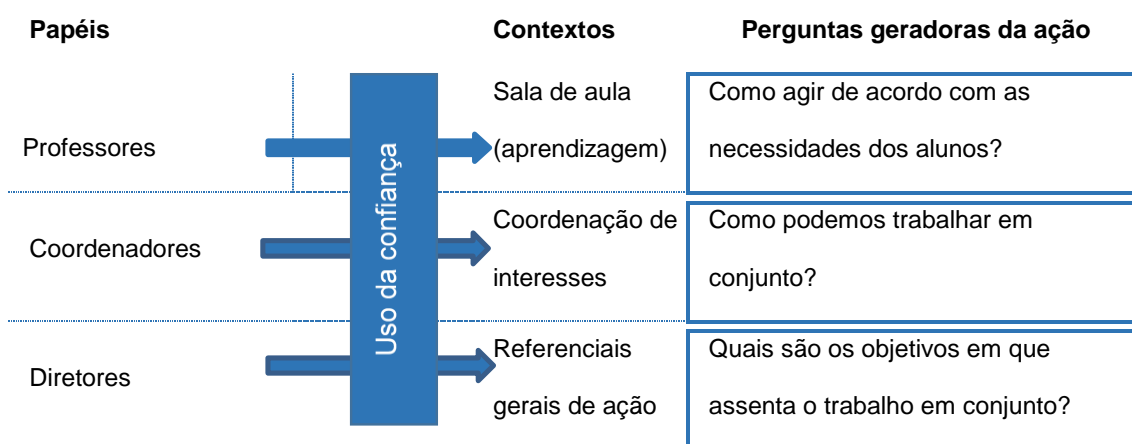


Figura 3: Interpretação da relação confiança-papéis

Quanto à variável “contexto”, as narrativas revelam diferenças nos objetivos e efeitos da utilização da confiança: os contextos mais dependentes do controlo central parecem usar a confiança para garantir procedimentos de organização e de re-organização e no contexto educativo mais autónomo a confiança parece ser usada também para desenvolver a cultura escolar.

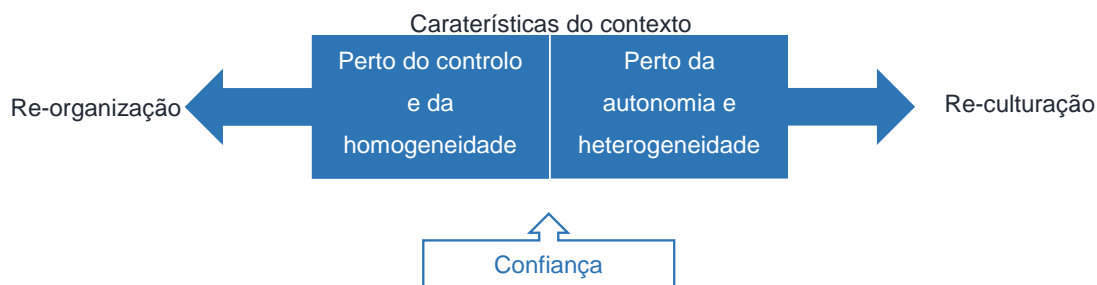


Figura 4: Interpretação da relação confiança-contextos

Assim, os contextos educativos portugueses parecem estar sob a influência de constrangimentos de governança e controlo que limitam o efeito/uso da confiança à re-organização: é posta em prática para contribuir para o cumprimento de tarefas, atividades e metas estabelecidas e garantir que a escola não se afasta do caminho pré-estabelecido (no projeto educativo ou nos normativos).

“Para já tem garantido que as pessoas que estão nos cargos sabem o que é que devem fazer e que a escola está a funcionar com normalidade, não há segredos... ou seja, as pessoas sabem o que devem fazer”.

DirectorC1

Estes dados parecem espelhar as características centralizadas e homogeneizadoras do sistema educativo português (ver, por exemplo, Afonso, 2009; Torres, 2013). Nesta medida, estes agrupamentos estão sujeitos a constrangimentos que podemos considerar empresariais: a valorização de procedimentos semelhantes, em busca de eficiência e de rendimento - apesar de contextos diferentes e de desafios educacionais e sociais variados.

No contexto educacional 3, apesar dos efeitos da confiança estarem relacionados com a identificação de problemas e a re-organização, também é usada para permitir a agilidade dos professores na resposta às necessidades dos alunos e das turmas, o que alinha o contexto com valores de adaptação, democracia e diversidade: a confiança está orientada para a agilidade e a evolução (em vez da mera re-organização). Portanto, os efeitos parecem ser de re-culturação - isto é, a emergência de novos valores e formas de funcionamento coletivo - capaz de aceitar as diferenças e de unificar energias e esforços, permitindo, em simultâneo, um certo grau de controlo.

Este contexto educativo tem uma estrutura organizacional híbrida, por estar localizado no estrangeiro e beneficia de características que podem explicar esta diferença:

- a maior mobilidade do corpo docente, o que pode estimular a permeabilidade a novas ideias e práticas e o acolhimento/inclusão da diversidade;
- o projeto educativo organizado por objetivos alargados e generalistas, portanto, contendo regras simples que não excluem ideias, necessidades ou valores, menos vinculado a resultados académicos que os projetos das escolas portuguesas;
- avaliação externa mais frequente e presente (eventualmente ao contrário de expectativas), que pode significar que os avaliadores interagem e estão engajados com a mudança - por contraste, em Portugal a avaliação externa decorre a cada quatro anos e os avaliadores não retornam à escola após o processo;
- o espaço físico único, conducente a encontros e colaborações e, portanto, propício a relações de colaboração;
- instrumentos democráticos de gestão, que dão poderes decisórios ao corpo docente e podem favorecer a responsabilização consciente pela ação educativa.

5. Limitações

Este estudo tem limitações que devem ser reconhecidas, em particular aquelas que se relacionam com a metodologia utilizada. Trata-se de um estudo qualitativo, de carácter exploratório, cujos resultados e conclusões são específicas aos contextos estudados e, por isso, não podem ser generalizados; e nada revela acerca das dinâmicas longitudinais inerentes à

confiança (foi reportado a um momento do ano letivo). Estas limitações refletem a necessidade de novas pesquisas que contribuam para validar os dados e conclusões que aqui apresentamos.

Apesar destas limitações, a pesquisa oferece a possibilidade do conhecimento produzido ser usado pelos técnicos que atuam na realidade e que serão responsáveis por avaliar a pertinência deste conhecimento para as suas ações.

6. Conclusões

Ao longo deste artigo argumentamos que a complexidade das escolas assenta na quantidade e variedade das interações e na autonomia que os professores têm para responder aos desafios dos contextos e que, por isso, a confiança utilizada para o desenvolvimento organizacional pode ter características próprias.

A investigação parece ter desvelado essa singularidade.

Primeiro, os resultados sugerem que professores, coordenadores e diretores agem segundo percepções de que a confiança resulta dos inter-relacionamentos, da informação que é partilhada e dos referenciais de coerência.

Em segundo lugar, revelam que os docentes usam a confiança para agir nos seus contextos, em função das suas realidades locais, das necessidades dos alunos e dos desafios e tarefas inerentes (aprendizagem, coordenação ou gestão).

E, finalmente, a investigação aponta que as características e constrangimentos do contexto influenciam os efeitos do uso da confiança: nos contextos mais sujeitos a constrangimentos centralizados, o uso da confiança parece resultar em ações para retornar a um percurso pré-determinado (re-organização); e na escola mais autónoma, a utilização da confiança parece permitir a emergência de novas formas de agir e interagir (re-culturação). Portanto, sugere que os constrangimentos legislativos/organizacionais das escolas são relevantes para os impactos da utilização da confiança e aconselham que políticas de gestão e liderança educacional sejam aliviadas de elementos que cinjam os resultados das interações a modelos homogêneos (eventualmente empresariais) de funcionamento.

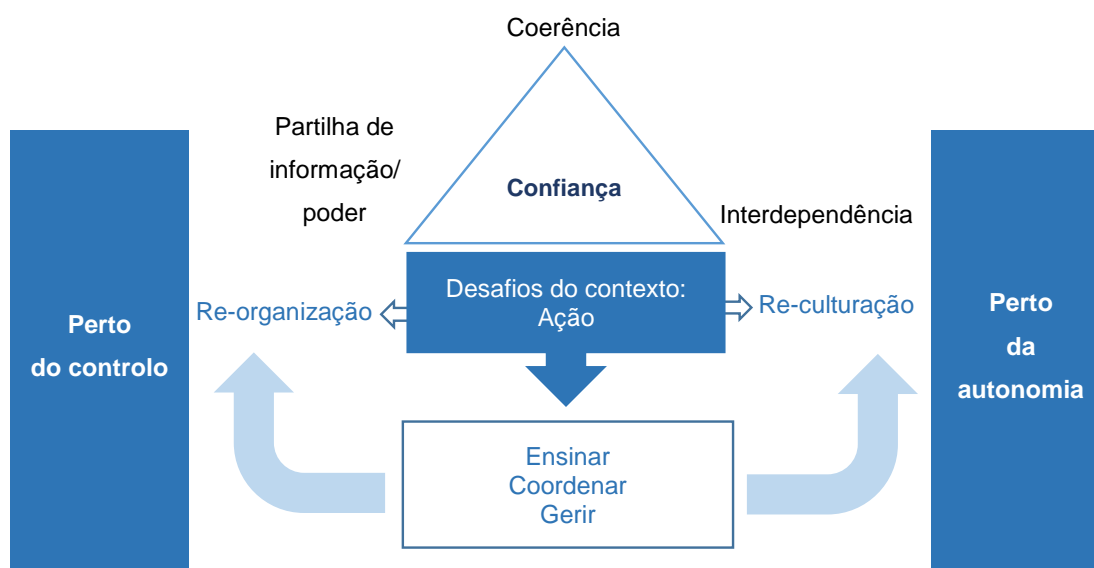


Figura 5: Dinâmica da confiança enquanto estratégia de liderança - Hipótese

Nas áreas específicas da ação de gestores e líderes executivos, os resultados sugerem que as pessoas nesses cargos podem influenciar o ambiente para promover relações de confiança e, através dela, o desenvolvimento organizacional. Apesar dos diretores não poderem ordenar aos docentes que sejam interdependentes, podem beneficiar as relações que favoreçam a colaboração e a reciprocidade; tão pouco podem obrigar a partilha de informação (cuja importância para os outros é, tantas vezes, subjetiva), mas podem criar as condições para que os agentes se encontrem e a partilha ocorra; e dificilmente podem exigir que os professores sejam consistentes com as metas e resultados quando estas não acolham os desafios quotidianos da sala de aula, mas podem criar regras simples que favoreçam a coerência entre os professores e a organização.

Portanto, gerir com confiança parece traduzir-se no estabelecimento de condições de interação entre os agentes para permitir a partilha de informação, reciprocidade de relações e coerência - na certeza de que estes, na posse da sua autonomia, agirão para fazer face aos desafios da sua realidade.

Referências bibliográficas

Afonso, A. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, pp. 13-29. <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545> [January 4, 2018].

Afonso, N. & Costa, E. (2014). Knowledge moves: Transition and fluidity in the policy process, In Freeman, R., & Sturdy, S. (Orgs.). Knowledge in Policy: embodied, inscribed, enacted. Studies of health and education in Europe, 1-2, United Kingdom: Policy Press.

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. Educação, Temas e Problemas, 12 e 13, pp. 13-25., <http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf> [January 8, 2018].

Carmo, H., & Ferreira, M. (2015). Metodologia da investigação: Guia para a autoaprendizagem (3ª ed.). Lisboa: Universidade Aberta.

Cerna, L. (2014). Trust: What it is and why it matters for governance and education. OECD Education [Workink Pappes, No 108]. Paris: OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en>.

Cilliers, P. (1998). Complexity and Postmodernism. Understanding complex systems. London: Routledge.

Crosner, S. (2009). Building organizational capacity through trust. Educational Administration Quarterly, 45, pp. 248-291.

Demir, K. (2013). The effect of organizational trust on the culture of teacher leadership in primary schools. Educational Sciences. Theory & Practice, 15(3), pp. 621-634. Doi: <http://dx.doi.org/10.12738/estp.2015.3.2337>

Ennis, C. & Mccauley, M. (2002). Creating urban classroom communities worthy of trust. Curriculum Studies. 34(2):149-172. Doi: <http://dx.doi.org/10.1080/00220270110096370>

Hamido, G. (2007). Escola, ecologia viva e reflexiva: O poder de mudar. Interacções, 7, pp. 141-178. <http://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/349> [4 de janeiro de-2015].

Hargreaves, A., & Fink, D. (2005). Sustainable Leadership. San Francisco: Jossey-Bass.

Harris, A., & Muijs, D. (2004). Improving schools through teacher leadership. London: Open University Press.

Hooge, E., T. Burns AND H. Wilkoszewski (2012), "Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability", OECD Education Working Papers, No. 85, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en>

Li, L., Hallinger, P., Kennedy, J., & Walker, A. (2016). Mediating effects of trust, communication and collaboration on teacher professional learning in Hong Kong primary schools. International Journal of Leadership in Education, pp. 1-20. Doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13603124.2016.1139188>.

- Manzini, E. (2012). Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. *Revista Percurso - NEMO*, 4(2), pp. 149-171. <http://repositorio.unesp.br/handle/11449/114753> [August 15, 2017].
- Mason, M. (2008). What is complexity theory and what are its implications for educational change? *Educational Philosophy and Theory*, 40(1), pp. 356-369. Doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1469-5812.2007.00413.x>.
- Pocinho, M. (2012). *Metodologia da investigação e comunicação do conhecimento científico*. Lisboa: Lidel.
- Porter, R., Fusarelli, L. & Fusarelli, B. (2014). Implementing the Common Core: How educators interpret curriculum reform. *Educational Policy*, 29(1), pp. 111-139. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0895904814559248>
- Radford, M. (2006). Researching classrooms: Complexity and chaos. *British Educational Research Journal*, 32(2), pp. 177-190. Doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1469-5812.2007.00413.x>
- Silva, N. (2016). *Escolas, complexidade* (Dissertação de mestrado, universidade Aberta, Portugal). Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.2/6270>
- Snowden, D., & Boone, M. (2007). A leader`s framewok for decision making. *Harvard Business Review*, pp. 68-76. https://www.researchgate.net/publication/5689229_A_Leader's_Framework_for_Decision_Making [January 4, 2018]
- Stronach, I., Corbin, B., Mcnamara, O., Stark, S., & Warne, T. (2002). Towards an uncertain politics of professionalism: Teacher and nurse identities in flux. *Journal of Education Policy*, 17(1), pp. 109-138. Doi: <http://dx.doi.org/10.1080/02680930110100081>.
- Torres, L. (2013). Liderança singular na escola plural: As culturas da escola perante o processo de avaliação externa. *Revista Lusófona de Educação*, 23, pp. 51-76. <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/3354> [January 4, 2018].
- Uhl-bien, M., & Marion, R. (2009). Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model. *The Leadership Quarterly*, 20, pp. 631-650. Doi: 10.1016/j.leaqua.2009.04.007
- Van maele, D., & Vanhoutte, M. (2011). The quality of school life: teacher-student trust relationships and the organizational school context. *Social Indicators Research*, 100, pp. 85-100. Doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-010-9605-8>.

O ARRANJO (INTER) INSTITUCIONAL DO PARFOR NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

Adalberto C. Ribeiro

UNIFAP-Brasil/IEUL-Portugal

adalb.cr@gmail.com

Natália Alves

IEUL-Portugal

nalves@ie.ulisboa.pt

Resumo

O objetivo é analisar o modelo (inter)institucional de política pública educacional implementado no Brasil, no período 2009-2017, denominado Política Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, na Universidade Federal do Amapá, localizada no estado do Amapá. A Política foi uma iniciativa do governo federal brasileiro, por intermédio do Ministério da Educação em regime de colaboração com unidades federadas, Distrito Federal, municípios e instituições de ensino superior. O centro das atenções é o Fórum Estadual de Formação Docente implementado no estado do Amapá. As categorias política pública, arranjo institucional e conflito, são centrais neste trabalho. Questões de partida: Quais as naturezas dos conflitos (inter)institucionais surgidos no âmbito do Fórum a partir da experiência da Universidade Federal do Amapá? Como os atores participantes do Fórum se manifestaram diante dos conflitos estabelecidos? A abordagem metodológica se baseou em consulta à referência bibliográfica, na legislação e documentos, em conversas informais com os atores do Fórum e na experiência de um dos autores em participar do processo, nas mais variadas instâncias. Os resultados, apontam dificuldades na execução da política, com conflitos, responsabilidades não assumidas pelos atores envolvidos, mas também a busca por consensos porque, ao final, todos tinham interesse na certificação dos alunos vinculados ao programa de formação de professores. Conclui-se ter havido aprendizados com o modelo (inter)institucional até então não experimentado localmente.

Palavras-chave: Arranjo institucional, política pública, formação de professores.

1. Introdução

O objetivo é analisar o modelo (inter)institucional de política pública educacional implementado no Brasil, no período 2009-2017, denominado Política Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR), na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), localizada no estado do Amapá (AP).

O PARFOR é uma iniciativa do governo federal brasileiro, por intermédio do Ministério da Educação (MEC) em regime de colaboração com unidades federadas, Distrito Federal, municípios e instituições de ensino superior (IES).

Para compreender o problema utilizamos a categoria arranjos institucionais e a categoria conflitos, além de política pública. Assim optamos porque é necessário conhecer as formas atuais de modelos de políticas públicas educacionais. O PARFOR, claramente, se apresenta, enquanto política pública, com outro formato e com inovações desde sua concepção até a fase de execução, mesmo sendo um modelo que obedece às exigências dos organismos internacionais vinculados ao capitalismo globalizado.

Neste estudo, fizemos a opção por centrar nossas análises no âmbito do Fórum Estadual de Formação Docente do estado do Amapá (daqui em diante referenciado como Fórum PARFOR/AP) e a experiência da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) porque este é o espaço onde melhor poderia se revelar as questões referentes ao modelo (inter)institucional dessa política pública educacional, nomeadamente seus conflitos e consensos possíveis.

Vamos utilizar os verbos sempre no passado porque o PARFOR teve breve existência de 2010-2017 .

As seguintes questões de partida orientaram este artigo:

Quais as naturezas dos conflitos interinstitucionais surgidos no âmbito do Fórum PARFOR/AP a partir da experiência da UNIFAP?

Como os atores participantes do Fórum PARFOR/AP se manifestaram diante dos conflitos estabelecidos?

A abordagem metodológica se baseou em consulta à referência bibliográfica, à legislação e documentos, em conversas informais com os atores do Fórum PARFOR/AP e na experiência de um dos autores em participar do processo, nas mais variadas instâncias.

Os resultados, considerando o arranjo, da política pública formulada pelo governo federal e pondo em prática os princípios do federalismo brasileiro que exige a prevalência do regime de colaboração só poderia ser com dificuldades, conflitos, interpretações egoísticas pelos atores envolvidos, mas também a busca por consensos porque, ao final, todos tinham interesse no “produto” que foi a certificação dos alunos do PARFOR.

Este trabalho está dividido em cinco seções além desta introdução. Nelas se expõem os argumentos conceituais e empíricos para ao final se concluir a questão procurando-se responder aos questionamentos de partida.

2. Arranjos institucionais: algumas anotações

O PARFOR, como toda política pode ser analisada a partir da concepção que foi gerada e no bojo de um campo de forças que manifestam determinada correlação de interesses mais ou menos conflitantes, e que ao final, é posta a disposição da sociedade.

Em nosso entendimento para se compreender uma política pública necessário se faz, portanto, considerar as relações entre “Estado, classes sociais e sociedade civil, pressupondo que é nesta relação que se origina os agentes definidores das políticas públicas” (BONETI, 2012, p. 18). Compreendê-la com o momento histórico em que foi produzida, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes e dominados, e das ideologias a partir das quais verdades relativas acabam por tornar-se absolutas.

As políticas públicas não se dão somente por determinação jurídica como se o Estado fosse uma instituição neutra. Na correlação de forças, mesmo em nível local, é possível se observar processos e resultados de políticas públicas, como no caso da região Norte do Brasil.

Noutro aspecto Boneti (2012) lembra que a oposição centro/periferia forjada a partir de uma lógica etnocêntrica se considera verdade única e universal. É deste pensamento que nasce a ideia de que na periferia se encontra o atraso ou, quando muito, o tradicional já obsoleto.

É com esta concepção que o PARFOR é formulado no Brasil, um país imenso territorialmente e com diversidades que as políticas centrais não conseguem captar. O caso do PARFOR se enquadra nas lições de Boneti (2012, p. 23) “[...] a ação intervencionista das políticas públicas, parte do pressuposto de que há uma homogeneidade entre as pessoas, e/ou o objetivo desta ação é da homogeneização, não tratando os grupos sociais considerados “diferentes” como tais [...]”

A compreensão do PARFOR implica enquadrá-lo no projeto do capitalismo globalizado que é, hoje, em grande medida, o agente definidor de políticas públicas para os países latino-americanos.

Não obstante, sendo as políticas públicas resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil (BONETI, 2012, p. 28), o Estado não é neutro e se apresenta como um agente repassador à sociedade civil das decisões saídas do âmbito dessa correlação de forças travada entre os diversos segmentos sociais.

O caráter, portanto, de uma política pública, isto é, o tipo de intervenção do Estado na realidade social, o tipo de impacto que ela provoca nesta realidade, os benefícios que ela produz e quem ela beneficia, é construído durante o todo da sua trajetória, desde o momento da sua elaboração até a sua operacionalização (BONETI, 2012, p. 28)

Com efeito, do jogo de forças podem surgir em diversas escalas conflitos de variadas ordens. O PARFOR sendo um arranjo (inter)institucional educacional (adiante definiremos este termo) que se baseou no regime federalista brasileiro trouxe consigo diversos pontos de conflitos porque, entre outras coisas, seus formuladores partiram do pressuposto que se tratava de liberalidade do governo federal brasileiro e que a política pública seria recebida de bom grado por todos os agentes participantes do processo, especialmente pelos professores vinculados a educação básica, público alvo a quem se dirigiu.

Considerando que a forma desses arranjos influencia diretamente os resultados da gestão, nos apoiamos na definição de Araujo;Ribeiro;Vieira (2008) que ao analisar gestão de recursos hídricos definiu como conflitos institucionais àqueles originados da estrutura institucional da gestão. A autora definiu três tipos de conflitos institucionais que aqui nos interessa e que podemos adaptar ao caso de políticas educacionais: 1) conflitos legais – decorrentes da incompatibilidade de diferentes conjuntos de leis (por exemplo, leis federais, estaduais e municipais; de diferentes interpretações da mesma lei, por diferentes atores; e das diferenças entre o espírito e a letra da lei, quando da sua aplicação; 2) conflitos políticos – referentes às abordagens adotadas em relação à gestão educacional, incluindo diretrizes para capacitação de recursos humanos, a utilização de instrumentos econômicos, e o nível de participação do público alvo, e dos agentes gerentes educacionais de um modo particular; 3) conflitos organizacionais – causados por inadequações na estrutura administrativa de gestão de recursos educacionais, por superposição de funções atribuídas às várias entidades, por incompatibilidades no aparato regulatório, ou pela insuficiência e/ou inadequação dos mecanismos de resolução de conflitos.

Dos três tipos acima citados, considerando o escopo deste trabalho, vamos destacar os conflitos políticos e os conflitos organizacionais no momento da análise das questões referentes ao Fórum Estadual do PARFOR no estado do Amapá e a experiência da UNIFAP.

Conflito aqui, portanto, tem como pressuposto

[...] a dominação de uns sobre outros, que no âmbito das relações sociais é analisada por Friedmann (1996) da perspectiva da distribuição de poder político e económico na sociedade, alimenta a conflitualidade em diversos domínios da prática social” (ALVES, 2017, p.41).

Por outro lado, foram os neoinstitucionalistas (GOODIN, 1997; MARCH e OLSEN, 1983; POWELL e DIMAGGIO, 1991; LANE, 1993; NORTH, 1990) que buscaram mostrar a organização da vida política e do ambiente social sob o manto das instituições. Estas incluem qualquer forma de constrangimento que os seres humanos impõem para moldar a interação entre si. Instituições

podem ser constrangimentos formais (regras, normas, leis, tipicamente escritas) ou informais (convenções, códigos de conduta, valores, símbolos, tipicamente não-escritos) (ROCHA, 2004).

Neste quadro, uma noção importante é a de mudança institucional. Uma ideia que pressupõe processo gradual e contínuo, através do qual as instituições evoluíam e sofreriam alterações. Para Rocha (2004, p. 3) “[...] a mudança institucional consiste no processo através do qual arranjos institucionais anteriores deixam de estar em vigor, sendo substituídos por um novo conjunto de regras e procedimentos. É o momento em que novas instituições tomam o lugar de instituições antes estáveis”.

Para o objetivo deste trabalho vamos utilizar o conceito de arranjo (inter)institucional a partir de Fiani (2013): um arranjo institucional seria o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos (no presente caso, educacionais) podem cooperar e/ou competir. Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas (educacionais) em uma sociedade.

3. O modelo (inter) institucional do PARFOR

O PARFOR, enquanto modelo (inter)institucional de política pública educacional, obedece aos princípios da Conferência Mundial de Educação para Todos considerada um marco histórico para a política educacional porque indicou para a América Latina um conjunto de diretrizes educacionais, coerentes com um outro e “novo” momento histórico cujo uma dos protagonistas principais foi a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Não podemos esquecer, a partir das recomendações da Conferência da UNESCO, a influência de organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na formatação das reformas educacionais, inclusive no campo das políticas de formação de professores, ocorridas na América Latina. Todos estes organismos justificam a necessidade de os países efetuarem reformas educacionais com vistas a criar um quadro de trabalhadores mais qualificados e assim tornarem-se capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico influenciados que estão pelas diretrizes da Teoria do Capital Humano (BASTOS, 2015). Na década de 1990, no Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDBEN) já se revelava “atualizada” pelas necessidades do século XXI que se avizinhava.

Quanto aos seus aspectos constitucionais, a organização jurídico-institucional brasileira tem como um dos pilares o regime de colaboração e o PARFOR é executado por meio desse regime. As relações intergovernamentais constituem o ponto central para o funcionamento dessa política. São relações marcadas pela organização institucional brasileira (Federação), pela

estrutural societal e pela conjuntura política na qual está inserido um contexto de conflitos e de cooperação.

De acordo com Nucci (2017) a macro agenda educacional brasileira caminhou na direção da descentralização e cooperação instituindo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Planos de Metas e o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumentalizando uma série de programas educacionais nos municípios brasileiros sob a égide do regime de colaboração. O PARFOR é parte do rol de ações do MEC que teve como objetivo a formação de professores em exercício na educação básica.

Nucci (2017, p. 30) pesquisando sobre o PARFOR verificou

De acordo com os documentos oficiais o PARFOR foi resultado da ação conjunta do MEC, das Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e das Secretarias de Educação dos estados e municípios, no âmbito do Plano de Metas ‘Compromisso Todos pela Educação’, que estabeleceu, no país, um novo regime de colaboração, respeitando a autonomia dos entes federados. (BRASIL, 2009a).

É o decreto 6.094/2007 que lança o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” cuja finalidade, em regime de colaboração, é conjugar esforços entre os entes federativos em prol da melhoria da educação básica, tendo como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Plano é composto por 28 metas, dentre as quais a meta XII do art. II: “Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para a formação inicial e continuada de profissionais da educação”.

É no âmbito dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (cada unidade federada devia implementar o seu) que o arranjo (inter)institucional desta recente política pública de formação de professores no Brasil se revelou de modo mais real, com muitos conflitos e consensos possíveis. Não poderia ser de outra forma porque, sem dúvidas, todos os atores que guardavam lugar nas cadeiras dos fóruns como membros efetivos, tinham interesse na certificação dos alunos. Os fóruns foram os colegiados em que, de fato, a política educacional se deu e se fez concretizar em meio a conflitos e decisões cooperativas em regime federativo.

Quadro 1: Composição dos Membros do Fórum

Ordem	Membros ou Representantes do Fórum
1	Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal (Presidente)
2	Membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal
3	Representante do Ministério da Educação
4	Representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
5	Dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante
6	Representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
7	Representante do Conselho Estadual de Educação
8	Representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)
9	Representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas

Fonte: Bastos (2015)

4. A Experiência do PARFOR na UNIFAP: as relações no âmbito do Fórum

Foi o Decreto n.º 6.755/2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, e disciplinou a atuação da Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada apontando como um dos princípios em seu artigo 2º, inciso III a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos de forma articulada entre o MEC, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino estaduais e municipais.

Segundo Ribeiro (2011) o PARFOR é resultado de um conjunto de ações do MEC, em colaboração com as secretarias de educação dos estados e municípios e instituições públicas de educação superior neles sediadas, para ministrar cursos superiores gratuitos a professores em exercício nas escolas públicas, mas sem formação adequada que atendessem à LDBEN.

Na UNIFAP o programa foi implementado em 2010 com 06 cursos - Artes Visuais, Letras, Ciências Biológicas, História, Geografia e Física - tendo sido ampliado posteriormente com a oferta do curso de Pedagogia. O PARFOR foi extinto no final de 2017 pelo governo federal, portanto, com breve uma duração de sete anos.

O modelo do PARFOR na UNIFAP apresentava um primeiro constrangimento: os cursos tinham que funcionar pelo regime modular. Assim como no restante do país os alunos trabalhavam no período regular das aulas e só poderiam cumprir com a carga horária do curso superior nos períodos intervalares, ou seja, durante suas férias.

Em regime modular os cursos funcionavam com 10 horas aulas por dia de segunda a sábado com jornadas extenuantes, especialmente para parte dos alunos que eram oriundos do interior do estado e de municípios distantes há mais de 8 horas de viagem. Esses alunos não tinham na capital Macapá (cidade onde ocorreram as aulas presenciais) nenhuma estrutura de recepção (nem casa, nem familiares, nem, muitas vezes, condições financeiras de custear o período de estudos) . Obviamente que neste contexto a evasão já se registrava na execução dos primeiros módulos.

Não obstante, as organizações públicas pactuadas com o poder federal deixavam de cumprir com suas responsabilidades. Consta no Manual Operacional do programa as várias competências e atribuições de cada agente envolvido. As secretarias de educação, por exemplo, deveriam se organizar para a liberação dos seus professores no período em que os módulos estivessem ocorrendo, além de ter que prover custos com transportes e permanência deles no local de estudos. A UNIFAP deveria fazer a recepção desses novos alunos dando-lhes o mesmo tratamento que dá ao aluno do ensino regular. Todavia, para que direitos dos discentes do PARFOR fossem reconhecidos foi necessário organização e luta da parte desses alunos em um contexto de muitos conflitos, mas também de consensos.

Ainda há algo a se destacar nesta panorâmica mais geral da questão: de 2010 a 2017 foram várias as greves feitas pelos professores no estado do Amapá. Ocorreram greves pelos professores da UNIFAP, greves pelos professores da rede estadual e greves pelos professores das diversas redes municipais de ensino. Todos eles estavam vinculados ou como professores ou como alunos do PARFOR. Estes fenômenos não previstos no modelo impactaria todos os três calendários escolares não só das duas redes da educação básica, mas também o calendário acadêmico da própria UNIFAP agravando, muitas vezes, as relações políticas e pedagógicas no âmbito do programa PARFOR, com rebatimentos de conflitos nas escolas em que trabalhavam os professores alunos do programa. Vejamos:

Conflitos políticos. Foram de várias ordens. No Brasil, as redes estaduais funcionam, na sua rotina, com a gerência de técnicos vinculados as secretarias de educação e, na própria escola, com a presença gerencial do diretor da unidade escolar.

□ Foram recorrentes os inúmeros casos de diretores de escola que pressionavam os professores a se apresentarem ao trabalho mesmo o calendário acadêmico não tendo sido concluído. Em várias ocasiões o próprio secretário municipal de educação, autoridade mais importante editava regras ameaçadoras quanto a não apresentação do profissional na escola conforme o calendário letivo daquela unidade escolar;

- No âmbito do fórum secretários municipais se organizavam para que a votação no âmbito deste colegiado determinasse o calendário acadêmico da universidade federal. Por outro lado, no âmbito dos colegiados de cursos na UNIFAP os docentes não abriam mão de estabelecer as regras temporais do calendário do PARFOR justificando eu se tratava de competência privativa da universidade;
- Os alunos (professores nas redes estaduais) que não tinham cadeira no PARFOR passaram a participar por meio de seus representantes e a ter voz no fórum e pressionavam para que seus direitos fossem reconhecidos exigindo que o calendário da universidade fosse respeitado;
- A Presidência do Fórum, muitas vezes, fazendo o jogo político da “boa vizinhança” tendia a acompanhar seus pares buscando interferir na autonomia didática da UNIFAP;
- As greves ocorridas durante o período 2010-2017 “perturbaram” o ambiente institucional sobremaneira e pôs em relevo os interesses de outro ator que sequer era parte do arranjo: os pais. Preocupados com o rebatimento das greves repercutindo junto as famílias os gerentes do sistema pressionavam pelo fim da greve e intensificaram o cumprimento do calendário escolar e não do calendário da universidade que em muitos momentos não estava em sintonia com os demais calendários das várias redes de ensino;

Conflitos organizacionais. Também de várias ordens. Na região Norte, sem dúvidas de poucos recursos para a educação dadas as suas peculiaridades, as estruturas gerenciais dos sistemas são muito deficitárias, seja por problemas de natureza orçamentária, recursos técnicos humanos, por questões na estrutura física, etc, com implicações diretas no trabalho do professor em sala de aula e até mesmo na sua vida.

- A rede estadual de ensino não cumpriu com as atribuições de prover as condições de permanência dos professores de sua rede de ensino, fosse com apoio financeiro, didático ou pedagógico;
- Do mesmo modo as redes municipais, com raras exceções e apenas em períodos descontínuos, não assumiram as provisões com deslocamentos e permanência de professores vinculados aos seus quadros funcionais;
- A UNIFAP, por sua vez, de modo inexplicável, não permitia que os alunos do PARFOR acessassem aos direitos disponíveis pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como faziam seus pares do ensino regular. Para que houvesse tratamento isonômico, neste caso, foi necessário que os alunos se organizassem enquanto uma categoria de estudantes e iniciassem uma reivindicação para acesso ao restaurante universitário com direito às refeições diárias. Somente depois de denúncias junto ao MEC e muitos conflitos no âmbito do Fórum é que ocorreu o enquadramento dos alunos do PARFOR como pleiteantes aos serviços universitários cobertos pelas rubricas do PNAES;

- Os gerentes dos sistemas da educação básica, por muitas vezes, pretenderam invadir competências legais específicas da universidade alegando a instância hierarquicamente mais elevada para deliberar sobre assuntos do PARFOR que seria o Fórum e não as instâncias internas da universidade;
- A UNIFAP, em razão de greves recorrentes pela quais passou no período 2010-2017 aprovou calendários acadêmico para o período regular que contava com os meses de julho, janeiro e fevereiro, exatamente no mesmo período em que se executava o PARFOR. Isto gerou outros conflitos com os alunos do PARFOR passaram a reclamar das condições de “nômades” dentro da universidade porque não tinham lugar físico que gerasse uma identidade como seu local de estudos;

Não obstante os conflitos acima, não se pode negar que a experiência do PARFOR na UNIFAP por meio do Fórum foi também proveitosa e de muitas aprendizagens. Dessa experiência cabe destacar, por fim, que o principal ator a tencionar desde o início, de modo claro, o programa para o seu aprimoramento foram os alunos. Eles estudaram a legislação, foram atrás de documentos, pressionaram gestores, denunciaram medidas que julgavam injustas, se organizaram enquanto categoria, confrontaram secretários e coordenadores de cursos, inventaram meios de sobrevivência durante a permanência dos estudos, enfim, foram protagonistas de um processo de formulação de política pública educacional (em sua fase de execução), que culminou com um arranjo (inter)institucional incapaz de prever questões postas no decorrer da execução do programa. Foram os alunos, por meio de seus representantes eleitos democraticamente, que tiveram participação ativa desde o início do PARFOR/UNIFAP e que mesmo sem voto no Fórum Estadual, mas com presença, voz e participação foram capazes de seguir até o final chegando, grande parte deles ao momento da certificação.

5. Apontamentos (in) conclusivos

O objetivo deste trabalho foi analisar o modelo (inter)institucional do PARFOR destacando a experiência na UNIFAP, nomeadamente os conflitos e consensos que se passaram no âmbito do Fórum PARFOR/UNIFAP.

As evidências revelaram que o modelo, independentemente de obedecer às crenças da Teoria do Capital Humano foi capaz de criar um espaço político, hierárquico e assimétrico que reuniu diversos atores com os interesses dos mais díspares e conflitantes, mas com propósitos de encaminhar as questões. Ao final, havia um ponto de consenso: a certificação dos professores que eram alunos do PARFOR na UNIFAP.

Vimos que as esferas do poder público local não cumpriram suas responsabilidades. O governo do estado do Amapá não realizou nenhum incentivo aos seus professores que estudaram na UNIFAP nos cursos do PARFOR, salvo liberá-los, todavia, em certos momentos ainda com restrições devido ao choque de datas entre os calendários acadêmico e escolares. Do mesmo modo, as prefeituras dos municípios dos interiores durante o tempo que seus professores. A UNIFAP inicialmente teve sérias dificuldades de compreender que os alunos vinculados ao PARFOR eram alunos como os mesmos direitos dos alunos dos cursos regulares.

Com as tensões acima o Fórum PARFOR/UNIFAP foi o espaço legítimo e legal para se enfrentar as dificuldades, local onde os alunos resolveram participar e reivindicar buscando soluções para os conflitos de natureza política e organizacional que particularmente lhes afligiam.

Sendo os alunos o lado mais fraco quanto ao poder formal, eles tiveram que subverter a ordem do Fórum PARFOR/UNIFAP para, mesmo sem direito ao voto, ter voz o bastante para reivindicar suas demandas específicas. É graças ao poder de organização dos alunos, mas também ao modelo da política pública, ora analisada, que as críticas, denúncias, manifestações, pressões, consensos, serão pautadas, discutidas e deliberadas para ao final incorporar novos elementos ou cumprir com responsabilidades que já estavam consignadas no Manual de Acompanhamento do PARFOR.

Paradoxalmente, foi o modelo de matriz descentralizadora inspirado nas recomendações de organismos internacionais como a UNESCO, FMI, BID, entre outros, e que está em sintonia com o capitalismo globalizado, que foi capaz de pôr frente a frente esferas públicas de poder hierarquicamente assimétricas para encontrarem soluções de caráter local e solucionarem demandas dos atores envolvidos no processo de execução da política pública educacional PARFOR.

No Brasil foram muitos e diversos os fóruns estaduais de formação docente implementados em decorrência da política do PARFOR. Mais estudos utilizando-se a categoria arranjo institucional podem ser bem vindos para que se compreenda por meio de um lastro maior de amostra os efeitos nacionais deste modelo que teve os seus aspectos de concepção e execução inovadores.

Referências bibliográficas

Alves, S. (2017). Conflitos Institucionais no Âmbito da Capital Europeia da Cultura. Finisterra, LII, 104, pp. 39 -56.

Araújo, D., Cláudio, R., Vieira, ZMCL., (2012). Conflitos Institucionais na Gestão dos Recursos Hídricos do Estado da Paraíba. RBRH - Revista Brasileira de Recursos Hídricos. Volume 17 n.4 - Out/Dez, 259-271

Bastos, AFBO. (2015). Análise da Implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica em Estados da Região Norte do Brasil. CAMPINAS.

Boneti, LW. (2012). As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. ISSN 1984-4352. Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. Disponível em <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em 25/04/2018

Fiani, R. (2013). Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro : Ipea , Rio de Janeiro, março.

Nucci, LP. (2017). O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): o regime de colaboração. Campo Grande-MS, UFMS, 187p; 30cm.

Rocha, R. (2004). A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. Cadernos EBAPE.BR. Volume II - Número 1 - Março.

Ribeiro, AC. (2011). PARFOR na Amazônia Setentrional: capital social e trajetórias escolares. 35ª Reunião Nacional da ANPED, Natal-RN.

Ribeiro, AC. (2017). Processos de formação do capital cultural e resistência de professores alunos na Amazônia Setentrional. Utopía Y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional De Filosofía Y Teoría Social Cesa-Fces-Universidad Del Zulia. Año: 22, N°. 79 (Octubre-Diciembre), Pp 57-69. Maracaibo-Venezuela.

GESTÃO CURRICULAR COMO PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EDUCATIVO

Inês Teixeira

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

inesteixeira.esrt@gmail.com

Fernando Diogo

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

fdiogo@ese.ipp.pt

Pedro Duarte

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

pedropereira@ese.ipp.pt

Resumo

Procede-se neste estudo à análise dos processos de gestão do currículo na escola, tais como descritos e avaliados nos 289 relatórios de avaliação externa de escolas da região norte de Portugal, produzidos entre os anos de 2011 e 2017. Os dados indicam graves fragilidades ao nível da gestão do currículo levada a cabo pelas escolas, permitindo a inferência de que o currículo não é ainda um projeto que as escolas concebam, a partir do currículo nacional. Os índices de insucesso escolar, a indisciplina nas aulas, as dificuldades com as famílias e o desconforto dos professores comprovam que a rigidez curricular e organizacional está na mais completa contradição com a acentuada heterogeneidade discente, tornando um desenvolvimento curricular fundado no paradigma racional-tecnológico. Face à complexidade acrescida da escola para todos, o currículo nacional precisa de ser, ao nível da escola, reconcetualizado e reconstruído, para se tornar acessível aos alunos e para que estes reconheçam a sua relevância. Contextualizar, integrar, adequar e diferenciar o currículo constituem o conjunto de decisões curriculares a serem assumidas pelos professores, individual e coletivamente. Não obstante, os dados indicam que, no essencial, impera a ditadura do currículo prescrito e que a gestão curricular de escola é, ainda incipiente. Os maiores avanços ter-se-ão produzido no âmbito das medidas de recuperação e apoio aos alunos com atrasos e/ou dificuldades de aprendizagem. As escolas parecem não ter consciencializado ainda que o

currículo real que desenvolvem é um dos principais fatores desse insucesso e dessas dificuldades e atrasos. E, por isso, lançam mão de uma estratégia remediativa quando podiam minimizar o fenômeno através duma estratégia preventiva: conceber um currículo real contextualizado, adequado e articulado.

Palavras-chave: gestão curricular, articulação curricular, escola e currículo.

1. Currículo e Papeis curriculares da escola e do professor

Dewey (1995, p. 91) afirmava que “uma sociedade é democrática na medida em que facilita a participação nos seus bens de todos os seus membros em condições iguais”. Sendo um bem, a educação é também um direito fundamental e condição para o exercício dos demais direitos humanos, o que vincula a escola à obrigação de, não apenas promover igualdade de oportunidades, mas também de garantir que todos os alunos façam as aprendizagens essenciais ao seu desenvolvimento pessoal e à sua inserção na vida social, apetrechando-os com os conhecimentos e as competências necessários à concretização dos seus projetos de vida. É nesta perspectiva “que se coloca a premência de retomar a questão da igualdade educativa, na sua relação com o currículo, a avaliação e a organização escolar e em articulação com a questão da democratização das sociedades” (Diogo, 2008, p. 259). Sendo “fundamentalmente, através do currículo que a escola leva a cabo as suas funções sociais” (Ibidem, p. 250), é forçoso reconhecer o seu papel na produção do insucesso escolar. De facto, “a selecção que se faça dos conteúdos culturais que vão integrar o currículo vai ter repercussões nas distintas oportunidades dos alunos, conforme a sua proveniência” (Diogo, 2008, p. 230). Como escreve Beane (2000, p. 43), “quando o currículo oferece um sentido de finalidade, unidade, relevância e pertinência - quando é coerente - é mais provável que os jovens integrem as experiências educativas nos seus esquemas cognitivos, o que, por seu lado, amplia e aprofunda o conhecimento de si próprios e do mundo”. E, para além disso, o modo de organização e desenvolvimento do currículo é, também, um dos mais decisivos fatores do desigual sucesso escolar dos alunos. Porque o currículo “também é um processo que adquire forma e significado, de acordo com a organização que realiza e, em função do espaço e do tempo que se materializa” (Pacheco, 2011, p. 3).

A possibilidade de começar a inverter a situação e ir tornando o currículo um fator de sucesso escolar depende, também, da adoção de um conceito de currículo que articule o currículo prescrito, da autoria dos agentes políticos e administrativos, com o processo do seu desenvolvimento, da autoria dos agentes escolares. Um conceito que, sem desvalorizar o primeiro, acentue sobretudo a importância do chamado currículo real, que “é constituído pelo conjunto de experiências educativas que são proporcionadas aos alunos, isto é, pelos objetivos

e conteúdos que são trabalhados nas aulas e pelas metodologias e atividades empregues para os trabalhar” (Diogo, 2010, p. 6).

Esta valorização do currículo real torna indispensável um maior protagonismo, ao nível da decisão curricular, por parte das escolas e dos professores. É a estes que compete “fazer opções estratégicas para que esse currículo seja adequado à população escolar e ao contexto onde ele se vai desenvolver” (Leite, 1999, p. 28). No dizer de Roldão (2013, p. 8), cabe à escola “construir, a partir dos referentes culturais de cada um, percursos de aprendizagem que os integrem e incorporem, mas simultaneamente garantam a ligação eficaz à apropriação do saber comum (o currículo situa-se nesse corpo de saber comum necessário) que garante a pertença social plena”.

Tal como Cosme e Trindade (2012, p. 73) “defendemos a necessidade dos professores se afirmarem como gestores curriculares para que, por sua vez, os alunos se pudessem afirmar, também, como construtores de saberes”. Isto significa que cabe aos professores “quer a responsabilidade estratégica pela definição dos projetos curriculares quer a responsabilidade pedagógica pela criação das condições educativas e logísticas que sejam necessárias para que os seus alunos possam vir a ser co-responsáveis, no âmbito das respetivas turmas, pela operacionalização de tais projetos curriculares” (Cosme & Trindade, 2012, p. 78).

Parece-nos evidente que “deve ser predominantemente em torno dos alunos e alunas (isto é, do conhecimento das suas características socioculturais, cognitivas, dos seus interesses e motivações) que a planificação do desenvolvimento do currículo se organiza e elabora” (Diogo & Vilar, 1998, p. 16). Neste sentido, a adequação curricular é “o conjunto articulado de procedimentos pedagógico-didáticos que visam tornar acessíveis e significativos, para alunos em situações e contextos diferentes, os conteúdos de aprendizagem propostos num dado plano curricular” (Roldão, 1999, p. 58). Ao estabelecer “um nexos entre o currículo comum, a natureza dos contextos e as características dos seus destinatários para tornar possível a incorporação da diversidade, a adequação curricular tem como locus da sua aplicação o processo gestão do currículo na/pela escola e coloca o problema de saber que tipo de alterações comporta relativamente ao currículo-padrão” (Diogo, 2008, p. 232). Partilhamos o ponto de vista de Roldão (1999, p. 60) quando admite alterações de natureza qualitativa, tais como a formulação de “objectivos idênticos com conteúdos diversos mas de complexidade equivalente (...) que garantam um mesmo nível de desempenho e de domínio de saberes e competências, embora através do estudo de tópicos diferentes” (Roldão, 1999, p. 60).

A articulação curricular, horizontal e vertical, impõe-se como uma necessidade porque “há a inadequação cada vez mais ampla, profunda e grave entre, por um lado, os nossos saberes desunidos, divididos, compartimentados e, por outro, realidades ou problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários” (Morin, 2002, pag. 40). A consciência desta inadequação deveria ser suficiente para que, ao nível da escola, enquanto instância de distribuição social do conhecimento e da cultura, se instituisse

como lógica organizadora das práticas curriculares uma lógica inversa à que norteia a investigação científica, passando do abstrato para o contextualizado e do saber fragmentado para o saber articulado.

De facto, a especialização do conhecimento criou a necessidade de estabelecer as relações entre as partes, para recompor o todo: a compartimentação dos saberes “impede de ver tanto o global (que fragmenta em parcelas) como o essencial (que dissolve)” (Morin, 2002, p. 45).

No terreno da escola, isso significa cuidar da articulação curricular vertical, para que “o que se aprende de novo faça sentido e se enquadre na aprendizagem anteriormente consolidada, é importante que os conteúdos se organizem em âmbitos de complexidade crescente, de modo a tornar coerente a progressão do processo cognitivo” (Roldão, 2013, p. 10). Mas também da articulação curricular horizontal, porque “na medida em que o currículo incorpora áreas de conhecimento diversas, é importante que o modo de organizar a aprendizagem seja harmonizado metodologicamente, apelando convergentemente a operações cognitivas de grau e complexidade idênticas, e que se visibilizem para o aprendente os nexos entre os diferentes campos do conhecimento, enquanto múltiplos instrumentos de leitura da realidade na sua unidade e complexidade (Roldão, 2013, p. 10).

2. Metodologia

O presente estudo tem o intuito de conhecer as forças e as fraquezas evidenciadas pelas escolas e agrupamentos escolares da região norte de Portugal no domínio da prestação do serviço educativo.

Foi analisada a totalidade dos relatórios de avaliação externa da Região Norte (289) produzidos nos anos letivos seguintes: 2011/2012 (84); 2012/2013 (59); 2013/2014 (55); 2014/2015 (51); 2015/2016 (29) e 2016/2017 (11) e consultados no website da Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC). Recorreu-se a uma metodologia de natureza interpretativa mista (Bardin, 2004; Bryman, 2008), onde a análise quantitativa recaiu sobre a incidência de afirmações (reveladoras de boas práticas e reveladoras de aspetos a melhorar) acerca de cada uma das categorias de análise definidas à priori, em função do referencial de avaliação externa utilizado pela IGEC. Foi utilizado o software de análise qualitativa NVivo10, que facilitou a interpretação dos resultados.

3. Resultados

A análise dos resultados permitiu constatar que as categorias que apresentam maior incidência quando comparadas com a totalidade das referências encontradas no corpo dos relatórios são:

a monitorização, os apoios educativos e a articulação curricular, com 17,8, 15,5 e 14,5%, respetivamente, como se evidencia na tabela 1.

Categorias	Subcategorias	Fontes	Referências	a)	b)
Monitorização (17,8%)	análise de resultados	224	336	33,1	5,9
	estratégias	223	316	31,1	5,5
	planificações	238	363	35,8	6,4
Apoios Educativos (15,5%)	NEE	276	416	46,8	7,3
	recuperação	253	378	42,6	6,6
	desenvolvimento	88	94	10,6	1,6
Articulação Curricular (14,5%)	articulação horizontal	259	389	46,9	6,8
	articulação vertical	270	441	53,1	7,7

Tabela 1: Referências - categorias com valores mais elevados

Legenda: a) percentagem em relação ao total de referências na categoria; b) percentagem em relação ao total de referências em todas as categorias

A monitorização recai sobre as planificações (35,8% das referências na categoria), no sentido de verificar o seu cumprimento, na análise da evolução dos resultados (33,1%), no sentido de verificar o impacto das medidas tomadas e no acompanhamento da implementação das estratégias gizadas (31,1%), no sentido de avaliar a sua adequação às situações-problema que se pretendem resolver. Nos apoios educativos destacam-se as medidas de apoio aos alunos com necessidades educativas especiais (46,8%) e as atividades de recuperação relacionadas com atrasos e aprendizagens não feitas no tempo-padrão (42,6%), enquanto que as medidas orientadas para potenciar o desenvolvimento dos alunos com capacidades acima da média obtêm apenas 10,6% das referências na categoria. Relativamente à articulação curricular, a maioria das referências (53,1%) recai na articulação curricular vertical, contra 46,9% da articulação curricular horizontal.

Passando agora para as categorias que recolhem o menor número de referências no corpo dos relatórios, encontramos as metodologias, com 9,8% do total de referências em todas as categorias, e a adequação curricular, com 8,7%, como fica patenteado na tabela 2.

Categorias	Subcategorias	Fontes	Referências	a	b
Metodologias (9,8%)	métodos ativos	161	161	28,7	2,8
	atividades experimentais	232	235	41,9	4,1
	utilização didáticas das TIC	165	165	29,4	2,9
Adequação Curricular (8,7%)	ao contexto	168	179	35,9	3,1
	aos ritmos dos alunos	222	285	57,2	5
	aos interesses dos alunos	33	34	6,8	0,6

Tabela 2: Referências - categorias com valores mais baixos

Legenda: a) percentagem em relação ao total de referências na categoria; b) percentagem em relação ao total de referências em todas as categorias

Na categoria metodologias, o maior número de referências (41,9%) recai na subcategoria atividades experimentais, seguida da utilização didática das TIC (29,4%) e dos métodos ativos (28,7%). Na adequação curricular, a maioria das referências (57,2%) diz respeito à adequação do processo de ensino ao ritmo de aprendizagem dos alunos, seguindo-se a adequação ao contexto (35,9%). A adequação do currículo aos interesses dos alunos recebe apenas 6,8% das referências nesta categoria, que correspondem a 0,6% do total de referências em todas as categorias.

Com valores intermédios no que respeita ao número de referências no corpo do relatório, surgem as categorias seguintes: processos, com 11,9% do número total de referências; currículo, com 11,3%; e avaliação das aprendizagens, com 10,4%. A tabela 3 dá-nos conta destes resultados.

Categorias	Subcategorias	Fontes	Referências	a	b
Processos (11,9%)	supervisão pedagógica	280	300	44,2	5,3
	trabalho colaborativo	245	379	55,8	6,6
Currículo (11,3%)	abrangência	217	397	61,6	7
	diversificação	170	248	38,4	4,3
Avaliação das Aprendizagens (10,4%)	modalidades	245	418	70,3	7,3
	autoavaliação	148	177	29,7	3,1

Tabela 3: Referências - categorias com valores intermédios

Legenda: a) percentagem em relação ao total de referências na categoria; b) percentagem em relação ao total de referências em todas as categorias

Na categoria processos, a subcategoria trabalho colaborativo recebe a maioria das referências (55,8%), logo seguida da supervisão pedagógica, com 44,2%. Na categoria currículo, é a abrangência curricular que recolhe a maioria das referências (61,6%), cabendo à diversificação curricular os restantes 38,4% das referências nesta categoria. Quanto à avaliação das aprendizagens, a grande maioria das referências (70,3%) diz respeito às diferentes modalidades de avaliação, ficando a autoavaliação reduzida a 29,7% das referências nesta categoria.

Na parte final, os relatórios elencam um conjunto de aspetos que os avaliadores consideram os “pontos fortes” da organização escolar, seguidos de outros que dizem respeito a fragilidades e são considerados “áreas de melhoria”. Como evidencia a tabela 4, os valores mais elevados de referências como pontos fortes dizem respeito à abrangência curricular (27,3%), ao trabalho colaborativo dos docentes (12,8%) e aos apoios educativos que visem a recuperação das dificuldades (12,4%). Quanto às fragilidades, o maior volume de referências recai sobre a supervisão pedagógica (25,7%), a análise dos resultados (12,6%), a monitorização das estratégias pedagógico-didáticas (12,3%) e a articulação curricular vertical (11,4%).

Categorias	Subcategorias	Referências (pontos fortes)	b)	Referências (debilidades)	b)
Currículo	Abrangência	200	27,3	11	1,1
	Diversificação	35	4,8	0	0
Adequação curricular	ao contexto	23	3,1	4	0,4
	aos ritmos dos alunos	9	1,2	7	0,7
	aos interesses dos alunos	4	0,5	7	0,7
Articulação curricular	articulação horizontal	26	3,5	69	7,1
	articulação vertical	44	6	110	11,4
Metodologias	métodos ativos	27	3,7	37	3,8
	atividades experimentais	41	5,6	65	6,7
	utilização didáticas das TIC	7	1	15	1,5
Avaliação das Aprendizagens	modalidades	13	1,8	13	1,3
	autoavaliação	0	0	0	0
Apoios Educativos	NEE	29	4	1	0,1
	recuperação	91	12,4	34	3,5
	desenvolvimento	2	0,3	7	0,7
Monitorização	análise de resultados	26	3,5	122	12,6
	estratégias	23	3,1	119	12,3
	planificações	28	3,8	75	7,7
Processos	supervisão pedagógica	11	1,5	249	25,7
	trabalho colaborativo	94	12,8	23	2,4

Tabela 4: Referências por subcategoria - aspetos classificados como pontos fortes e como debilidades nos relatórios de avaliação externa

Legenda: b) - percentagem em relação ao total de referências em todas as categorias

Paralelamente, ao analisar a relação entre pontos fortes e fragilidades dentro de uma mesma subcategoria, ou, por outras palavras, ao analisar, relativamente a uma mesma subcategoria, as asserções produzidas nos relatórios que a apresentam como boas práticas, ou, pelo contrário, as que denunciam a sua ausência, foi possível descobrir que: a) aquelas cujas referências como pontos fortes são superiores às referências como fragilidades dizem respeito à abrangência curricular, ao trabalho colaborativo entre os docentes, à diversificação do currículo, à adequação curricular ao contexto, à adequação curricular aos ritmos de aprendizagem dos aprendentes, às modalidades de avaliação das aprendizagens, ao apoio prestado às crianças/alunos com necessidades educativas especiais e às medidas de recuperação das dificuldades; b) as situações em que as referências à subcategoria tiveram maior incidência na listagem de debilidades do que na dos pontos fortes dizem respeito à supervisão pedagógica, à

adequação curricular aos interesses dos alunos, à articulação curricular vertical, à articulação curricular horizontal, aos métodos ativos, às atividades experimentais, à utilização das TIC, às medidas de desenvolvimento das potencialidades dos alunos, à análise dos resultados, à monitorização das estratégias de apoio e à monitorização do desenvolvimento das planificações. Salienta-se o facto de a totalidade das subcategorias referentes às categorias articulação curricular, metodologias e monitorização se enquadrarem neste panorama, o que vai ao encontro da informação extraída no corpo dos relatórios, evidenciando a necessidade de um maior investimento por parte dos docentes na articulação do currículo (na sua dupla dimensão), na diversificação das metodologias de ensino e na monitorização dos processos.

Ao cruzarmos a informação proveniente do corpo dos relatórios com a proveniente dos pontos considerados pela avaliação externa como fortes ou como fragilidades, sobressaem as seguintes ilações:

1. A articulação curricular (vertical e horizontal), uma das categorias mais visadas, é também uma das categorias mais vezes referenciada como fragilidade, significando que a maioria das escolas ainda não desenvolveu um trabalho consistente nesse sentido. As referências à articulação vertical centram-se na informação veiculada entre ciclos através dos projetos curriculares de grupo/turma e através de reuniões entre professores titulares e diretores de turma dos diferentes anos de escolaridade, atenuando as dificuldades inerentes à transição entre ciclos. No entanto, o trabalho colaborativo dos docentes (por anos de escolaridade ou por áreas disciplinares), no âmbito da elaboração de planificações não dá origem a processos integrados e articulados de desenvolvimento do currículo. No que se refere à articulação horizontal, substantiva-se nos projetos curriculares de grupo/turma e nas iniciativas inscritas no plano anual de atividades e é essencialmente realizada nos departamentos e nos conselhos de turma. Na maioria das situações refere-se não haver evidências de práticas de articulação interdepartamental, ficando a concretização desse trabalho dependente da iniciativa individual, a maior parte das vezes consubstanciada na organização de visitas de estudo que englobam diferentes disciplinas e/ou cursos. Em suma, enfatizam a ausência de um verdadeiro trabalho transdisciplinar e integrado ao longo do percurso escolar dos aprendentes.

2. A abrangência do currículo, o trabalho colaborativo e as medidas de recuperação das dificuldades constituem-se como as subcategorias mais vezes referenciadas como pontos fortes e fazem parte do conjunto de categorias mais vezes referenciadas no corpo do texto.

A totalidade das referências encontradas acerca da abrangência do currículo (n=397) incidiram na articulação com o meio e destas, 54,7% referem-se a trabalhos produzidos e/ou a atividades desenvolvidas pelos alunos para celebrar datas importantes (locais e nacionais), das quais se destacam exposições de trabalhos, recitais e saraus, utilizados como forma de valorizar a

dimensão artística, desafiando a criatividade, contribuindo para a contextualização do currículo e promovendo a interação com a comunidade.

Quanto ao trabalho colaborativo, faz alusão ao trabalho em equipa no âmbito do planeamento, da conceção e partilha de materiais didáticos, da construção de critérios de avaliação, de provas de avaliação comuns e respetivas matrizes de correção (para um mesmo ano de escolaridade), da mobilização dos recursos e sua articulação para implementar medidas de apoio educativo, e da definição de algumas estratégias de melhoria.

As medidas de recuperação das dificuldades são diversas e vão desde salas de estudo, onde permanece um professor para tirar dúvidas aos alunos que aí se dirigem, apoios individualizados ou em pequenos grupos com o mesmo tipo de dificuldades, até à preparação para os exames nacionais e à tutoria entre pares, em que um aluno com melhor desempenho apoia outro(s) que apresenta(m) dificuldades. São também desenvolvidos apoios nas bibliotecas/centros de recursos, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento da língua portuguesa. As disciplinas mais visadas nos relatórios são a língua portuguesa e a matemática (26,8%), seguida do inglês (7,6%). Em menor percentagem encontram-se outras disciplinas sujeitas a avaliação externa.

3. A adequação curricular aos interesses dos aprendentes, a utilização de métodos ativos em sala de aula, a utilização das TIC como recurso didático e as medidas de desenvolvimento das potencialidades, embora sejam das subcategorias menos referenciadas ao longo do corpo do texto, surgem associadas a fragilidades. Ou seja, as referências que lhes são feitas, embora sejam em número reduzido, fazem sobressair a sua ausência ou a realização de um trabalho com falta de consistência e de generalização, por ser concretizado apenas por alguns docentes.

A adequação curricular aos interesses dos aprendentes é concretizada, sobretudo, nas atividades de enriquecimento curricular, através de projetos que utilizam metodologias ativas e experimentais e que recorrem às TIC. Nos casos em que os professores valorizam a contextualização do currículo como forma de tornar as aprendizagens mais significativas para os alunos, preocupam-se em auscultar os alunos (através da aplicação de um questionário por parte do diretor de turma) acerca das suas expectativas. Este procedimento é reconhecido como fundamental pois fornece informações que potenciam o desenvolvimento do currículo numa relação estreita com os interesses dos alunos e a cultura local.

A utilização de metodologias ativas em sala de aula surge em situações pontuais, de interação de alunos do ensino secundário com crianças do pré-escolar e/ou alunos do 1º ciclo, dependendo da iniciativa desses docentes. Por vezes, é alegada falta de condições materiais, mas que, ainda assim, os docentes recorrem a situações de improviso para concretizar essas práticas. Em contrapartida, noutros casos, afirma-se necessário potenciar os recursos existentes, bem como generalizar e consolidar as metodologias ativas enquanto determinantes na promoção do trabalho de pesquisa, da autonomia e do espírito crítico.

A falta de sistematicidade na utilização das TIC enquanto prática pedagógica está relacionada com a carência de computadores e de acesso à internet e com a reduzida formação de professores. Mesmo nos casos em que os computadores são utilizados pela generalidade dos docentes, refere-se que as suas potencialidades não são otimizadas, em particular os quadros interativos. A evidência do insuficiente aproveitamento destes recursos é seguida do reconhecimento de que a sua utilização permitiria diversificar as metodologias de trabalho ao mesmo tempo que estimularia os alunos para pesquisas autónomas e para processos de trabalho cooperativo.

Quanto às medidas de desenvolvimento das potencialidades das crianças/alunos, as referências encontradas referem-se à construção de competências metacognitivas. Aos alunos com melhores desempenhos são lançados desafios complementares, quer no âmbito das disciplinas curriculares, quer no âmbito de outras iniciativas (clubes, projetos e concursos). De salientar, ainda, que algumas das referências (4%) evidenciaram preocupação com o desenvolvimento de competências relacionadas com a cidadania, o espírito crítico e a capacidade reflexiva, assim como o incentivo à (re)construção das próprias aprendizagens, criando situações que apelem à autonomia e à criatividade.

4. A supervisão pedagógica surge como a subcategoria mais vezes referenciada pela sua ausência ou fragilidade (25,7%). A maior parte dos relatórios refere a inexistência de dispositivos organizacionais de supervisão da prática letiva em sala de aula. Talvez por isso, e por não haver relatos de práticas consistentes e bem-sucedidas, surja com menor incidência no corpo dos relatórios (5,3%). Em alguns casos (9% das referências alusivas à supervisão pedagógica), existem já algumas situações pontuais de supervisão pedagógica em sala de aula, que carecem de generalização e sistematização. Em 7,3% das situações, o texto aponta para a existência de reuniões periódicas de grupos de recrutamento, que assumem um sentido de supervisão coletiva. Apenas em 2,3% das afirmações, é possível constatar a existência de práticas consistentes de supervisão pedagógica, que têm proporcionado a melhoria das práticas, constituindo-se como uma mais-valia no desenvolvimento profissional dos docentes.

5. As duas subcategorias seguintes, mais vezes referenciadas pelas fragilidades reconhecidas, são a análise de resultados (12,6%) e monitorização das estratégias pedagógico-didáticas (12,3%), embora tenham apresentado uma menor incidência no corpo dos relatórios (5,9% e 5,5%, respetivamente). Estas categorias encontram-se muito associadas porque é evidenciada a fragilidade na monitorização das estratégias, nomeadamente no que se refere ao impacto das mesmas nos resultados dos aprendentes e vice-versa, ou seja, a ausência de ação no que se refere à adequação das medidas de apoio mesmo quando os resultados não refletem qualquer melhoria.

4. Conclusões

Contextualização curricular e abrangência do currículo são razoavelmente conseguidas, através de iniciativas de complemento curricular integradas no plano anual de atividades e de projetos com parcerias locais. Sinal positivo também para práticas de trabalho colaborativo e para a extensão e diversidade de medidas de recuperação e apoio aos alunos com dificuldades ou atrasos. Mas tudo o que, ao nível da gestão do currículo nas escolas, é mais substantivo, tal como tudo o que se liga mais diretamente com as aulas é ou inexistente ou incipiente: adequação curricular, articulação curricular, utilização de metodologias ativas, utilização das TIC como recurso didático.

Isto é, no que à gestão curricular de escola diz respeito, os dados permitem afirmar que, na imensa maioria dos casos, estamos perante estratégias de remediação. Isto é, no essencial, impera a ditadura do currículo prescrito, desarticulado, fragmentado e (desigualmente) distante das vivências dos alunos. Os efeitos deste modelo de desenvolvimento curricular entendido como aplicação mais ou menos mecânica do currículo nacional, traduzidos na não-realização das aprendizagens previstas por parte dos alunos são, a posteriori, objeto de medidas tendentes à sua recuperação. O efeito conjugado da “«gramática básica» da escola ou «cultura organizativa»” (Bolívar, 1996, p. 239), da formação dos professores para a especialidade e dos receios associados às provas e exames nacionais tem vindo a impedir a afirmação de uma estratégia preventiva, assente numa gestão curricular de escola que contextualize, integre e adeque o currículo nacional ao público-alvo da ação de cada instituição.

O facto de os processos de monitorização e de supervisão serem, eles próprios, inconsistentes, evidencia a inexistência de “um programa de investigação e avaliação paralelo ao desenvolvimento do currículo” (Leite, 1999, p. 25) que permita a aprendizagem de novas práticas indutoras de um sucesso escolar maior.

Referências bibliográficas

- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (3 ed.). Lisboa: Edições 70.
- Beane, J. (2000). O que é um currículo coerente? In J. A. Pacheco (Ed.), *Políticas de Integração Curricular* (pp. 39-58). Porto: Porto Editora.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press inc.
- Bolívar, A. (1996). El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la descentralización y reestructuración. In M. A. Pereyra et al. (Eds.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* (pp. 237-266). Barcelona: Pomares-Corredor.

Cosme, A. & Trindade, R. (2012). A Gestão Curricular como um Desafio Epistemológico: A Diferenciação Educativa em Debate. *Interacções*, 22, 62-82.

Dewey, J. (1995). *Democracia Y Educación*. Madrid: Ediciones Morata.

Diogo, F. & Vilar, M. (1998). *Gestão Flexível do Currículo*. Porto: Edições ASA.

Diogo, F. (2008). *O Currículo na Democratização da Escola Básica. A Justiça Curricular na Reorganização Curricular do Ensino Básico*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto.

Diogo, F. (2010). *Desenvolvimento Curricular*. Luanda: Plural Editores.

Leite, C. (1999). A Flexibilização Curricular na Construção de uma Escola Mais Democrática e Mais Inclusiva. *Território Educativo*, 7, 20-26.

Morin, E. (2002). *Os Sete Saberes para a Educação do Futuro*. Lisboa: Instituto Piaget.

Pacheco, J. A. (2011). Currículo, Aprendizagem e Avaliação. Uma abordagem face à agenda globalizada. *Revista Lusófona de Educação*, 17, 75-90.

Roldão, M. C. (1999). *Os professores e a gestão do currículo - Perspectivas e práticas em análise*. Porto: Porto Editora.

Roldão, M. C. (2013). O que é um currículo relevante? In F. d. Sousa, L. Alonso & M. d. C. Roldão (Eds.), *Investigação para um Currículo Relevante* (pp. 15-28). Lisboa: Almedina.

O COSMOPOLITISMO NO SÉCULO XXI E A ORGANIZAÇÃO ÉTICA ESCOLAR

Marisa Batista

CEIED, Instituto de Educação, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

marisa.investigadora@yahoo.com

Resumo

Os gestores educacionais no contexto da Sociedade Bit, molas propulsoras duma escola viva, são líderes da organização que é responsável pela escolarização dos cidadãos do mundo. Portanto, são eles que devem garantir o equilíbrio sustentável nas relações interpessoais com os seus stakeholders, contribuindo para o acesso e permanência de todos em seu espaço. No entanto, o reconhecimento do multiculturalismo é capaz de fomentar uma cultura cosmopolita, saudável, equitativa e inclusiva. É nesta dimensão que a cultura organizacional responde aos desafios do desenvolvimento sustentável, à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e à construção de instituições eficazes garantidoras de uma educação de qualidade, seguras em suas infraestruturas e resilientes, que incluam de facto, os seres humanos no mundo. Os choques de conflitos e de interesses são constantes na escola e identificam-se zonas cinzentas inter-relacionais. A estrutura do contexto Bioecológico da escola e a cultura organizacional eficiente determinam a forma como os professores atuam, diretores administram, pais participam, alunos constroem-se e decisores locais auxiliam. O objetivo central desta comunicação, integrante da investigação de doutoramento em curso, portanto, é analisar e compreender como as relações sociais estão estabelecidas entre todos na escola e se essas favorecem à construção de um ambiente humano, intercultural e solidário, fundamental à elevação da qualidade educativa e ao desenvolvimento académico da instituição. O fenómeno de mobilidade e migração é uma tendência que impõem um cosmopolitismo de resistência contra a discriminação e o preconceito em muitas escolas. É urgente despertar em todos a consciência coletiva e a sensibilidade para enxergar o outro e o mundo, promovendo a paz e a justiça social. Os diretores de escolas devem promover uma cultura democrática e interativa, onde todos tenham vozes emancipadoras. Essa investigação de doutoramento O Cidadão do Mundo e a Organização Ética Escolar, contribuirá à criação da possibilidade de redireccionamento dessa organização, para tanto aplicará inquéritos quantitativos e entrevistas, análise documental, observação direta, construindo uma hermenêutica de cunho qualitativo e com análises estatísticas, revelando de que forma acontecem as inter-relações educacionais neste século, em um agrupamento de escolas de Portugal.

Palavras-chave: gestão escolar, cidadania cosmopolita e multiculturalismo.

1. A Sociedade Bit e a Gestão Escolar

As tragédias humanas, disseminadas pelas Guerras Mundiais, pelo grande genocídio causado à humanidade, ditadas por posturas intolerantes, regadas de metanarrativas e de discursos nacionalistas e genéticos, trouxe um novo comportamento social ao Planeta. Não se deve deixar de mencionar, que o próprio Modernismo trouxe fortes desigualdades sociais. Salienta-se que segundo, Fredric Jamenson (1985, p. 17), as artes, como as arquiteturas e suas decorações, a música e o cinema, manifestaram os sentimentos vividos naquela época. Muito deste novo moderno, vem de encontro, segundo o autor, com distinção entre cultura erudita e cultura popular (a dita cultura de massa).

A pós-modernidade é a superestrutura da configuração de uma estrutura basilar que é a Globalização (Jamenson, 2011, p. 04). Age com dominância no espaço-tempo, mas traz à tona, um outro tipo de capitalismo, o financeiro. A televisão e a internet, são os propagadores reais da sociedade do consumo do qual o mundo vira refém, e conseqüentemente traz uma série de desigualdades sociais, duras, insensíveis e perversas.

Sem dúvida, a pós-modernidade traz uma cosmovisão do mundo atual, que engloba literatura, música, cinema, teorias, as tribos juvenis, os vídeos-clipes musicais e principalmente as tecnologias das empresas Apple, Alphabet, Microsoft, Facebook e Amazon. Destes movimentos artísticos e literários, salienta-se o surgimento do Cyberpunk, que é um movimento futurista, relacionado com o cyberspace e que origina a palavra cibernética (Amaral, 2003). Nasce, exatamente em protesto ao enfraquecimento dos espaços públicos em prol da privatização da vida social, identidade e intimidade. Hoje, os laços sociais estão fortalecidos através das Redes Sociais, sendo denominado por Bavaresco (2015) como: posto, logo, existo! Justifica-se, portanto, um período de performances individuais, ciberculturas, hipertexto ou lliteracia, expressos em línguas e linguagens que formam a personalidade e identidade do sujeito.

Existe um fascínio pelas imagens, movimentos, games dos cyborgues, que é uma mistura de humanos com máquinas, e que na maioria das vezes, estão repletos de princípios, e duelam em esferas do bem e do mal. Esse fenômeno aconteceu com o filme Matrix, que retratou o mundo dos sonhos e fantasias, nas telas dos cinemas e depois no mundo virtual, denunciando o mundo de hoje (Irwin, 2003, p.20), que possui uma enredada rede de dilemas, que vai desde religião, sabedoria, messianismo, desejos, justiça, filosofia e redenção.

A língua global, a linguagem cibernética, com suas abreviações que se espalham pelo mundo através da Internet, repletos de códigos emocionais (emoticons) e a dependência do Homem

diante das tecnologias, traz à complexidade de assimilação dos valores de tolerância e de interculturalidade, revelando a Sociedade da Informação que é quantitativa. Fomenta-se a Sociedade Bit, transformando a informação em conhecimento, onde obriga o Homem a compreendê-la, mudando o seu comportamento para a de um efetivo aprendiz ao longo da vida que, segundo Almeida (2004, p. 23)” é a antecâmara da Sociedade do Conhecimento, por via não do desencanto nas tecnologias, mas através do seu uso equilibrado e sustentado”.

As novas representações, com os seus novos códigos, orientados por dígitos binários, 0 e 1, que fazem parte do dia -a -dia é sintetizado por Almeida (2004, p. 11),” como o Binário da Informação e da Tecnologia, o Binómio da Informação e da Tecnologia, a Bilateral da Informação e da Tecnologia, a Bagagem da Informação e da Tecnologia, a Bateria da Informação e da Tecnologia”.

Portanto, a estrutura do contexto Bioecológico da escola, que recebe influências de dimensões externas à sua funcionalidade, tem de compreender qual é o desenvolvimento de seus atores infiltrados nesta grandeza. A forma como os professores atuam, diretores administram, famílias participam e alunos constroem-se definem esse ambiente, e como consequência determinam sua cultura. Por outro lado, como esses atores se comunicam com a Sociedade Bit e com a própria escola é essencial à percepção e definição deste ambiente, como formando um puzzle de sentidos, significados, abordagens e integração que trazem um valor e um potencial educativo, que vão sendo gradualmente firmados. À frente do comando do solo sagrado e consagrado da instituição educacional, está o diretor de escola que pela gestão escolar por ele liderada, estabelece o rumo definido (projeto político educativo), eficiência, força, consistência e coerência à ação educativa, já que a missão, a estratégia, as superações, desafios individuais e coletivos são delineados, apoiados e concretizados por ele, em busca do sucesso coletivo (Lück, 2017).

2. O Cosmopolitismo, a Interculturalidade e os Direitos Humanos

Dentro de uma abordagem psicológica da Ecologia do Desenvolvimento Humano (Bronfenbrenner, 1998) nas escolas que traz a perspectiva de compreensão das interações e das relações interpessoais que ali acontecem, destaca-se ainda a importância de perceber, quem é o sujeito que essas escolas querem formar. Alia-se as essas respostas, com as demandas do mundo que temos e percebemos. É impossível pensar em escola sem descortinar a igualdade de tratamento que ela oferece e as condições de acesso e permanência que seus alunos possuem. Para tanto, confluir-se-á com Boaventura Sousa Santos (2017) que salienta a abissal dicotomia entre duas realidades planetárias completamente diferentes: a das sociedades metropolitanas e dos territórios coloniais.

Se pensamos educação como marco de emancipação/transformação/regulação, temos que justificar o que se passa nos dois lados da linha, que dividem o nosso planeta. Boaventura (de

Souza Santos, 2017, p. 12) salienta que, vivencia-se o momento do regresso do colonial e do colonizador.

A tensão entre ciência, filosofia e teologia na Modernidade versus conhecimentos tornados incomensuráveis e incompreensíveis, existem somente porque não respondem aos critérios de validação das ciências de um lado, e por não serem reconhecidos como conhecimentos alternativos, de outro. Ainda no campo do direito moderno, o autor denuncia o legal e o não legal que conflitua com o direito oficial do Estado versus os direitos humanos universais, que para ele, são dicotomias reais, que nascem e que prejudicam, pelo esquecimento e transgressão a todo o território social específico, chamado pelo autor de zona colonial. Boaventura afirma, ser tanto na ciência como no direito, que provocam o nascimento de linhas globais que são abissais (Santos, 2010, p.26).

Distingue-se no campo dos pensamentos e dos conhecimentos, que os conflitos existentes na ciência, filosofia e teologia, dicotômicos em válidos e inválidos, verdadeiro e falso, cria “um subsistema interdependente de distinções visíveis e invisíveis” (de Souza Santos , 2017, p. 03), onde a verdade e a validade estão do lado metropolitano de enxergar o mundo, deixando tudo o que vem do lado de lá da linha, como periférico, incompreensível e incomensurável.

Boaventura, posiciona o mundo em imperadores e silenciados, e os que estão à margem, são condenados a não participarem da inovação e criação demandados pela sociedade civil. Para o autor é claro que em nome da regulação/emancipação autenticou-se a apropriação/violência, como forma de negação e de não-existência de milhões de seres humanos (de Souza Santos, 2017, pp. 7-8) “a condição para a outra parte da humanidade se afirmar enquanto universal.” E são muitos desses seres humanos marginalizados, que abandonam suas terras, para migrarem na esperança de vidas melhores.

A cristalização ética-humanitária de Boaventura Sousa Santos, é tão visível e contundente, que sendo europeu legitima ainda mais as suas críticas em defesa da Epistemologia do Sul. O autor combate frontalmente as supostas alegações preconceituosas dos dominantes, dentre eles, nomeadamente a Igreja de uma época, em sub-humanizar os dominados, negros e indígenas, já que estes eram vistos como pessoas sem-almas, o que faz o autor (Santos, 2010, p.29) afirmar que àqueles que defendiam a humanidade, nada mais foram do que reguladores e controladores de toda existência humana o que, opõem-se a todo o processo emancipador.

Transgredir essa linha abissal, para Boaventura significa a expansão da modernidade ocidental, que se traduz em uma linha abissal sinuosa. Percebe-se a emergência para o autor (Santos, 2017, p.14) do qual confluamos, de uma nova forma de Estado, que aparentemente esvazia os conteúdos dos direitos, garantias e liberdades das Nações e restringe os direitos democráticos, para salvaguardá-los.

Boaventura (de Souza Santos, 2017, p.20) denuncia o fascismo social, oferecido com o retorno do colonizador, fundadora da distinção entre metropolitano e colonial, pela “lógica da

apropriação/violência que lida com os cidadãos como se fossem não-cidadãos”, fazendo nascer daí, a necessidade da resistência política, garantindo o postulado da resistência epistemológica.

Essa Escola, sendo organização social, diversa e plural, pensada e analisada por muitos teóricos pós-Modernos precisa, segundo orienta Boaventura Sousa Santos (2017) pensar na formação de cidadãos cosmopolitas subalternos que rompam com o movimento excludente da globalização, reconhecendo-os como verdadeiros agentes de transformação produtores de saberes, emergindo um movimento sociológico na emergência, onde a globalização torna-se contra-hegemônica, reconhecendo as vozes das periferias e minorias excluídas, vítimas de poderes desiguais (de Souza Santos, 2017, p. 42).

O investigador Afonso de Toro (2014) cita o descentramento do sujeito como sendo outra característica da pós-modernidade. O que em particular, está em consonância com a investigação de doutoramento, já que o sujeito hoje forma-se da interação e do intercâmbio de identidades, culturas, discursos e códigos. Explica o investigador que, diante de tantas verdades, com tantas vozes, existe sempre o processo de negociação, o que faz nascer um movimento que nunca terá fim. Lacan (1986) explica que a cultura cotidiana e natural, molda a personalidade do sujeito e o mundo externo, influencia os atos e atitudes de toda a pessoa.

Quando se fala em hibridiz, a outra grande característica da pós-modernidade, segundo Afonso de Toro (2014), lembrar-se-á da importância que possui a Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pelos países signatários da ONU, em 1948 após a barbárie da Segunda Guerra Mundial, aquando decidiram que não mais seriam coniventes com ideologias tiranas, desumanas, degradantes e racistas. A democratização, o respeito pelas diferenças, pensamentos, gêneros, crenças e culturas foram delimitados, como forma de evitar guerras e promover a paz entre os povos. A tolerância foi dada pela Carta das Nações Unidas que através da proclamação dos direitos humanos basilares, como o respeito à dignidade e aos valores humanos e seus estados-membros deveriam promover a observância dos direitos e liberdades fundamentais à Humanidade, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem inspirou e influenciou a construção de muitas Constituições Nacionais, Tratados Internacionais e Leis desde 1948, ali geralmente, identifica-se o reconhecimento da dignidade da pessoa humana. O investigador d'Adesky (2017, p. 165), afirma que a ideia de nação se aproxima da de etnia, principalmente quando se leva em consideração a língua e a raça, e complementa que “a primazia do jus sanguinis sobre qualquer outro critério de pertencimento dá lugar a uma justificativa tradicionalista e culturalista da nação”.

Porém d'Adesky (2017, p. 166) esclarece, que a diferença está no estatuto de que a nação possui uma personalidade jurídica e soberana salvaguardadas pelo Estado. Individualmente a nação é composta por vários cidadãos, que particularmente possuem direitos e deveres garantidos pelo

Estado, inseridos em uma base territorial, com suas singularidades. Essa característica político-jurídica enaltece a supremacia da Nação.

O pertencimento étnico, por convicção religiosa, racial ou linguística podem estar instalados na mesma nação, e é justamente por essa diferenciação plural e multicultural que faz com que no mesmo território possa existir a pluriétnicidade. A competência de integração e interação entre todos nesta nação, só é possível através do reconhecimento e respeito ao processo de hibridéz (d'Adesky, 2017, p. 166).

O grande problema desta questão é que algumas nações, utilizando-se do Estado possam querer uma identidade nacional, excluindo em seu âmbito o sentimento identitário de muitos grupos. Ou então, pequenos grupos, que são apoiados por instituições e associações querem impor vontades próprias aos demais. Esses conflitos, segundo d'Adesky (2017, p. 166), por vezes, colocam em causa a perda de poder às nações, as tradições de determinados territórios antidemocráticos e esse processo de interação multicultural (interculturalidade) não agrada determinados líderes, e por vezes esses, são revestidos de posturas de isolamento e outras de protestos terroristas suicidas. Sabe-se, que o complexo mundo de tradições alimenta implacavelmente o fundamentalismo (Giddens, 2007, p.18).

A importância do reconhecimento (elevação da autoestima) das diferentes etnias em um Estado, capacita a nação de fomentar medidas equalizadoras, reparadoras e afirmativas nos meios de comunicação de massa, na educação, na cultura, na política e na economia que possam diminuir as desigualdades. O indivíduo e o seu grupo, devem possuir o status de pertencimento a esta nação e à Humanidade como um todo. Por vezes, essa luta é travada, contra todos os padrões ditados pelos dominantes, mas reconhecer as peculiaridades de cada um e de seus grupos, é proporcionar a igualdade de tratamentos a todos e uma reflexão do homem e de todas as coisas da vida (Taylor, 1997, p.45).

Entende-se, portanto, que a formação da personalidade individual acontece com o contributo dialógico e relacional com os outros. Os fortalecimentos da democracia, da dignidade humana e da justiça social, nascem com uma política de reconhecimento do tratamento igualitário, no plano dos direitos, que identifica nos diferentes a impossibilidade de renunciarem suas identidades. É neste âmbito, que se reforça a ideia da disseminação e compreensão em face ao multiculturalismo e não somente ao pluralismo, conclamando um ativismo e não neutralidade por parte do Estado (Taylor, 1997, p. 45).

Para d'Adesky (2017, p. 169) todas as minorias deveriam ter espaços para contarem e reescreverem suas histórias, mostrando ao planeta a face de duas moedas, dos dominantes e dos dominados. Infelizmente, são muitos seres humanos, mal compreendidos e mal percebidos no mundo, propagando a essas minorias o sentimento de inferioridade. Para o investigador, o reforço da emergência da identidade cultural de uma nação, o alargamento e

construção de novas perspectivas intelectuais, é a maneira legítima de reconhecer a diversidade e a igualdade de status dessas culturas.

3. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Em cimeira de Nova Iorque, em 2015, aconteceu a Assembleia Geral das Nações Unidas, onde 193 países, que são membros signatários assinaram um compromisso da Agenda 2030 que contem os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ao planeta. A intenção da agenda é acabar com a pobreza crescente e combater: a desigualdade social, a injustiça e as mudanças climáticas. Nesta luta coletiva, as pessoas e o planeta caminham juntas para equilibrar a prosperidade humana e a proteção da Terra, principalmente na garantia dessa herança às gerações futuras. O compromisso da Agenda 2030, é melhorar a vida de todos em todos os lugares.

Lembrar-se-á que os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável advêm dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, que conseguiram reduzir pela metade a extrema pobreza, atingir a educação igualitária de gêneros e contribuíram ainda, à redução em 40% do número de novas infeções por SIDA, dentre outros.

No entanto, com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que são encadeadores entre si, integrados e indivisíveis, equilibram-se em três dimensões humanas: a econômica, a social e a ambiental. Busca-se no “Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (Europeia, O. C. D. U, 2011). Sem dúvida, é um objetivo ambicioso, que necessita exatamente da contemplação dos outros objetivos, para que per si, ela consiga atingir êxito. Portanto, incluir na igualdade é o caminho à qualidade educativa. Contudo, considerar que a desigualdade social é uma das facetas do multiculturalismo, é abrir o leque para o olhar atento das pessoas que estão inseridas no contexto educacional e que também precisam ascender a patamares mais elevados na vida.

4. A Ética Educacional

Entende-se perentoriamente, que o homem desde dos primórdios, em busca de sobrevivência necessitou interagir com todas as coisas, com outras espécies e com outros homens para que a sua subsistência fosse garantida. E ao desencadear esse processo através do trabalho, foi apercebendo-se que a sua cultura individual evoluía expandindo-se, em prol da coletividade (Rios, 1993, p. 31).

A educação existe onde não há escola e por toda parte podem haver redes e estruturas sociais de transferência de saberes, de uma geração a outra, onde ainda não foi sequer, criada a sombra de algum modelo de ensino formal e centralizado. É a educação quem aprende com o

homem a continuar o trabalho da vida. A vida é transportada de uma espécie à outra, dentro da história da própria natureza, e de uma geração a outra de seres vivos, dentro da história da espécie, os princípios através dos quais a própria vida aprende e ensina a sobreviver e a evoluir em cada tipo de ser (Rios, 1993, p. 33).

O ethos que se estabelece na esfera da polis” (Rios, 1993, p. 23), define o jeito de ser de cada instituição, através da moralidade, no estabelecimento de deveres, articula-se com os poderes determinados pela organização social. Da reflexão crítica nascedouro da moralidade, surge a ética. Essa ética liga-se aos interesses específicos desta organização, norteando os valores apreendidos em diversos comportamentos.

Portanto o mais importante à escola, neste momento vivido na Sociedade Brasileira é a reflexão dos problemas educacionais e a atuação de todos intervenientes, dentro da práxis educativa vivenciada, em uma relação dialética com o mundo, com a responsabilidade e o compromisso de transformar a educação em emancipação humana. (Rios, 1993, pp. 39-57).

Infelizmente, os episódios de degradação humana, nas últimas décadas são frequentes. São relatos que se espalham pelo globo e atônitos assistimos: latinofobias, xenofobias, sexismos, racismos e burocracias cruéis. Denunciamos essas culturas que agem contra o próprio homem, ameaçando direitos, liberdades e garantias, por vezes representadas por manifestações políticas morais conservadoras, repressoras e fascistas.

Estamos diante da política econômica que enriquece determinados grupos e coloca outros tantos na miséria, bilhões de pessoas sofrem com altas taxas de desempregos, jovens desmotivados para trabalharem e/ou estudarem, a competição destrutiva entre nações e a expansão da cultura de massa com violência em grandes escaladas, que geram homicídios, suicídios, alcoólicos, drogados e sem-abrigos. Essas são as condições materiais, para que possamos defender a inclusão do multiculturalismo no eixo do trabalho colaborativo nas escolas (Wallace, 1991; McLaren, 2000; Taylor, 1997 e Freire, 1996). Batista (2017, p. 68) contextualiza a nova identidade da escola deste século, multicultural e cosmopolita explicando: “Criar uma identidade educativa, onde a escola possa escrever a sua história única e singular, longe das padronizações e respeitando a sua diversidade e multiculturalismo, com autonomia”.

5. Metodologia

Para o desenvolvimento da investigação estão sendo utilizadas as seguintes metodologias: dedutiva, dialética e fenomenológica, onde a neutralidade e rigorosidade científicas, permitirão avaliar e validar o processo da literatura pesquisada, objetos da investigação que são observados diretamente e confrontados com caráter qualitativo, com a recolha de dados, a análise documental, narrativas, entrevistas semiestruturadas (Goodson, 2007; Flick, 2009 e Coutinho, 2011). Um instrumento para a medida quantitativa foi construído e validado, e

utilizar-se-á interpretação estatística das variáveis de satisfação e do bem-estar individual e coletivo a todos os profissionais das escolas, refletindo as condições de trabalho, reconhecimento, participação nas decisões do Agrupamento que está situado na Região Centro de Portugal.

6. Considerações finais

Os gestores educacionais no contexto da Sociedade Bit devem garantir o equilíbrio sustentável nas relações interpessoais com os stakeholders, garantindo o acesso e permanência de todos em seu espaço. A cultura organizacional responde aos desafios deste desenvolvimento sustentável, à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e à construção de instituições eficazes garantidoras duma educação de igualdade e qualidade, seguras em suas infraestruturas e resilientes, não excludentes de seres humanos.

A estrutura do contexto Bioecológico da comunidade e a cultura organizacional eficientes determinam a forma como os professores atuam, diretores administram, pais participam, alunos constroem-se e decisores locais auxiliam.

É preciso analisar e compreender como as relações sociais estão estabelecidas entre todos na escola e se essas favorecem à construção de um ambiente humano, intercultural e solidário, fundamental à elevação da qualidade educativa e ao desenvolvimento académico da instituição. O fenómeno de mobilidade e migração é uma tendência que impõem um cosmopolitismo de resistência contra a discriminação e ao preconceito, movimento este que deve nascer nas escolas, para a garantia de facto de uma sociedade mundial pacífica e justa.

Referências Bibliográficas

- Alarcão, I. (2001). Professor-investigador: Que sentido? Que formação. *Formação profissional de professores no ensino superior*, 1, 21-31.
- Amaral, A. (2003). Cyberpunk e Pós-modernismo. BOCC-Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação (<http://www.bocc.ubi.pt>). Acedido em 07/02/2018.
- Barroso, J. Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola. Disponível em http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/cultura_part_esc.pdf, Acedido em 02/02/2018.
- Batista, M. (2017). *A gestão no espaço: Como atingir uma Pedagogia de Excelência?* Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.

- Bavaresco, P. R., & Crestani, T. G. Z. (2015). Posto, logo existo: a experiência da identidade nas redes sociais. Seminário de Iniciação Científica, Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão e Mostra científica.
- Benavente, A. (2004). O pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal. *Revista Iberoamericana de educación*, 34(1), 69-108.
- Breve Evolução Histórica do Sistema Educativo - OEI - MEC -Portugal [documento consultado na internet] www.oei.es/historico/quipu/portugal/historia.pdf - Acedido em 05/02/2018.
- Bronfenbrenner, U., & Morris, P. A. (1998). *The ecology of developmental processes*.
- Candau, V. M. (2008). Educação multicultural: tendências e propostas. *Sociedade, educação e*.
- Canen, A., & Pereli de Moura Xavier, G. (2005). Multiculturalismo, pesquisa e formação de professores: o caso das Diretrizes Curriculares para a Formação Docente. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, 13(48).
- Carta das Nações Unidas, 1945. Disponível em <https://www.cmvfxira.pt>. Acedido em 05/01/2018.
- Coutinho C.P. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*, Coimbra, Ed. Almedina
- D'Adesky, J. (2017). Pluralismo étnico e multiculturalismo. *Afro-Ásia*, (19-20).
- de Almeida, R. R. (2004). *Sociedade bit: Da sociedade da informação à sociedade do conhecimento*. Quid Juris.
- de Sousa Santos, B. (2017). *Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*.
- Europeia, O. C. D. U., & Seguinte, C. O. (2011). Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos. *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Flick, U. (2009). *Desenho da pesquisa qualitativa: Coleção Pesquisa qualitativa*. Bookman Editora.
- Foucault, M. (1972). Resposta a uma questão. *Tempo brasileiro*, 28, 57-81.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática docente*. São Paulo: Paz e Terra, 90.
- Gadotti, M. (1996). A formação do administrador da educação: análise de propostas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 1(1), 135-150.
- Giddens, A. (2007). *Mundo em descontrolo (Vol. 15)*. Rio de Janeiro: Record.

Goodson, I. (2007). Currículo, narrativa e o futuro social. *Revista Brasileira de Educação*, 12(35),241-252:<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a05v1235.pdf>,acedido 04/01/2018.

Irwin, W. (2003). *Matrix: bem-vindo ao deserto do real*. São Paulo: Madras.

Jameson, F. (1985). *Marxismo e forma*.

Jameson, F. O fim da temporalidade. *ArtCultura*, Uberlândia, v. 13, n. 22, pp. 187-206, jan.-jun. 2011.

Lacan, J. (1986). *O Seminário, livro 1. Os escritos técnicos de Freud*, 360.

Lück, H. (2017). *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Editora Vozes Limitada.

Maffesoli, M., Ortiz, R., de Toro, A., & Burity, J. (2014). questão pós" nas ciências humanas. *Comunicação oral*. Palestra apresentada em, 8.

McLaren, P. (2000). *Multiculturalismo crítico*. Cortez Editora.

McLaren, P. (2000). *Multiculturalismo crítico*. São Paulo: Cortez Editora.

Rios, T. A. (1993). *Ética e competência (Vol. 16)*. São Paulo: Cortez Editora.

Taylor, C. (1997). *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget.

Wallace, MJ (1991). *Training Foreign Language Teachers: a reflective approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

O DEVER DA AUTONOMIA ESCOLAR EM PORTUGAL: RECENTES EXPANSÕES NORMATIVAS

Bianca Mota de Moraes

FPCE da Universidade do Porto

biancamprj@hotmail.com

Elisabete Ferreira

FPCE da Universidade do Porto

elisabete@fpce.up.pt

Resumo

Nesta comunicação apresentamos estudo sobre documentos normativos que recentemente abriram diferentes ensejos para experiências democráticas nas escolas. A pesquisa ocorre no âmbito de mestrado em curso onde, neste tópico, procuramos compreender a relação de iniciativas como as do Orçamento Participativo das Escolas, da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania e da Autonomia e Flexibilização Curricular com os atos normativos em vigor que instruem a autonomia escolar. Há duas décadas Portugal desenhou seu regime legal de contratualização da autonomia das escolas públicas, mas alterou sua forma de caminhar no meio desse trajeto, o que tornou nebuloso o rumo pretendido. Aqui nosso objetivo é o de procurar conhecer as possibilidades de interação entre a esfera jurídica e a educativa, aproximando os textos e as interpretações legais às reais experiências dos sujeitos nas comunidades escolares. Partimos das referências teóricas de Licínio (2011) e Barroso (1997) para a compreensão do longo histórico das reflexões sobre este tema e assumimos, com Estêvão (2011), a escola como organização democrática. Alicerçadas em Ferreira (2004, 2012 e 2017) consideramos credível a autonomia escolar, em que pesem suas dinâmicas críticas. Recolhemos documentos formais-legais e institucionais aos quais somaram-se notas de terreno de observação não participante em uma escola pública a desenvolver processos de autonomia, compondo informações interpretadas através da análise de conteúdo. Com a esperança crítica de Freire (2016) e à luz das responsabilidades democráticas inerentes à cidadania do tempo (Chesneaux, 1996) buscamos verificar se, e em que aspectos, os novos regramentos acima

elencados podem ser considerados como passos do devir da autonomia emancipatória das escolas públicas portuguesas.

Palavras-chave: gestão democrática, decisões partilhadas, juridicidade da autonomia escolar.

1. Linhas introdutórias

Este artigo examina possibilidades previstas em documentos normativos expedidos no ano de 2017 naquilo em que possuam relação com a autonomia das escolas públicas em Portugal.

Mais especificamente referimo-nos ao Despacho nº 436-A, do Ministro da Educação (que aprovou o Orçamento Participativo das Escolas); ao Despacho nº 5908, do Secretário de Estado da Educação (que autorizou experimentalmente a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário no ano escolar de 2017-2018) e à Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania.

A abordagem foi delineada sob a visão de uma mestrandia brasileira, oriunda da área jurídica, que trabalha em seu país com Direito Educacional e que busca a compreensão dos contextos de materialização do princípio constitucional da gestão democrática em Portugal e no Brasil em seus contrastes e especificidades.

A autonomia das escolas é catalogada como um dos principais elementos do aludido princípio nos dois países, mas seus contornos jurídicos e práticos têm se mostrado bastante diferentes nos dois lados do Atlântico.

A experiência que Portugal acumula no assunto há mais de quatro décadas, com as muitas fases pelas quais passa e as variadas perspectivas que provoca, foi o principal mote da nossa opção por aqui desenvolver esta pesquisa, da qual o presente trabalho expõe um recorte.

O texto foi escrito no português utilizado no Brasil e após estas linhas de introdução está organizado em três tópicos que buscam um olhar panorâmico sobre o tratamento legislativo conferido ao tema.

2. Faces e fases da autonomia escolar

Um dos primeiros casulos que rompemos no mestrado em Ciências da Educação foi o relativo aos fundamentos, propósitos e efeitos da autonomia escolar.

Observamos que os documentos legais geralmente emolduram um prognóstico emancipatório, de participação ampliada e de aprendizado cívico que dela emanariam, criando uma ambiência de receptividade e de otimismo aos processos autônômicos.

No entanto, quando envoltos em visões categóricas acerca da relação diretamente proporcional entre o avanço da autonomia da escola e a ampliação das vivências democráticas no ambiente escolar, deixamos de notar que de um mesmo ponto de partida é viável percorrer trilhas muito diferentes, que podem ou não convergir posteriormente.

Após uma primeira fase de análise do mapa normativo encontramos outras cartografias que demonstram a importância de conhecer a multiplicidade de caminhos que a matéria propicia, inclusive para prevenirmos passos incoerentes.

Não há como negar que a razão de ser da autonomia é a de assumir o papel principal no processo decisório, governar-se com regras próprias, poder efetivar escolhas. Mas cabe realçar que autonomia não é independência nem deveria acarretar isolamento, ao contrário, o aspecto relacional lhe é inerente.

No caso das políticas educativas a autonomia escolar está relacionada, por exemplo, à dimensão territorial que conduziria ao fortalecimento decisório de atores locais em sua articulação com os centrais. Nas palavras de Barroso (1997:12) “a territorialização não deve pôr em causa o papel do Estado na produção de uma identidade nacional e instância integradora da coesão social (...) mas permite que essa função do Estado se faça no respeito pelas identidades locais (...)”.

É forçoso reconhecer, porém, que a absorção de parte de poderes por órgãos locais não é, por si, garantia de que no novo âmbito ocorrerá partilha decisória, nem tampouco de que esta venha a fomentar cidadanias ativas e solidárias. Ainda que se esteja a tratar de um organismo muito próximo do quotidiano dos cidadãos (in casu, a escola), é preciso atentar para como se decide, com quem e sobre o quê.

Acerca da questão, e após afirmar que “a definição de autonomia na linha da construção de um bem comum local não garante à partida mais democraticidade” Estêvão (2001:72 e 79) ainda alerta que “reivindicar autonomia pode corresponder à invocação de várias racionalidades, de várias juridicidades, por vezes inconciliáveis entre si ou então em coligações ou compromissos estranhos (...)”.

Só viemos a adquirir esta percepção com os estudos do mestrado. Até então, ao invocarmos a autonomia nas escolas sob a ótica legalista, visualizávamos apenas seu caráter propulsor de espaços públicos cívicos, comprometidos com a democracia.

Por outro lado, também foi o aprofundamento da pesquisa que nos levou a compreender que aparentes dicotomias podem, na verdade, encobrir o que Correia (1998:190) denomina de

“complementaridades contraditórias” e que depreciar um conceito em função de sua polissemia acaba por ensejar no máximo o enfraquecimento de pelo menos uma de suas faces, precisamente a(s) que gostaríamos de ver tonificada(s).

Esse alargamento de visão foi primordial porque, uma vez conscientes da variedade de sentidos que podem ser atribuídos à autonomia escolar, constatamos a relevância de deixar clara nossa intenção de ênfase àquele que corresponde à valorização da escola pública como um locus privilegiado de composição ética do tecido social, como um “lugar de interculturalidade cidadã, de dialogicidade, de responsabilidade solidária” (Estêvão,2011:219).

Dito isto, é de ser assinalado que se os processos democráticos se nutrem do tempo das escutas, da experimentação, das tensões típicas das pluralidades e da resiliência, uma gestão que se pretenda diferenciada pela democraticidade precisa resistir às pressões, aceitar e valorizar essa temporalidade própria para espreitar o seu devir.

É preciso intrinchar o tempo para interpelarmos nossas resignações e comodismos e encontrarmos o lugar da decisão humana.

Chesneaux (1996:118) acautela que “não é nada favorável às responsabilidades democráticas” nos deixarmos levar pela corrente que vai transformando o cidadão em utilizador, porque se o cidadão preocupa-se com a repercussão das decisões tomadas, o utilizador, ao revés, exige a eficiência imediata (e contenta-se com ela), sem implicar-se com as consequências do seu imediatismo.

É patente que tal circunstância se agrava na área da educação, em virtude do seu entrelaçamento com o futuro. As escolhas no campo educativo ecoarão, queira-se ou não, a léguas de distância e não “só” temporal.

Será que nestes cerca de trinta, quase quarenta anos tivemos “responsabilidade democrática” com a gestão democrática da educação (e o pleonasma é proposital), ou fomos sucumbindo ao comportamento utilitarista? Onde perdemos ou deixamos o saber e/ou o sabor do amadurecimento das teorias quando tensionadas pelas práticas? E por quê?

No que se refere ao objeto do nosso estudo, as raízes da reivindicação por democracia nas escolas portuguesas são extrajurídicas e não só antecederam como propiciaram o alcance de uma roupagem constitucional para o tema.

Lima (2006, 2014:1069) deixa claro o papel fundamental da eclosão revolucionária de 1974 para a efetiva vivência da autonomia escolar no Portugal daquela época, através das práticas de autogoverno que configuraram o que o autor denominou de “autonomia de facto” .

A complexidade fática foi vista como subversiva a normas (tomadas por) implícitas e cuidou-se de logo a seguir explicitarem-se tais normas com a publicação de Decretos-leis como os de nº 221/74, 735-A/74 e 769-A/76.

Acerca desse movimento inicial de normatividade, Lima (2011:58) salienta que “Tratava-se, para muitos casos, de uma legalização retrospectiva, de uma resposta do governo a práticas autogestionárias em desenvolvimento em várias escolas (...)”.

O gerir democraticamente o ensino fincou-se na Constituição da República Portuguesa como princípio e a absorção do propósito de democracia na gestão das escolas pelo mundo jurídico, com o plus da sua alocação no topo hierárquico-normativo, espelham o valor que então lhe foi atribuído pelo poder constituinte em 1976.

Daqueles tempos até os dias de hoje foram expedidos muitos outros atos normativos que atingem o assunto direta ou indiretamente, sendo de se destacar a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), os Decretos-Leis (DLs) nºs 43/89, 115-A/98, 75/08 (modificado pelo DL 137/12).

Para os fins do presente trabalho, salientamos que entre o decreto do ano de 1989 e o de 1998 ocorreram várias modificações que afetaram o desenho da gestão, a exemplo da ampliação da incidência do regime de autonomia ao pré-escolar e às escolas de 1º ciclo, da menção aos agrupamentos de escolas, da previsão da assembleia como responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e do início da contratualização, a qual será abordada no próximo tópico, onde também analisaremos as modificações introduzidas no sistema a partir da edição do Decreto-Lei nº 75/2008.

Em comum os dois decretos tiveram, entre outros pontos e como se depreende dos seus preâmbulos, o do objetivo declarado de servirem como quadros orientadores, “genéricos e flexíveis”, “evitando uma regulamentação limitativa” e salvaguardando a identidade da escola, à qual ambos conferiram centralidade.

3. Duas décadas de contratualização?

Atrélada ao raciocínio de que “a configuração da autonomia determina que se parta das situações concretas” (preâmbulo do DL 115-A/98) a novidade da sua contratualização emergiu ainda sob a afluência da aposta na iniciativa das escolas (ponto 1, do art. 47º e art. 50º do aludido decreto). Afastava soluções uniformes, prometia abrir espaço a negociações que pudessem considerar as especificidades de cada projeto educativo e formalizar responsabilidades de parte a parte.

Contudo, se a diversidade experimentada por algumas escolas até então acenava para o propósito destas quanto ao reconhecimento de sua autonomia, o movimento para contratualizá-la mostrou indícios de que precisava (talvez de tempo para) amadurecer a inovação. Quase sete anos se passaram até que a primeira escola subscrevesse o documento legalmente previsto, sem que outras tivessem, na sequência, demonstrado disposição semelhante.

Somente em 2007 foram impulsionados outros processos de contratualização, mas em meados de abril do ano de 2008 já havia novo decreto-lei em vigor, o de nº 75. O momento é oportuno para refletir sobre sua “década” de vigência, cientes de que em 2009 recebeu pequenas alterações (DL 224) e que em 2012, apenas quatro após sua edição, passou por mudanças em 34 dos seus 72 artigos originais, através do DL 137.

Tudo isso quando as comunidades educativas ainda estavam sob o impacto do DL 132/12, que estabeleceu o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente, e tendo ainda havido, no mesmo ano, a promulgação de um novo estatuto para os alunos da educação pública básica e secundária, através da Lei nº 51.

Esse contexto aponta para uma constante procura de remédios formais para problemas materiais, o que perfaz um conjunto legislativo entrecortado, como demonstra a figura abaixo.

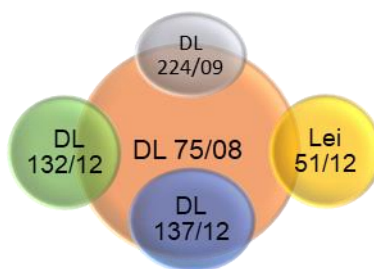


Figura 1 - Interseções entre atos legislativos

A tabela abaixo coteja quatro itens dos decretos de 1998 e de 2008, tomado este na versão vigente, ou seja, aquela que é fruto das alterações introduzidas pelo DL 137/12.

Decreto-Lei nº 115-A/1998	Decreto-Lei nº 75/2008*
Órgãos de administração e gestão das escolas: a) Assembleia ; b) Conselho executivo ou diretor; c) Conselho pedagógico; d) Conselho administrativo (art. 7º, 2, do Cap. I)	Órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas: a) conselho Geral ; b) diretor ; c) conselho pedagógico ; d) conselho administrativo. (art. 10º, 2, do Cap. III)
A possibilidade de opção da escola entre um conselho executivo ou um diretor é prevista de forma específica. (art. 15º, 2, Cap. II)	A possibilidade de opção da escola quanto à diversidade de soluções organizativas é prevista de forma difusa. (art. 4º, 2, Cap. I)
Número total de representantes do corpo docente não superior a 50% da totalidade dos membros da assembleia (art. 9º, 2, Cap. I)	Número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não superior a 50% da totalidade dos membros do conselho geral. (art. 12º, 5, Cap. III)
Representação dos pais e encarregados de educação não inferior a 10% da totalidade dos membros da assembleia (art. 9º, 3, Cap. I)	Não há menção a percentual mínimo para a representação dos pais e encarregados de educação no conselho geral.

Tabela nº 1 - Diferenças destacadas entre o DL 115-A/98 e o *DL 75/08 (versão pós DL 137/12) (grifos nossos)

A possibilidade de deixar-se à escola a opção por um conselho executivo ou por um diretor certamente teria sido um caminho mais condizente com os princípios da gestão democrática.

Porém, não obstante o decreto de 2008 tenha privilegiado a unipessoalidade, o que de fato constrangeu o poder decisório local, é de se ver que há recursos que podem por este ser mobilizados. O mesmo acontece em relação às demarcações operadas pelo DL 75/08 na composição dos conselhos geral e pedagógico.

Conforme abaixo exemplificaremos, o contido no preâmbulo e no art. 4º, ponto 2, do decreto de 2008 viabiliza a construção de arranjos diferenciados, desde que fundamentados nos princípios e objetivos ali enunciados.

Destacando algumas semelhanças entre os dois decretos acima, o DL 75 seguiu assumindo-se como uma espécie de “lei-quadro” e manteve a contratualização. Não se pode, no entanto, dizer propriamente que Portugal a vivencie há duas décadas.

Primeiro porque, como registrado, o primeiro contrato só foi subscrito no ano de 2005, tendo sido pouco experimentados os efeitos do DL 115-A/98.

Segundo porque, ainda que nossa pesquisa tenha recentemente encontrado 212 contratos de autonomia (o que, de resto, não chega a 30% da rede escolar pública, que é composta por 813 unidades orgânicas), o mais relevante é perquirir se realmente estes instrumentos têm proporcionado negociações específicas para cada caso, como previsto. Acaso não haja bilateralidade na elaboração das cláusulas não se pode legitimamente falar em negociação, porque aderir não é negociar.

Terceiro porque, como acima dito, o DL 75/08, além de ter sofrido os impactos do DL 132 e da Lei 51, foi substancialmente alterado, no mesmo ano de 2012, pelo DL 137.

Vamos focalizar o segundo ponto antes mencionado, que para os efeitos aqui pretendidos nos parece o principal.

A dificuldade na emolduração de negociações específicas para cada escola evidencia-se nos agrupamentos, que são a realidade de 713 das 813 unidades referidas. Dos 212 contratos de autonomia apenas 35 são de escolas não agrupadas.

Em análise dos números do estudo publicado em julho de 2017 pelo Conselho Nacional de Educação-CNE, verificamos que os agrupamentos contaram, entre 2004/2005 e 2014/2015, com o número de duas até mais de trinta e cinco escolas cada um, esclarecendo o último dado que mais de 70% dessas organizações estão atualmente com até nove escolas, como estampado no gráfico que se segue.

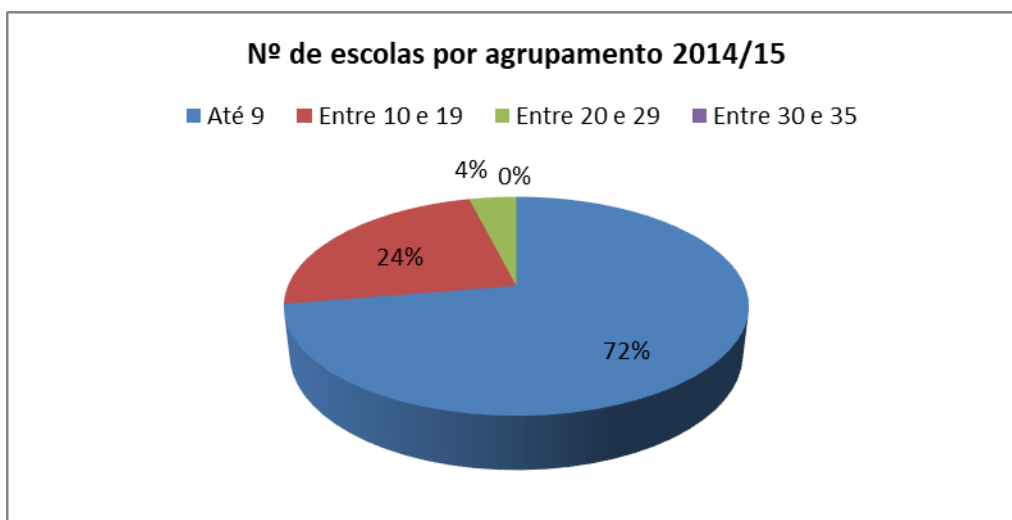


Gráfico 1 - Percentual de escolas por agrupamento

Fonte de dados: DGEEC, 2016; Fonte: CNE, 2017

O mesmo relatório informa ainda que mais de 55% dos agrupamentos possuem número de alunos superior a 1200. Como bem conhecer a situação de cada uma dessas escolas, muitas vezes situadas em freguesias diversas?

Sabendo-se também que nesse formato há apenas um conselho geral para todas as escolas agrupadas, fica ainda mais clara a fragilização da democraticidade na gestão.

Para além de pensarmos na distância física entre as escolas agrupadas, com todos os ônus daí decorrentes em relação à comunicação entre os representantes no conselho e seus representados, é ainda de se observar que quanto maior o número de componentes da comunidade educativa menor o potencial legitimatório das 21 pessoas que compõem o número máximo de membros do referido colegiado (art. 12º, 1, DL 75/08).

Será que aqueles que estudam ou que são encarregados de educação em escola que integre um agrupamento com cerca de 1500 alunos conseguem interagir com seus mandatários no conselho geral da sede para acompanhar o que ali tem sido pautado e decidido? As atas de reunião desse conselho ficam, pelo menos, disponíveis à comunidade educativa em cada uma das escolas agrupadas? Onde, e através de quais meios de divulgação, se obtém essa informação?

Sem adentrarmos nas alegações eventualmente favoráveis aos agrupamentos em diversos outros aspectos, não nos parece haver dúvida de que, quanto aos da centralidade e da democracia na escola eles são constrangedores. Questionamos então se, pelo menos via contrato de autonomia, podem ser pensadas medidas que revertam dificuldades como estas.

Atendendo ao prisma jurídico e considerando os fundamentos a seguir estas questões podem ser respondidas afirmativamente.

A partir da base axiológica incitada no preâmbulo do ato normativo em vigor, onde, inclusive, são expressos tanto o seu escopo de estabelecer “um enquadramento legal mínimo” quanto a sua consideração de que “no mais, é dada às escolas a faculdade de se organizarem, de criar estruturas (...)”, pode-se afirmar, com o plus do previsto no ponto 2, do seu art. 4º sobre a admissão da “diversidade de soluções organizativas” (em vigor desde a versão original do decreto em causa), que os contratos de autonomia não só podem como devem conferir margem aos agrupamentos para a configuração de dispositivos próprios, via regulamento interno.

Na hipótese em tela, dispositivos com o potencial de manter viva e viável a chama da participação e do envolvimento democráticos em cada uma de suas escolas, tais como fóruns de debates, assembleias e/ou conselhos escolares amplos, em aproximação dialógica com a comunidade do entorno e com a sede.

A expressão em lei do reconhecimento de um direito ou de uma faculdade é, embora por vezes custemos a admitir, apenas metade do caminho (se tanto). A outra metade emerge com nossas atitudes, quando compreendemos que o devir é algo em construção em toda parte e alavancamos a nossa ingerência nesse processo.

Enquanto não alcançamos ou não valorizamos esta compreensão, somos também nós a contribuir para vivermos mais do mesmo, ainda que não estejamos satisfeitos com o status quo.

Freire (2009:114-115) assinala que quando desproblematizamos o tempo e agimos como se o amanhã fosse a perpetuação do hoje ou “algo que será porque está dito que será”, não deixamos lugar à escolha, mas sim à “acomodação bem comportada ao que está aí ou ao que virá”.

É por isso que, antes de aguardarmos por novos arranjos legislativos, é importante pensarmos sobre interpretações a descortinar nas leis em vigor, sobre as janelas legais que podem ser abertas pelos interessados em experimentar o que Ferreira (2017) denomina de autonomia credível. A autora destaca a “impossibilidade de suprimir totalmente a capacidade de decisão e ação dos atores sociais e que por mais críscica ou silenciosa que possa ser a autonomia, esta existe e resulta do querer e da autoria dos sujeitos” (idem: 46).

O preenchimento do significado das leis é, portanto, na maior parte das vezes, feito por quem as interpreta, tanto no quotidiano de cumpri-la quanto no de fiscalizar o seu cumprimento e a legislação vai assumindo a identidade daqueles que com maior frequência a manejam, a reivindicam, a contestam, a afirmam, enfim, daqueles que mais a acionam.

É com este entendimento que no próximo item convocamos atos normativos que recentemente tangenciaram a questão da autonomia escolar para meditar sobre possíveis reflexos na sua expansão.

4. Em considerações finais, perspectivas contemporâneas.

Embora o DL 75/08 esteja em vigência sem outras alterações expressas desde a que foi realizada pelo DL 137/12, outros atos normativos têm vindo a interferir no quadro de autonomia das escolas.

O DL 28/2017, por exemplo, alterando (pela sexta vez) o DL 132/12, manteve a modificação do DL 9/16, que ampliou o âmbito de aplicação do regime de seleção, recrutamento e mobilidade do pessoal docente às unidades orgânicas com contrato de autonomia e, por consequência, diminuiu o espaço negocial deste.

Observamos também que a autonomia das escolas tem sido referida sem alusão ou condicionamento ao respectivo contrato em documentos como a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania e os Despachos do Secretário de Estado de Educação nº 3721/17 e 5908/17, que versaram, respectivamente, sobre os projetos-piloto de inovação pedagógica e sobre a implementação de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário.

As escolas ou agrupamentos interessados não precisam de um contrato de autonomia para se envolverem nos referidos projetos, que prometem expandir seus raios de ação em tomadas de decisão no âmbito pedagógico.

A possibilidade de utilização dos princípios insculpidos nos arts. 3º e 4º do DL 75/08 por escolas ou agrupamentos que não possuem contrato evidencia que não é deste instrumento que emana a autonomia das escolas, o que, inclusive, está em sintonia com o disposto nos arts. 8º e 56º do mesmo ato normativo.

No seguimento, notamos que o Despacho nº 436-A/17, do Ministro da Educação, que aprovou o Orçamento Participativo das Escolas, abriu ensejo à participação estudantil para decisão sobre o uso de recursos públicos e o fez possibilitando o engajamento de cada uma das escolas de 3º ciclo do ensino básico e/ou do ensino secundário (e não apenas às sedes, nos casos dos agrupamentos), sem menção à circunstância da contratualização. Esse movimento tem o potencial de resgatar o debate sobre a identidade de cada escola inserida em agrupamento e de fortalecer não só o sentimento de pertença dos alunos, mas também seu interesse e mobilização pela discussão de causas coletivas do ambiente escolar.

É, pois, perfeitamente possível falarmos em escolas com autonomia e sem contrato e a legislação parece caminhar nessa direção.

O intrigante é falar-se de escolas com contrato e sem autonomia, uma vez que deste acordo se esperava que viabilizasse o seu desenvolvimento e não a sua fragilização. Aqui nos interrogamos sobre a possibilidade de vício na iniciativa contratual e sobre a dificuldade em que o tempo de vigência dos atos legislativos seja qualificado por sua perene experimentação quando é continuamente modificado.

O papel jurídico não se esgota na legalidade. Mais do que a literalidade das leis, impende enxergar através dos valores ali assumidos e dos contextos em que são aplicadas.

No caso da autonomia escolar, a juridicidade só se justifica para reconhecer às escolas públicas o direito de reivindicar que sua aplicação seja representativa do princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Referências bibliográficas

Barroso, J. (1997). Autonomia e gestão das escolas: Estudo prévio realizado de acordo com o Despacho nº 130/ME/96). Lisboa: Edição do Ministério da Educação.

Conselho Nacional de Educação (2017). Organização escolar: Os agrupamentos. Lisboa: CNE. Retirado de: http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estudos/estudo_organizacao_escolar_agrupamentos.pdf

Chesneaux, J. (1996). Tirania do efêmero e cidadania do tempo. In E. Morin, I. Prigogine et al., *A sociedade em busca de valores: Para fugir à alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo* (117-129). Lisboa: Instituto Piaget.

Correia, J.A. (1998). *Para uma teoria crítica em Educação*. Porto: Porto Editora.

Estêvão, C. (2001). *Justiça e educação*. São Paulo: Cortez Editora.

Estêvão, C. (2011). Perspectivas sociológicas críticas da escola como organização. In L. C. Lima (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (195-223). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Ferreira, E. (2004). A autonomia da escola pública: A lenda da estátua com pés de barro. *Educação, Sociedade e Culturas*, 22, 133-152.

Ferreira, E. (2012). (D)enunciar a autonomia: Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar. Porto: Porto Editora.

Ferreira, E. (2017). Em volta do governo das escolas as autonomias são credíveis? In L. C. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O governo das escolas: Democracia, controlo e performatividade* (41-60). Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Freire, P. (2009). *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Freire, P. (2016). *Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra.

Lima, L.C. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In Licínio C. Lima, José Augusto Pacheco, Manuela Esteves, & Rui Canário, *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns contributos de investigação* (5-66). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Retirado de: <http://dne.cnedu.pt/dmdocuments/Trabalho%20CNE.SPCE..pdf>

Lima, L.C. (2011). *Administração escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Lima, L.C. (2014). A Gestão Democrática das Escolas: Do Autogoverno à ascensão de uma Pós-Democracia Gestionária? *Revista Educação & Sociedade*, 35 (129), 1067-1083. Retirado de: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01067.pdf>

Legislação

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei nº 221/1974 - Determina que a direção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.

Decreto-Lei nº 735-A/1974 - Regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário.

Decreto-Lei nº 769-A/1976 - Estabelece a regulamentação da gestão das escolas.

Decreto-Lei nº 43/1989 - Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.

Decreto-Lei nº 115-A/1998 - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos.

Decreto-Lei nº 75/2008 - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei nº 224/2009 - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008 e prevê a existência de postos de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Decreto-Lei nº 132/2012 - Estabelece o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados.

Decreto-Lei nº 137/2012 - Procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei nº 9/2016 - Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, que estabelece o regime de seleção, recrutamento e mobilidade do pessoal docente para os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do Ministério da Educação.

Decreto-Lei nº 28/2017 - Altera o regime de seleção, recrutamento e mobilidade do pessoal docente para os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do Ministério da Educação.

Despacho nº 436-A/2017 - Ministro da Educação - Aprova o Orçamento Participativo das Escolas.

Despacho nº 3721/2017 - Secretário de Estado de Educação - Autoriza a realização de projetos-piloto de inovação pedagógica.

Despacho nº 5908/2017 - Secretário de Estado de Educação - Autoriza, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário no ano escolar de 2017-2018.

Lei nº 46/1986 - Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei nº 51/2012 - Aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar, que estabelece os direitos e os deveres do aluno dos ensinos básico e secundário e o compromisso dos pais ou encarregados de educação e dos restantes membros da comunidade educativa na sua educação e formação, revogando a Lei nº 30/2002, de 20 de dezembro.

VISÃO DE ESCOLA -CEREBRALMENTE RACIONAL E INSTRUMENTALMENTE HUMANA. UMA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS

Vera Diogo

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

veradiogo@ese.ipp.pt

Fernando Diogo

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

fdiogo@ese.ipp.pt

Inês Teixeira

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

inesteixeira.esrt@gmail.com

Pedro Duarte

Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico do Porto

pedropereira@ese.ipp.pt

Resumo

Em *Imagens das Organizações*, Morgan (2006 [1986]) deu o mote à construção interpretativa integradora da multidimensionalidade organizacional. No contexto da «nova gestão pública» e perante tendências centralizadoras e uniformizantes dos sistemas de ensino (Azevedo, 2007), analisar os relatórios da avaliação externa realizada pela IGEC permite abarcar as inter-relações entre a organização escolar idealizada pela tutela e as preconizadas funções sociais da «escola como instituição» (Serón, 2002). Nesta articulação, a visão de escola idealizada pela administração do sistema educativo em Portugal centra-se na metáfora racional, instrumentalizando processos democráticos e cognitivos.

Seguindo uma metodologia interpretativa, realizou-se uma análise de conteúdo categorial para condensar e classificar a informação (Bardin, 1979). O corpus empírico é constituído pela totalidade dos relatórios de avaliação das escolas e agrupamentos da Região Norte (289), durante o segundo ciclo da avaliação externa das escolas (2011-2017).

Neste texto, apresentamos a visão de escola subentendida nos relatórios, problematizando as mudanças no enquadramento institucional e no modelo organizacional das escolas (Meyer et al., 1980).

Palavras-chave: imagens organizacionais, visão de escola, «nova gestão pública».

1. As escolas como organizações e a Escola como instituição: que imaginização?

Meyer et al. (1980, p. 2) destacam que as organizações educativas, ao contrário das organizações ditas técnicas da indústria, se concentram em “enquadrar os processos educativos no quadro de um sistema de categorias institucionais socialmente estandardizado”, ou seja, o seu foco está na harmonização com as estruturas institucionais e sociais, e não no controlo do trabalho técnico que realizam. Retendo que as organizações educativas têm uma função crucial entre os aparelhos ideológicos do estado (Althusser, 1988), as interpretações dos autores supracitados ganham maior peso.

Assim, a planificação e controlo estatal dos sistemas de ensino orienta-se para a adequação das organizações educativas ao quadro institucional (Meyer et al., 1980), seguindo o propósito da reprodução das relações de produção através da doutrinação das novas gerações de acordo com a ideologia dominante (Althusser, 1988).

Na modernidade tardia, os sistemas educativos estão imersos na «nova gestão pública» que incorpora orientações tecnicistas com foco na produtividade, na eficácia e na eficiência dos processos (Mineiro, 2015). Estas orientações associam-se a tendências centralizadoras e uniformizantes, à escala global, que promovem a constituição de um “sistema educativo mundial” compactuante com o sistema de relações económicas, sociais e geopolíticas (Azevedo, 2007). Tal sistema de ensino serve como “referente empírico-ideológico” da globalização, como trave-mestra da dominação cultural necessária à construção da “aldeia global (Chomsky & Dietrich, 1996, p.84).

A imaginização (Morgan, 2006) salienta a relação entre a imagem ou representação social, e a ação, destacando o processo criativo, socialmente construído, inerente a qualquer organização que pode ser imaginizada de várias formas. As formas de imaginização mais salientes determinam os modos de organizar, logo, novas visões poderão conceber novas organizações.

As visões ou metáforas têm sido utilizadas em diversas áreas como recurso linguístico e pedagógico (Jensen, 2006), bem como para desenvolver e comunicar resultados científicos (Contenções, 1999). O pensamento metafórico potencia a compreensão do caráter multidimensional da realidade organizacional, simultaneamente, racional, humana, cognitiva, orgânica, política e cultural (Cunha et al., 2007; Jensen, 2006; Morgan, 2006). O poder gerador das metáforas (Jensen, 2006), associado a uma lógica abduativa, é útil para interpretar as práticas e as representações nos contextos organizacionais (Morgan, 2006; Cunha et al., 2007). A escala organizacional é transversal a duas áreas de investigação no âmbito da educação que mais se têm servido do pensamento metafórico: i) investigações que usam as metáforas para “promover mudança nas práticas, nas políticas ou nos papéis educativos”; ii) investigações que analisam o uso de metáforas por parte dos atores organizacionais com intuito de descrever contextos educativos (Jensen, 2006, p. 11). A imaginação é especialmente frutífera para abarcar a particular complexidade das organizações educativas, cuja matéria-prima é humana (Lima, 1992), cujas fronteiras com o contexto social são vagas, e cujo desenho hierárquico não se baseia totalmente em critérios técnicos (Alves, 1993).

A questão teórica que aqui se coloca é se as atuais tendências centralizadoras e tecnicistas no quadro da «nova gestão pública» estão a promover uma efetiva mudança de foco das organizações educativas para os seus processos técnicos, em detrimento do seu enquadramento institucional, ou se é esse enquadramento institucional que está em transformação, exigindo pois uma alteração dos discursos oficiais dos agentes educativos.

2. Metodologia

Este artigo baseia-se na análise documental dos 289 relatórios de avaliação externa das escolas, na região norte de Portugal, consultados no website da Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC), produzidos nos seguintes anos letivos: 2011/2012 (84); 2012/2013 (59); 2013/2014 (55); 2014/2015 (51); 2015/2016 (29) e 2016/2017 (11). A análise de conteúdo categorial focou todos os juízos e asserções integrantes da secção final dos relatórios intitulada “pontos fortes e áreas de melhoria”, onde são retomados, seletivamente, alguns dos aspetos referidos no corpo dos relatórios, definindo-os como forças ou fraquezas consideradas mais significativas em cada uma das organizações escolares, permitindo a inferência de que estamos perante as variáveis que mais se aproximam (os “pontos fortes”) ou mais se afastam (as “áreas de melhoria”) da organização escolar tida como ideal pelos avaliadores. É essa visão de escola que este trabalho pretende desocultar, até pela influência real que ela não deixará, inevitavelmente, de ter nos atores escolares, dado tratar-se de um processo da responsabilidade da IGEC, um serviço sob administração direta do Ministério da Educação, entidade que tutela as escolas.

3. Apresentação e discussão de resultados

As categorias de análise foram elaboradas a partir do material empírico, na sequência de uma primeira leitura dos relatórios e são as que constam na tabela 1, onde se apresentam, também, o número de referências por categoria e a percentagem que representam em relação ao total geral de referências. Englobaram-se na categoria aprendizagem e desenvolvimento organizacional todas as afirmações relacionadas com a recolha, tratamento e análise de informação acerca da vida organizacional escolar, com a análise e reflexão sobre as práticas e com condições associadas ao incremento de uma melhor performance da organização escolar. A categoria finalidades reúne todas as afirmações que expressam intencionalidades presentes ou indevidamente ausentes da ação organizacional escolar. Na categoria sistema social incluíram-se as asserções relacionadas aspetos relacionais e grupais, a regulação dos comportamentos e os processos de participação. A categoria planeamento inclui todas as referências à planificação da ação organizacional. Na categoria interações com o ambiente reuniram-se todas as afirmações relativas à integração comunitária da organização escolar, incluindo a participação das famílias. Na categoria lideranças foram integradas todas as afirmações que envolvem o diretor, as lideranças intermédias e o conselho geral, uma vez que se não encontraram referências a nenhum dos outros órgãos e estruturas de gestão escolar.

Categorias	Referências	%
Aprendizagem e desenvolvimento organizacional	1236	30,1%
Finalidades	1002	24,4%
Sistema social	578	14,1%
Planeamento	567	13,8%
Interações com o ambiente	429	10,5%
Lideranças	290	7,1%

Tabela 1 - Referências por categoria

Como pode ver-se na tabela 1, a categoria aprendizagem e desenvolvimento organizacional é predominante, com quase um terço do total de ocorrências, logo seguida da categoria finalidades, com 24,4%.

Em conjunto, estas duas categorias perfazem 54,5% das referências, evidenciando como as preocupações com uma maior capacitação da escola, por um lado, e com a sua centração nos resultados escolares e nas finalidades educativas, pelo outro, dominam largamente os relatórios. Seguem-se, com 14,1% e 13,8%, respetivamente, as categorias sistema social e planeamento, cuja representatividade é ilustrativa da importância que os avaliadores conferem às questões da implicação individual e coletiva dos atores, às questões do clima e da coesão organizacional e à função de planeamento. A categoria menos referida, lideranças, conta com 7,1%, abaixo da categoria interações com o ambiente, que perfaz 10,5% das referências. Esta primeira exposição dos dados indica que a escola idealizada pela avaliação externa integra as

visões organizacionais da «organização como cérebro» ou «escola aprendente» e da «organização como máquina», ou «escola como empresa» (Morgan, 2006; Bolívar, 2001; Costa, 1996).

Passando, agora, à discussão de cada categoria, apresentamos a tabela 2, onde são visíveis as subcategorias incluídas em aprendizagem e desenvolvimento organizacional, o número de relatórios em que surgem (fontes), o número de ocorrências registadas (referências), a respetiva percentagem no contexto da mesma categoria (1) e a percentagem obtida relativamente ao total de referências somadas de todas as categorias (2).

Subcategorias	Fontes	Referências	ⁿ	^o
Autoavaliação	268	292	23,6%	7,1%
Supervisão	256	257	20,8%	6,3%
Monitorização	181	195	15,8%	4,8%
Investigação das causas	137	143	11,6%	3,5%
Rendibilização de recursos	111	118	9,5%	2,9%
Difusão da informação	94	97	7,8%	2,4%
Desenvolvimento profissional	55	58	4,7%	1,4%
Focalização em competências	53	53	4,3%	1,3%
Inovação	23	23	1,9%	0,6%

Tabela 2 - Fontes e referências por subcategoria em aprendizagem e desenvolvimento organizacional

As subcategorias mais referidas são a autoavaliação institucional e supervisão com, respetivamente, 23,6% e 20,8% das referências integradas nesta categoria. Se à soma da percentagem de ambas acrescentarmos as subcategorias de monitorização (15,8%) e investigação das causas (11,6%), concluímos que um total de 71,8% das referências desta categoria são afirmações relativas a processos de diagnóstico, observação, recolha e sistematização de informação, análise e reflexão, tendo em vista a construção de soluções e o aumento da capacidade de resolução de problemas por parte da organização escolar. No que respeita à autoavaliação, embora sejam frequentes as chamadas de atenção quanto às necessidades da sua consolidação, de alargamento da sua abrangência e de ampliação da

ⁿ Percentagem em relação ao total de referências na categoria.

^o Percentagem em relação ao total geral de referências

participação da comunidade educativa no processo, o que predomina são as referências no sentido de valorizar os seus impactos no planeamento, na organização e na gestão pedagógica. Um processo de autoavaliação consistente e participado deve, segundo referido na quase totalidade dos relatórios (89.3%), ser capaz de fazer a identificação clara dos pontos fortes e fracos e, em consequência, dar origem a planos de melhoria estruturados, de natureza global e integrada. Coerentemente, a necessidade de consolidação do processo de autoavaliação, muito frequentemente referida, é sempre justificada com o objetivo de aprofundar o seu impacto na melhoria da organização e das práticas profissionais. A supervisão aparece praticamente sempre associada à melhoria da qualidade do ensino e ao desenvolvimento profissional dos docentes. A monitorização aparece referida a dois objetos predominantes: os resultados escolares; as medidas de apoio educativo. Mas há referências muito frequentes à monitorização de praticamente todos os processos escolares: planificações didáticas, modalidades de avaliação dos alunos, aplicação dos critérios de avaliação, plano anual de atividades, articulação curricular, utilização dos recursos didáticos (sobretudo, as tecnologias de informação e comunicação), planos de melhoria, metas traçadas no projeto educativo, evolução longitudinal do desenvolvimento dos alunos. Ainda que a redação de alguns enunciados legitime a suspeita de que o processo de monitorização recomendado visa um real controlo de execução dos planos e das decisões dos órgãos coletivos, a sua imensa maioria orienta os processos de monitorização para uma finalidade clara: conhecer os processos pedagógicos e seus impactos na aprendizagem dos alunos. Na subcategoria investigação das causas, subentende-se uma intenção clara dos avaliadores: contrariar a atribuição causal do insucesso, dominante entre os professores, que responsabiliza exclusivamente os alunos, as famílias e os contextos, ocultando fatores sobre os quais a escola pode ter um maior controlo. Dai que, embora existam numerosas referências à mera necessidade de análise e reflexão mais aprofundada sobre os resultados escolares, em 61,3% dos relatórios se faça referência explícita à necessidade de identificar os fatores internos “inerentes aos processos de ensino e de aprendizagem” ou “ao nível das práticas de ensino”. Um pouco paradoxalmente, o constante apelo à melhoria da qualidade coexiste com o reduzido número de referências à inovação que ocupa, no conjunto das 28 subcategorias utilizadas neste estudo, o penúltimo lugar, apenas acima da subcategoria definição estratégica.

Assim, a “escola aprendente” que emerge destes resultados não concebe as organizações educativas como centros de formação e inovação (Bolívar, 2001), onde se articulam intencionalmente as escalas individual, grupal e organizacional da aprendizagem (Dixon, 1994), mas talvez como centros de formação orientados por princípios de eficácia e eficiência, e em segundo plano, pela equidade.

A tabela 3 evidencia os dados relativos às subcategorias em que se subdivide a categoria finalidades.

Subcategorias	Fontes	Referências	^a	²
Resultados acadêmicos	191	280	27,9%	6,8%
Formação integral	198	278	27,7%	6,8%
Inclusão	208	267	26,6%	6,5%
Melhoria/qualidade	121	124	12,4%	3%
Cidadania	53	53	5,3%	1,3%

Tabela 3 - Fontes e referências por subcategoria em finalidades

As subcategorias predominantes, que totalizam 82,2% das referências nesta categoria, são: resultados acadêmicos, formação integral e inclusão. A subcategoria cidadania recolhe apenas 5,3% das referências nesta categoria. A formação integral aparece nos relatórios associada à abrangência do currículo resultante do plano anual de atividades e dos projetos locais e nacionais em que a escola se envolve, mas também à valorização da dimensão artística e do desporto escolar e à diversificação da oferta educativa. Os resultados associam-se à melhoria das taxas de transição, dos resultados dos alunos na avaliação interna, em provas de aferição e em exames nacionais, bem como à redução da discrepância entre resultados na avaliação interna e resultados na avaliação externa. É, aliás, com foco na subida dos resultados dos alunos que a generalidade dos processos organizativos e pedagógicos é apreciada. Na subcategoria inclusão, as referências principais relacionam-se com os dispositivos de apoio aos alunos com necessidades educativas especiais, a diversidade e eficácia dos apoios aos alunos com dificuldades de aprendizagem, as medidas implementadas para a redução das taxas de abandono escolar precoce, a prevenção da desistência e redução das taxas de retenção.

A centralidade da formação e, particularmente, da instrução e do sucesso académico, nas intencionalidades atribuídas pelos avaliadores às organizações educativas, transmite a imagem de «escola como empresa» (Costa, 1996) guiada por uma lógica instrumental (Weber, 1944 [1922]).

Na tabela 4 constam os dados relativos às subcategorias em que se subdivide a categoria sistema social.

Subcategorias	Fontes	Referências	^a	²
Participação dos alunos	124	131	22,7%	3,2%
Cooperação dos atores	120	127	22%	3,1%
Clima organizacional	94	100	17,3%	2,4%
Regulação comportamental	81	86	14,9%	2,1%
Coesão	83	86	14,9%	2,1%
Motivação	47	48	8,3%	1,2%

Tabela 4 - Fontes e referências por subcategoria em sistema social

As subcategorias participação dos alunos e cooperação dos atores são as que recolhem maior número de referências, totalizando 44,7% das referências na. Clima organizacional, regulação comportamental e coesão, no seu conjunto, recolhem 47,1% das referências e motivação os restantes 8,3%. Na subcategoria participação dos alunos predominam as referências aos níveis de participação e corresponsabilização dos alunos, seu envolvimento nos processos de decisão e os apelos a práticas regulares de auscultação. Na subcategoria cooperação dos atores, sublinha-se: a troca de experiências e saberes; as dinâmicas das estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica, promotoras de trabalho colaborativo e de articulação curricular; a elaboração coletiva de instrumentos de avaliação das aprendizagens; a harmonização conjunta de procedimentos. Em clima organizacional são predominantes as referências a um ambiente educativo favorável às aprendizagens, às relações interpessoais, diálogo, disciplina, segurança, convivência cívica, equidade, proximidade e respeito mútuo. Os fatores do clima organizacional mais referidos são: a liderança da direção, as práticas diferenciadas de apoio aos alunos, a equidade na gestão de recursos, a valorização das regras e a prevenção da indisciplina e dos conflitos. A subcategoria regulação comportamental diz respeito, fundamentalmente, ao comportamento e (in)disciplina dos alunos e à regulação dos processos em contexto de sala de aula, enfatizando o aumento ou diminuição da necessidade de aplicação de medidas disciplinares sancionatórias. Ressalta-se a importância de um efetivo investimento na prevenção da indisciplina, o papel da atuação coordenada das equipas docentes e dos gabinetes de apoio ao aluno e das iniciativas tendentes à apropriação, pelos alunos, das regras e códigos de conduta. A coesão anda associada à identificação com a organização escolar e o sentido de pertença. Os fatores mais destacados desta coesão são: a ação das lideranças, as iniciativas de envolvimento dos atores e a valorização do trabalho desenvolvido. A motivação ora aparece referida aos membros da comunidade escolar, e, em especial, aos professores, ora diz respeito exclusivamente aos alunos e, neste caso, às interações no espaço das aulas. Aparecendo associada à satisfação no trabalho e ao alcance de objetivos e metas organizacionais, a motivação é consequência da liderança do diretor e da sua

visão estratégica e de uma gestão criteriosa de recursos humanos com enfoque nas pessoas. No caso específico dos alunos, os fatores preponderantes são: participação em projetos; valorização das suas aprendizagens e sucessos; incentivo continuado ao trabalho; disponibilidade dos docentes para os apoiarem nas suas dificuldades.

A parca focalização na motivação dos atores organizacionais e na coesão entre eles afasta o sistema social escolar preconizado pela tutela dos conceitos centrais da metáfora humana para algumas das práticas que a estes se associam, como a participação e o trabalho colaborativo. O relevo dado à liderança, quer no que respeita ao clima organizacional, quer à coesão e à motivação, permite inferir uma valorização diferenciada dos diversos níveis da hierarquia na construção do tecido organizacional. Ao mesmo tempo, o foco na regulação comportamental dos alunos frisa o seu lugar no sistema de relações de poder e dominação, que deve ser incorporado na aculturação de novos estudantes.

A tabela 5 reúne os dados relativos às subcategorias em que se subdivide a categoria planeamento.

Subcategorias	Fontes	Referências	^a	²
Articulação curricular	228	249	43,9%	6,1%
Coerência	188	219	38,6%	5,3%
Metas avaliáveis	88	93	16,4%	2,3%
Definição estratégica	6	6	1,1%	0,1%

Tabela 5 - Fontes e referências por subcategoria em planeamento

A articulação curricular surge como a subcategoria mais valorizada (43,9%), seguida da coerência (39,6%). Somadas, perfazem 82,5% das referências. O facto de ambas terem a ver com sequencialidades e interdependências lógicas permite concluir a orientação racional que, segundo os relatórios, deve presidir a todo o planeamento da ação educativa. Salientam-se a articulação intra e interdepartamental, a gestão sequencial do currículo e o alinhamento e coerência entre os documentos estruturantes da escola. Na subcategoria metas avaliáveis, com 16,4%, dominam o discurso duas expressões: metas claras, objetivas, rigorosas e precisas (“menos genéricas”); objetivos e metas mensuráveis. A subcategoria definição estratégica reúne apenas 1,1% das referências, sendo, a par com a subcategoria conselho geral, a menos presente nos relatórios. Uma coincidência curiosa, se tivermos em conta que, nos termos da lei, o Conselho Geral é, precisamente, o órgão de direção estratégica das escolas e agrupamentos escolares.

Depreende-se destes dados uma centração no curto e médio-prazo que contraria as orientações da metáfora orgânica, associadas à capacidade pró-ativa das organizações, preferencialmente,

potenciada por processos participados de planeamento estratégico A negligência de que é alvo o conselho geral demonstra, não só, que a tutela não remete para as escolas enquanto organizações o fomento de uma visão estratégica, talvez por defender que esta estratégia se defina à escala macro institucional, mas também, que na «escola como arena política» se promove um parco equilíbrio de forças, promovendo-se um cenário centralizado na figura do diretor.

Na tabela 6 apresentam-se os dados relativos às subcategorias em que se subdivide a categoria interações com o ambiente.

Subcategorias	Fontes	Referências	^a	²
Envolvimento da comunidade	173	210	49%	5,1%
Reconhecimento da comunidade	106	106	24,7%	2,6%
Impactos da escola na comunidade	68	68	15,9%	1,7%
Envolvimento das famílias	44	45	10,5%	1,1%

Tabela 6 - Fontes e referências por subcategoria em interações com o ambiente

O envolvimento da comunidade (49%) e o reconhecimento da comunidade (24,7%) totalizam 73,7% das referências. Com um número bastante menor, surgem as subcategorias impactos da escola na comunidade (15,9%) e envolvimento das famílias (10,5%). Na subcategoria envolvimento da comunidade avultam as referências aos esforços desenvolvidos pelas escolas no sentido de reforçarem os seus laços com a comunidade local, e às atividades e projetos em que se consubstanciam as parcerias da escola. Na subcategoria reconhecimento da comunidade, regista-se o reconhecimento pela comunidade externa do papel educativo da escola e/ou do seu contributo para o desenvolvimento da comunidade envolvente, bem como níveis elevados de satisfação dos agentes locais com a ação da escola. Quanto aos impactos da escola na comunidade sobressaem as ações de defesa do património cultural da região, o contributo para o desenvolvimento cultural do território, a qualificação das populações, o envolvimento em iniciativas comunitárias e em eventos locais e ações de cariz solidário realizadas pelos alunos. O envolvimento das famílias integra a colaboração das associações de pais na promoção de atividades de índole cultural, a participação das famílias na vida escolar, as estratégias de envolvimento levadas a cabo, principalmente, pelas lideranças intermédias e pelo diretor.

A conceção das relações das escolas com o ambiente externo que emana dos relatórios não parece enfatizar a imagem deste tipo de organização como ser vivo integrado num dado ecossistema, dado que o principal foco é dado ao reforço dos laços com as comunidades locais.

A tabela 7 reúne os dados relativos às subcategorias em que se subdivide a categoria lideranças.

Subcategorias	Fontes	Referências	^a	²
Diretor	189	192	66,2	4,7%
Lideranças intermédias	94	95	32,8%	2,3%
Conselho Geral	3	3	1%	0,1%

Tabela 7 - Fontes e referências por subcategoria em lideranças

Aqui, o destaque vai para a subcategoria diretor, com 66,2% das referências, seguindo-se as lideranças intermédias, com 32,8%. O conselho geral é referido em 3 relatórios e reúne apenas 0,1% das referências totais registadas neste estudo. Do diretor, caracteriza-se a liderança que exerce como mobilizadora, atenta, estável, forte/determinada, de proximidade e reconhecida. Atribui-se-lhe visão estratégica e enumeram-se atitudes e lógicas de ação como partilha e corresponsabilização, abertura ao diálogo e recetividade a propostas, disponibilidade, valorização das competências profissionais e capacidade de resolução de problemas. Dessas características decorrem efeitos como: despertar nos atores o sentido de responsabilidade e a partilha de objetivos; motivação dos membros da comunidade educativa; clima favorável ao trabalho; coesão institucional; envolvimento dos parceiros educativos. As lideranças intermédias são referidas como integradoras e mobilizadoras, destacando-se as responsabilidades que assumem, o seu papel nas práticas de articulação e de monitorização e o facto de assumirem a função de impulsionadoras da participação coletiva e, em especial, do trabalho cooperativo dos docentes. A expressão “reconhecimento e valorização das lideranças intermédias” é das que mais se repetem nos relatórios, mas nem sempre fica claro o autor desse reconhecimento e dessa valorização. Certo é que num número considerável de casos se refere que é o diretor que as valoriza, as mobiliza e que aposta na sua corresponsabilização. Novamente, a centralização da autoridade na figura do diretor devolve-nos a imagem da «escola como empresa».

Conclusões

Em suma, a imaginização proposta pela tutela centra-se na metáfora racional que concebe as organizações escolares como máquinas, ou as «escolas como empresas» (Morgan, 2006, Costa, 1996). Embora as imagens cognitiva e humana tenham presença significativa, a imagem racional -focalizada na relação direta meios-fins; na procura de coerências e articulações assentes nessa

lógica instrumental; na melhoria como reforço da eficácia; na vinculação mútua entre planeamento e avaliação/controlo; na ênfase na quantificação ; na padronização de procedimentos, critérios e lógicas de ação – sobrepõe-se a todas as demais.

A imagem cognitiva transmitida nos conteúdos incluídos em aprendizagem e desenvolvimento organizacional é desprovida do seu cerne, a inovação; a imagem humana exposta em sistema social afasta-se dos propósitos humanistas da «escola como democracia» (Costa, 1996), para se centrar nos seus processos, enfatizando o papel das lideranças formais. Assim, podemos dizer que os elementos das metáforas humana e cognitiva são reconfigurados em ordem a servirem a racionalidade técnico-instrumental. Para os avaliadores, o cerne da organização escolar é a orientação para os resultados e uma filosofia de ação de tipo racional nos propósitos (Weber, 1942 [1922]). Tal núcleo duro serve-se de elementos oriundos de outras orientações, assimilando-os, para se reforçar. Passam a fazer parte do puzzle, mas ocupam nele o lugar que a racionalidade técnica lhes assinala. Assim ocorre com o foco na resolução de problemas, típico da imagem cognitiva e com a promoção da participação dos alunos e do trabalho colaborativo dos professores, enquadráveis na perspetiva humana.

Podemos concluir que é o enquadramento institucional das escolas que está em mudança e não o seu modelo organizacional. Uma vez que, em primeiro lugar, esta imaginização cerebralmente racional e instrumentalmente humana é proposta pela tutela e implementada por meio da doutrinação e do controlo. Em segundo, nos relatórios analisados, a realidade das escolas foi lida grande parte das vezes como negativa, exatamente nos aspetos que mais se ligam com este novo tecnicismo, o que indica que os modelos organizacionais se mantêm levemente acoplados aos sistemas técnicos (Meyer et al., 1980, Costa, 1996).

Referências bibliográficas

- Alves, J. (1993). Organização, gestão e projecto educativo das escolas. Porto: Edições Asa.
- Azevedo, J. (2007). Sistema educativo mundial. Ensaio sobre a regulação transnacional da educação. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Althusser, L. (1974). Ideologia e os aparelhos ideológicos de Estado. Lisboa: Editorial Presença.
- Bardin, L. (1979). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70.
- Bolívar, A. (2001). Comunicação apresentada na conferência “Será que as Escolas podem tornar-se Organizações que Aprendem@”, incluída no Ciclo de Conferencias Aos Novos Desafios da Administração Educacional@, organizado pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação e o Fórum Português de Administração Educacional, Lisboa.

- Chomsky, N., & Dietrich, H. (1996). *La Aldea Global*. (3ª ed.). Buenos Aires: Txalaparta.
- Contenças, P. (1999). *A eficiência da metáfora na produção da ciência. O caso da genética*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- Cunha, M., Rego, A., Cunha, R. & Cabral-Cardoso, C. (orgs) (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. Lisboa: Editora RH.
- Jensen, D. F. (2006). *Metaphors as a Bridge to Understanding Educational and Social Contexts*. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 1-17. Retirado de https://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/5_1/PDF/JENSEN.PDF
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.
- Meyer, J. W., Scott, W. R., & Deal, T. E. (1980). *Institutional and Technical Sources of Organizational Structure Explaining the Structure of Educational Organizations*. *Institute for Research on Educational Finance and Governance*, 5-35.
- Morgan, G. (2006). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.
- Mineiro, J. (2015). *Ciência, profissão e empregabilidade: três teses sobre a relação entre a sociologia e o mercado de trabalho*. *Sociologia On Line*, 9, 97-110.
- Serón, A. (2002). *La sociología de la organización escolar, un marco teórico para el estudio de los efectos de la escuela*. *Témpora*, 5; Mayo, pp. 135-173
- Weber, M. (1944). *Economia y Sociedad*. (1ª edição 1922). México: Fondo de Cultura Económica.

O MODELO DE GESTÃO DAS ESCOLAS - UMA DÉCADA EM ANÁLISE

Paulo Delgado

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, Portugal

pdelgado@ese.ipp.pt

Paula Romão

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, Portugal

promao@ese.ipp.pt

Vera Diogo

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, Portugal

veradiogo@ese.ipp.pt

Resumo

O atual modelo de gestão escolar, consagrado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto -Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, e alterado uma segunda vez pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, conta com 10 anos de aplicação.

Este estudo, sediado no inED - Centro de Investigação e Inovação em Educação da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, pretende fazer um balanço da sua vigência, na perspetiva dos diretores, enquanto principal agente decisor dentro das escolas, recolhendo interpretações e posições que identifiquem desafios para o modelo formal e para a sua concretização nas práticas da administração e gestão escolar.

O trabalho que aqui se apresenta explora os primeiros resultados do projeto, recolhidos nesta fase em entrevistas exploratórias, realizadas a um pequeno grupo de diretores em funções do distrito do Porto. Os dados permitem identificar e analisar: (i) as experiências mais importantes que os diretores vivenciaram na sua gestão no âmbito da vigência do atual modelo; (ii) apresentar a perspetiva dos atuais diretores acerca do modo como os novos profissionais podem formar-se e preparar-se para o desempenho das suas funções; (iii) relacionar e diferenciar os parâmetros que os diretores associam a resultados positivos na gestão; (iv) e enunciar um

conjunto de mudanças que poderão contribuir para a melhor gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Palavras-chave: Modelo de gestão escolar; Diretor; experiência.

1. Perspetivas sobre o modelo de gestão escolar

O atual regime jurídico de Autonomia, Administração e Gestão, consagrado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, foi parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, e pelo Decreto -Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro. De acordo com a lei, o modelo assenta num conjunto de Ideias chave, em que se destaca a autonomia delegada por intermédio de um processo de negociação, a autoavaliação e avaliação externa, a nomeação de um diretor em cada agrupamento, pondo termo a uma longa tradição de liderança por órgãos colegiais, e o reforço da participação das famílias e comunidades na direção das escolas.

Segundo autores como Barroso (2011a) ou Menitra (2011), as mudanças introduzidas nos modelos de gestão adotaram sempre um registo «top down», uma tendência emergente para a profissionalização do gestor e revelam a inexistência de uma política articulada entre o reforço da autonomia e a reestruturação do ME.

A entrada em vigor do atual modelo de gestão foi envolta em polémica e contestação por parte de vários investigadores e outros atores educativos, nomeadamente os próprios professores, que reagiram face às mudanças que introduziu na cultura organizacional e no governo das escolas (Torres, 2007; Barzanò, 2009; Lima, Silva, Torres, Estevão, & Sá, 2011). A organização interna da escola passa a estar centrada na pessoa do diretor e no reforço da cadeia hierárquica, reforçando-se a conceção individualista da liderança (Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2010; Riveros-Barrera, 2012; Carvalho, 2013).

Lima (2011) refere-se a uma autonomia «heterogovernada», meramente técnica, sitiada por uma hiperprodução normativa e controlo burocrático, que recorre a meios como os rankings das avaliações, o controlo pelas TIC, a separação dos professores dos gestores, e a concentração interna dos poderes no diretor. Para este autor, assiste-se a uma verticalização da administração das escolas, uma vez que se alteraram profundamente as relações de poder dentro das escolas sem se alterar a relação de subordinação da escola face ao poder político. O governo das escolas fica deste modo sujeito, na sua concretização, à tensão existente entre lógicas conflituantes como as que separam as práticas democráticas, controladoras e performativas (Quantz, 2012; Lima & Sá, 2017).

Barroso (2011b), por seu turno, identifica a hibridez da regulação política. A regulamentação burocrática do Estado, fundada na autoridade, foi substituída por uma regulação pós-

burocrática, assente no controlo dos resultados e na eficácia e servindo-se de instrumentos como as boas práticas. Estas duas lógicas não se sucederam, combinaram-se, operando uma sobreposição de temporalidades.

Os estudos de Ávila de Lima (2011) sublinham a importância de a liderança ter em conta o contexto, uma vez que cada situação local exige uma resposta diferenciada. Magalhães (2013) opta por questionar o papel da escolha e da competição na agenda política da educação em Portugal, mecanismos de mercado associados à tendência para a regulação transnacional da educação. Sanches (2009), Silva e Leme (2009), bem como Torres e Palhares (2009), observam que a liderança unipessoal pode colocar em risco práticas de liderança associadas à colegialidade.

No mês de abril de 2018, cumpriu-se uma década de vigência do modelo de gestão das escolas públicas, período longo que permite sustentar uma reflexão crítica sobre a sua implementação e as implicações na administração da escola pública (Bolívar, 2012). Trata-se de identificar os obstáculos, as dificuldades e os pontos mais fortes e positivos da sua concretização no quotidiano escolar. Os objetivos do estudo fundamentam a opção de se dar a palavra ao diretor, pela influência que pode ter na mudança social e na implementação das políticas educativas (Paro, 2010) e por ser o principal ator da tomada de decisão local (Lopes & Ferreira, 2013).

2. Metodologia

Os dados foram recolhidos através de entrevistas exploratórias numa amostra estratificada, com base em critérios de localização, tipo de agrupamento e anos de serviço, composta por 6 diretores em funções, no distrito do Porto, do total de 30 que serão entrevistados nesta fase do processo de investigação, com uma experiência de gestão de pelo menos 4 anos. O guião da entrevista explorou as seguintes dimensões: dados pessoais; dados da instituição que dirige; principais experiências de gestão; «armadilhas» detetadas; preparação para o desempenho das funções de gestão; parâmetros associados a resultados positivos na gestão; e desafios para o futuro. As entrevistas decorreram entre abril e maio de 2018, foram transcritas na íntegra e os dados foram analisados através de análise de conteúdo categorial (Bardin, 1979).

3. Análise dos Dados

Aprendizagens na vigência do atual modelo sobre o trabalho do diretor

Convidados a resumir as principais aprendizagens, durante a vigência do atual modelo, os diretores já entrevistados salientam fatores que os preocupam nas atuais condições de gestão escolar, como a fragilidade das escolas, o destaque da figura do diretor como imagem do

agrupamento ou da escola, bem como o seu envolvimento no jogo político, dada a constituição do Conselho Geral.

Apresentam, ainda, diferentes graus de concordância ou discordância com o modelo instituído, desde uma concordância com a generalidade das suas disposições, passando por uma percepção de irrelevância ou indiferença da implementação do mesmo, que em parte se associa à valorização da dimensão prática, relacional sentida e experienciada no quotidiano escolar, em detrimento das definições legais ou oficiais.

Começamos por analisar as representações dos diretores quanto às limitações legais ao exercício do poder do Diretor, e logo das escolas e agrupamentos, dado o grau de centralização das decisões no Ministério da Educação, que alguns atores perspetivam ter aumentado com o atual modelo (PR2_2; VD1_11). Especifica-se a burocratização que esta centralização acarreta, dada a necessidade de controlo estatal das ações das escolas e agrupamentos, a cujos diretores é imposto o preenchimento de variadas plataformas digitais e cujos professores vêm acrescido o número de tarefas de registo, em suporte de papel (VD1_1). Aponta-se que a continuidade histórica de tal grau de centralização contribuiu para instituir práticas de dependência, de conformismo perante as orientações do Ministério que geram dificuldades em exercer autonomia por parte das escolas e agrupamentos (VD2_9&10).

Passamos, agora, a observar as percepções dos diretores sobre determinadas alterações decretadas pelo atual modelo de gestão. O peso da figura do Diretor como imagem do agrupamento surge em alguns discursos, sendo manifesta concordância quanto à associação de um rosto à escola, não se depreendendo que esta anule o trabalho colaborativo (VD1_4; PD2_1). Outra perspetiva nega tal associação, considerando que as relações entre a escola, as famílias e a comunidade continuam a ser plurais, dado que as práticas de trabalho colaborativo se mantiveram (VD2_14). Contudo, é também apresentada uma visão oposta, de que as relações com a comunidade tendem a centrar-se no diretor, por exigência dos parceiros (PD2_1). Outra alteração salientada centra-se no processo de eleição do diretor pelo Conselho Geral, órgão representativo dos diversos atores da comunidade educativa, incluindo ainda representantes das autarquias e da comunidade local. Alguns consideram que esta composição tende a politizar, ou mais concretamente a partidarizar este órgão, potenciando o envolvimento dos diretores de escolas e agrupamentos em jogos de interesses à escala local (VD1_3; PD1_1; PR1_1; PR2_2).

Dos discursos dos diretores sobre as suas aprendizagens nos últimos 10 anos, sobressai uma valorização das práticas, das relações entre atores no contexto quotidiano, em detrimento das definições formais ou legais, que se compagina com a percepção de relativa indiferença da implementação do modelo, dado que as alterações legislativas não influenciam as práticas dos diretores e suas equipas, o que as modela é o saber acumulado pela experiência (VD1_6; VD2_3&11; PD1_1).

Entre os diferentes graus de concordância ou discordância com o modelo instituído, salienta-se esta percepção de irrelevância ou relativa indiferença da implementação do modelo, considerando-se que as competências de diretor se igualam às competências de presidente de conselho executivo ou diretivo e que a essência do processo eleitoral se mantém, no quadro de uma democracia representativa, nem sempre efetiva (VD1_6; VD2_3&11; PD1_1; PR1_1). Outra posição é a de concordância com as linhas gerais do modelo, particularmente no destaque dado à figura do Diretor como imagem da escola (VD1_4), no que concerne à aproximação à comunidade local (PR2_1).

Armadilhas, riscos ou dificuldades inerentes às funções de direção, no atual modelo

Quando motivados a alertar um novo Diretor para as potenciais armadilhas, riscos ou dificuldades inerentes às funções de direção, no atual modelo, os entrevistados destacam: a insensibilidade da administração central e a dependência das escolas face à mesma (PD1_2; PR1_2; PR2_2); a tendência de «gerir para agradar» (PD2_2); o desconhecimento do contexto social (VD2_4, PD2_2); o individualismo, e ainda, riscos associados à centralização da gestão na autoridade do diretor (PR1_3; PD2_2; VD2_4; VD1_8).

Perspetiva-se que a administração central toma decisões sem ter em consideração as condições existentes nos contextos escolares (PD1_2), sendo elevado o grau de dependência das escolas face à mesma, mesmo entre as escolas ou agrupamentos com contratos de autonomia, dada a limitada abrangência dos mesmos (VD1_25) e a ausência de tempo útil para tomar decisões (PR2_2). Consta-se que este modelo permite a entrada de um novo diretor que desconheça o contexto escolar, o que poderá dificultar o exercício das funções de direção (VD2_4, PD2_2). Ao risco de desconhecer o contexto, acrescentam-se riscos associados à possibilidade de centralizar a gestão na autoridade do diretor, especificamente, não auscultar os restantes atores escolares, nem delegar funções e tarefas nas equipas diretivas, nos professores e funcionários (PR1_2&3; PD2_2; VD2_4; VD1_8). Estes riscos compaginam-se com a possibilidade de que um novo diretor não tenha o perfil adequado, as competências relacionais necessárias para exercer as suas funções (VD1_8; VD2_4). Tal possibilidade é agravada pela sobrevalorização da formação em gestão como critério de seleção na contratação de diretores, em detrimento do perfil e do reconhecimento por parte da comunidade escolar (VD2_4; PR1_4).

Principais problemas no atual modelo de gestão

Quando inquiridos sobre os principais problemas do modelo referiram a falta de recursos financeiros (PD 1; VD 2) e de recursos humanos (RH) (VD 1; PR 2; VD 2) como um fator que complexifica a gestão eficiente e efetiva do agrupamento de escolas/escolas não agrupadas tendo mesmo que, por diversas vezes, recorrer a receitas próprias da escola para conseguir

implementar alguns projetos (por exemplo a aquisição de um gravador para a dança e o lanche nos dias de competição (PD 1). Reforça-se a referência às inúmeras fragilidades da escola, dada a sua parca autonomia (PD 1; VD 1; VD 2) e autoridade para tomar e concretizar decisões, mesmo algumas aprovadas em sede de órgãos colegiais, como é o caso do conselho pedagógico (PD 1; PR 2). Neste modelo, aparentemente, o diretor tem todo o poder nas suas mãos, realçando os entrevistados que a responsabilidade unipessoal sobre todas as áreas convergentes da escola ou agrupamento, nomeadamente a pedagógica, financeira e administrativa se associa à permanente prestação de contas (PD 2; PR 2; VD 2). No entanto, parece ser consensual que embora seja um órgão unipessoal, não prescindem de auscultar os professores e de delegar competências sempre que tal se revela profícuo (VD 1; VD 2; PR 2; PD 1). Foi ainda identificado como um dos problemas deste modelo de gestão a forma como se efetiva a eleição dos coordenadores dos departamentos que pode levar à perda de qualidade nos órgãos de gestão intermédios (PD 2; PR 2). Em determinadas situações é muito difícil conciliar os interesses dos vários atores educativos na medida em que a escolaridade obrigatória trouxe para a escola uma grande heterogeneidade de alunos, alguns muito desmotivados (VD 1) e que faz parte da responsabilidade social da escola integrar todos os alunos e famílias, empenhar-se em prol do seu sucesso educativo e garantir a equidade (PD 2; VD 1; VD 2).

Outro problema identificado pelos diretores (PD 1) refere-se à avaliação de desempenho dos docentes que ainda não se encontra estabilizada nem com diretrizes precisas por parte do ministério da educação. O facto de a DGEST ter perdido muitas das suas competências também foi referido (VD 1; PR 2) como sendo um fator que dificulta o trabalho das escolas porque o poder e a capacidade de resposta ficaram ainda mais centralizados na administração central, em Lisboa. A dificuldade de substituição dos professores e a impossibilidade da sua contratação pela escola são referidos como fatores que dificultam muito o normal desenvolvimento das atividades letivas (PR 2). Também as recentes evidências de descentralização de parte das responsabilidades no ensino têm criado algum desconforto e desconfiança, com receio de que estas sejam assumidas pelas autarquias, deixando as escolas fora do processo (VD 1).

Fatores que podem contribuir para os ultrapassar os principais problemas do atual modelo de gestão

Questionados os diretores sobre que fatores, potencialmente, podem contribuir para ultrapassar os problemas e as «armadilhas» do modelo de gestão em vigor, enfatizou-se a importância das qualidades pessoais dos diretores na gestão da escola (VD 1; PR 2), nomeadamente, na resolução de constrangimentos e na gestão das relações entre professores (clima organizacional). Considera-se que a possibilidade de o diretor voltar a ser eleito por todos os professores, representantes do pessoal não docente, encarregados de educação e alunos, e não pelo Conselho Geral, como é atualmente, poderia contribuir para resolver alguns dos atuais problemas da escola (VD 1; PR 1) porque permitiria a auscultação de todos os seus

interlocutores educativos internos, promovendo um debate democrático de opiniões (VD 1; PR1; VD 2); no entanto, alguns diretores entrevistados demonstraram-se confortáveis com o facto de serem eleitos pelo CG (VD 2; PR 2), na medida em que a comunidade externa à escola também tem a oportunidade de participar neste escrutínio. A questão de formação especializada para o exercício do cargo de diretor reuniu o consenso entre os entrevistados ao considerar a sua importância fundamental (PR 1; PR 2; VD 1; VD 2), no entanto, também foi relatado por um diretor (VD 2) que a mesma não devia ser fator de eliminação de candidatos que não a tivessem desde que tivessem perfil e experiência. Para além da formação, foi considerada fundamental a partilha regular e periódica de práticas dos professores das várias escolas a nível regional, municipal e intermunicipal (PR 2). Outros fatores considerados relevantes na resolução de problemas emergentes nas escolas dizem respeito à formação contínua dos professores (PR 1; PR 2; VD 1) e ao reforço do orçamento das escolas (PR 2). Foi veiculada a importância dos órgãos da tutela deverem assumir uma postura de maior proximidade com as escolas e agrupamentos (PR 2). Foram ainda relatados constrangimentos associados à falta de autonomia das escolas e agrupamentos na gestão do seu crédito horário e normativos muito rígidos (VD 1; PD 1; PR 2). Também o (des)investimento nas novas tecnologias não tem viabilizado a aquisição de material informático o qual ao fim de uns anos fica obsoleto. O trabalho em equipa, uma visão estratégica do agrupamento, partilhada por todos e ancorada na missão e valores da escola parecem ser fatores de grande relevância para os diretores entrevistados (VD 2, PR 1; PD 1), capazes de catalisar consensos e atenuar alguns dos seus problemas e armadilhas.

Parâmetros que poderão contribuir para uma melhor gestão

Entre os parâmetros que se associam a resultados positivos na gestão, é referido o trabalho em equipa, pois permite ouvir os colegas e desafiar-los a pensar escola e a fazer propostas de melhoria (PD 1; PR1). Esta co construção potencia a definição das metas e objetivos a atingir, a clarificação da missão e a partilha de uma visão para o futuro da organização e está na base de uma liderança eficiente, que supera o mero exercício administrativo de práticas de gestão (PR 1; VD 1).

Relativamente ao sentido de corpo / identidade, os diretores consideram fundamental a construção de um clima escolar harmonioso e de uma cultura forte de agrupamento, que promova o sentido de pertença, de responsabilidade coletiva, e a partilha de um projeto educativo comum. Surge inclusive a metáfora das escolas como uma orquestra, alargada na sua composição com a constituição dos mega agrupamentos mas obrigada a manter um funcionamento harmónico, sem notas dissonantes; ou a imagem da escola como espaço de bem-estar, um contexto que apela à inclusão de cada um dos seus atores, resultado de uma construção coletiva em que a direção influencia e é influenciada, sem que isso implique cedências na aplicação uniforme e justa das regras (PD 1; VD 1; VD 2).

A gestão rigorosa dos recursos financeiros, nomeadamente dos fundos do POCH, é uma condição indispensável para desenvolver um ensino de qualidade e aparece associada à possibilidade de dispor de assessorias competentes, nomeadamente na área da contabilidade, (PD 2).

Uma escola de qualidade tem a sua atenção centrada nos alunos, e essa preocupação motiva por sua vez a integração e os resultados escolares (PD 2). Relativamente à relação com a comunidade, o discurso destaca a importância de se desenvolver um trabalho articulado com as famílias, a autarquia, e outras entidades nomeadamente, associações da sociedade civil (PR 2; VD 1; VD 2).

Os dados recolhidos permitem concluir que a formação de professores em áreas como a avaliação interna, a supervisão, ou a administração escolar, especialmente se articulada com uma monitorização eficaz, pode contribuir para uma gestão de qualidade. A aposta na formação pressupõe uma atitude de trabalho e investimento, assente na busca da realização pessoal e profissional, e no cumprimento da responsabilidade que recai sobre o professor na formação de múltiplas gerações (PR 2; VD 2).

Mudanças que poderão contribuir para uma melhor gestão

A estabilidade das regras permitiria evitar o trabalho de adaptação e as dúvidas e complexidades, que muitas vezes não têm resposta da administração central, em resultado das constantes inovações legislativas (PD 1). O reforço da autonomia, há muito reivindicado, permitiria descentralizar competências no âmbito da gestão curricular (VD 1) e da gestão financeira, viabilizando a transição de verbas entre rúbricas, na gestão das instalações, do pessoal não docente, do transporte escolar, da alimentação e de outras áreas promotoras do sucesso escolar (PR 2). Este processo terá todavia de ter em conta os recursos financeiros disponíveis, a necessidade de se garantir um certo grau de homogeneidade no todo nacional e articular-se com o reforço da autoridade das escolas e da sua capacidade de resolução dos problemas, porque a escola não pode ficar bloqueada, como se fosse «um monstro frágil que tem medo de alguém que lhe grita» (PD 1).

A melhoria das condições de trabalho dos professores é outro dos parâmetros referidos pelos diretores, nomeadamente no que se refere ao peso da componente letiva nos horários e ao subsequente desgaste. A componente não letiva, por seu turno, pode gerar uma enorme dispersão, de acordo com os níveis de ensino atribuídos, não se disponibilizando ao professor as horas necessárias para o seu desempenho profissional (PD 1).

O reforço do número de funcionários é referido como um parâmetro que condiciona a gestão, atendendo ao perfil social e comportamental de uma parte significativa dos estudantes portugueses (PD 1).

A harmonização das regras entre o ensino público e o ensino privado é mencionada de diferentes perspectivas. Por um lado, regista-se um discurso que defende a privatização de toda a educação como modo de responsabilizar a liderança pelos resultados obtidos e para promover iguais condições de funcionamento, possibilitando a cada família a escolha da escola que quiser (cheque-ensino). Por outro lado, aponta-se a liberdade que as escolas privadas têm de angariação e de aplicação dos recursos financeiros de que dispõem, parte das vezes incluindo ajudas do Estado, assim como a possibilidade de reforçar a carga horária de certas disciplinas, ou de agilizar o processo de colocação de professores, sem perdas de tempo desnecessárias, e que deveriam ser comuns a todos os subsistemas (PD 1).

Os diretores propõem a alteração das regras em vigor em áreas genericamente relacionadas com a eleição, composição ou funcionamento de certos órgãos. As propostas passam pelo aumento do complemento de remuneração do diretor que é muito reduzido face à responsabilidade que envolve (PD 2); pela alteração do peso da formação em gestão e administração na avaliação dos candidatos a diretor, permitindo que candidatos com perfil reconhecido mas sem essa formação possam concorrer com aqueles que a têm (VD 2); pela possibilidade de recondução e até de contratação de uma parte dos professores (VD 1); pelo alargamento do corpo eleitoral (VD1); pela alteração da composição do Conselho Geral, reforçando o peso dos professores e dos alunos e diminuindo a representação das instituições (PD 2); pela alteração do critério de nomeação dos adjuntos, considerando para além do número de alunos a diversidade de níveis de ensino e de tipos de cursos (PD 2); pelo aumento do crédito horário atribuído ao diretor para deslocações entre as escolas (PD 2); e pelo reforço do crédito horário atribuído aos docentes (PR 2). Uma última sugestão remete para o núcleo deste trabalho, uma vez que sublinha a importância da realização de estudos e de debate sobre o atual modelo de gestão.

Conclusões

A tradição «top down» (Barroso, 2011a; Menitra, 2011) dos modelos de gestão escolar cronologicamente classificados por Formosinho e Machado (2000) parece dificultar a identificação clara por parte dos entrevistados de condicionantes, potenciadoras ou inibidoras de resultados positivos, que se circunscrevam completamente ao atual modelo. Por esse motivo, alguns declaram o regime jurídico de Autonomia, Administração e Gestão, implementado em 2008, é irrelevante, e outros, não concordando nem discordando do modelo, afirmam que todos os modelos têm vantagens e desvantagens. Esta aceção associa-se a uma sobrevalorização das práticas quotidianas em detrimento dos normativos.

Não obstante, os discursos já analisados permitem inferir que os diretores evidenciam várias ordens de limitações à autonomia das escolas e agrupamentos, o que poderá parecer paradoxal sob a égide do designado regime de Autonomia, Administração e Gestão. Como agravante, tais

evidências são transversais nas entrevistas: a fragilidade das escolas, a dependência face à administração central, as limitações decorrentes de um orçamento que não permite fazer face às despesas e as limitações à autonomia na gestão; na mesma senda, boa parte das alterações propostas ao modelo vão no sentido de reforçar a autonomia e a autoridade das organizações escolares, promovendo a valorização e reconhecimento aos diversos atores, através da melhoria das condições de trabalho e da garantia da equidade no sistema de ensino.

Assim, na posição crítica dos entrevistados, parece ouvir-se Lima (2011), quando se refere a uma autonomia «heterogovernada», meramente técnica, sitiada por uma hiperprodução normativa e controlo burocrático equivalente. Os diretores defendem, tal como Ávila de Lima (2011), um foco no contexto local e manifestam-se favoravelmente a uma práxis quotidiana que privilegie a colegialidade (Torres e Palhares, 2009), através do trabalho em equipa, da auscultação e da delegação, bem como, do empenho na co construção de um clima escolar harmonioso e de uma cultura forte, mobilizadores do sentimento de pertença e identidade.

Referências Bibliográficas

Ávila de Lima, J. (2011). O diretor escolar: uma leitura crítica à luz dos estudos sobre a eficácia da escola. In A. Neto-Mendes, J. Costa & A. Ventura (Org.), *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp.23-45). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Bardin, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barroso, J. (2011,a). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal. In J. Barroso & N. Afonso, *Políticas educativas. Mobilização de conhecimentos e modos de regulação* (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Barroso, J. (2011,b). Direção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. In A. Neto-Mendes, J. Costa & A. Ventura (Org.), *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp.11-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Barzanò, G. (2009). *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade. As experiências de Inglaterra, Itália e Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão

Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Carvalho, M. J. (2013). *A Administração Escolar: racionalidade ou racionalidades?* *Revista Lusófona de Educação*, 25, 213-229.

Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, H. (2010). *Democracia, gestão e autonomia da escola - a governação por contrato*. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado

& H. Ferreira, *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 57-70). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Lima, L. (2011). *Diretor de escola: subordinação e poder*. In A. Neto-Mendes, J. Costa & A. Ventura (Org.), *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp.47-66). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Lima, L., & Sá, V. (2017). *O Governo das Escolas. Democracia, Controlo e Performatividade*. Braga: Edições Humus.

Lima, L., Silva, E., Torres, L., Estêvão, C., & Sá, V. (2011). *Perspetivas Organizacionais da Escola*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Lopes, A., & ferreira, E. (2013). *A figura do diretor - (des)continuidades narrativas de líderes e liderados em contexto escolar*. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 13, 137-154.

Magalhães, A. (2013). *A nova governação e a reconfiguração das políticas educativas: entre a 'competição' e a 'escolha'*. In A. Ventura, J. Costa & A. Neto-Mendes (Org.), *Escolas, competição e colaboração: que perspetivas?* (pp.43-56). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Menitra, C. (2011). *Autonomia e gestão escolar. Os debates parlamentares em Portugal (1986-2008)*. In J. Barroso & N. Afonso, *Políticas educativas. Mobilização de conhecimentos e modos de regulação* (pp. 59-85). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Paro, V. (2010). *A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola*. *Educação e Pesquisa*, 36(3), 763-778.

Quantz, R. (Org.) (2012). *Repensar a gestão escolar: educação, cultura e democracia*. Edições Pedagogo.

Riveros-Barrera, A. (2012). *La distribución del liderazgo como estrategia de mejoramiento institucional*. *Educ. Educ.*, 15(2), 289-301.

Sanches, M. C. F. (2009). *Liderança da escola: os caminhos transversais da complexidade e da sustentabilidade*. In M. F. Sanches (Org.), *A escola como espaço social. Leituras e olhares de professores e alunos* (pp.97-124). Porto: Porto Editora.

Silva, C., & Leme, M. (2009). *O Papel do Diretor Escolar na Implantação de uma Cultura Educacional Inclusiva*. *Psicologia, Ciência e Profissão*, 29(3), 494-511.

Torres, L. (2007). *Cultura organizacional escolar: apogeu investigativo no quadro de emergência das políticas neoliberais*. *Educ. Soc.*, Campinas, 28 (98 jan./abr), 151-179.

Torres, L., & Palhares, J. (2009). *Estilos de liderança e escola democrática*. *Revista Lusófona de Educação*, 14, 77-99.

OS ATORES COMO SUJEITOS E OBJETOS DA CONSTRUÇÃO LOCAL DAS POLÍTICAS DE SUCESSO ESCOLAR, EM PORTUGAL: O CASO DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR

Clara Freire da Cruz

Centro Educatís

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa/UIDEF

cruz.clara@gmail.com

Resumo

Este artigo aborda o tema da construção local das políticas de sucesso escolar, em Portugal. A análise incide nos processos de operacionalização do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, na ação dos atores individuais e coletivos, sujeitos e objetos da construção local das políticas de sucesso escolar. A partir do quadro teórico da análise das políticas públicas e dos conceitos chave de regulação e de ação pública, propõe-se uma reflexão sobre as práticas de construção local do Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, dando uma especial atenção ao papel dos Centros de Formação de Associação de Escolas em todos estes processos políticos.

Palavras-chave: políticas públicas, ação pública, sucesso escolar, centros de formação de associação de escolas.

1. Introdução

As políticas de combate ao insucesso escolar/promoção do sucesso escolar em Portugal, nas últimas três décadas, protagonizadas por diferentes gerações de programas nacionais, procuraram responder aos imperativos da “escola para todos”. Apesar do esforço e da melhoria de resultados, ainda muitos dos alunos experimentam a retenção e o insucesso ao longo do seu percurso escolar. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) procura inverter este cenário. A partir de uma dada orientação política - “o sucesso escolar: a condição natural da escola” -, de uma intervenção estruturada e concertada em cada espaço educativo local, de um conjunto de instrumentos regulatórios, de uma ampla dinamização das escolas,

dos professores, dos Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE), dos Municípios e das Instituições de Ensino Superior, o PNPSE propõe mudar a gramática escolar e melhorar as aprendizagens dos alunos. Neste contexto apresento uma reflexão sobre as práticas de construção local do Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, num duplo registo: por um lado, como diretora de um CFAE envolvida nos processos de construção, de monitorização, de avaliação da formação dos meus pares; por outro, como investigadora na área da Administração e Políticas Educacionais, especialmente interessada nos contextos locais de implementação das políticas educativas.

A partir do quadro teórico da análise das políticas públicas e dos conceitos chave de regulação e ação pública esta abordagem pretende questionar: (a) os fundamentos da política do PNPSE, a razão da sua existência; (b) os seus instrumentos de ação; (c) o público sobre o qual a ação pública incide e os seus efeitos. Sustento empiricamente este trabalho na minha prática de diretora de CFAE e na discussão de dados provenientes do PNPSE. Apesar de profundamente implicada neste programa, procuro num exercício de distanciamento promover a reflexão crítica que se apresenta como necessária.

Num primeiro momento apresento sumariamente o campo de observação e análise: os processos políticos de construção local das Políticas de Promoção do Sucesso Escolar, em Portugal; num segundo momento referencio o campo teórico e conceptual em que me situo, indicando os contributos da perspetiva de análise das políticas como ação pública; num terceiro momento apresento o caso em análise: o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), contextualizando a ação dos múltiplos atores à escala local; finalmente teço algumas considerações finais, reforçando a importância da formação dos atores no terreno, não para “reproduzir”, mas para “criar”.

2. Os processos de construção local das Políticas de Promoção do Sucesso Escolar, em Portugal

Os desafios lançados às escolas desde finais dos anos de 1980 colocaram de modo diverso, as questões do sucesso e da qualidade do sucesso (Azevedo, 2016): como combater o insucesso e o abandono escolar (PIPSE 1987)? Como assegurar a escolaridade de todos até ao 9.º ano (PEPT 1991)? Como melhorar as aprendizagens dos alunos, combater a indisciplina, o abandono escolar precoce e o absentismo (TEIP 1996, 2006, 2009)? Como garantir a escolaridade universal de 12 anos (2009)? Como reestruturar o “modo de produção escolar”, segundo projetos diversos e concebidos em cada escola (Programa mais sucesso Escolar 2009)? Como entender o sucesso escolar, como condição natural da escola (PNPSE, 2016)?

Numa abordagem inicial aos sucessivos programas deparo-me com diferentes agendas políticas, de diferentes fundamentos e linhas de ação, incidindo de modo diverso quer na escola, quer no meio em que esta se insere. Uma atenção especial aos fundamentos das políticas leva-me a

anotar a mudança semântica do referencial de “combate ao insucesso escolar” (de recuperação e remediação) para outro de “promoção do sucesso escolar” (mais positivo, antecipador e preventivo). Esta mudança significativa é herdeira da experiência acumulada, mas também muitas das orientações das avaliações e estudos nacionais e internacionais (PISA, TIMSS, PIRLS), como de uma vasta produção científica sobre o tema. Os resultados fazem-se sentir no Programa mais recente, o PNPSE. Nele, identifico uma alteração substantiva no que diz respeito ao referencial cognitivo e normativo (Muller, 2004:371), anunciando-se uma forte articulação entre ação pública, regulação e conhecimento (Barroso, 2009, 2011; Cruz, 2012). Combina-se a determinação de uma dada orientação política - “o sucesso escolar: a condição natural da escola” - com um conjunto de instrumentos regulatórios mobilizadores do conhecimento, com a ampla dinamização das escolas, dos seus docentes, dos alunos e dos pais, dos centros de formação, dos municípios, das universidades e da sociedade civil, em geral.

Estas políticas públicas, se analisadas mais aprofundadamente, configuram-se mais como de tipo mosaico, em que tanto parece ser manifesto o objetivo de conferir maior protagonismo ao local e às escolas, como de os ultrapassar através de intenções manifestamente centralistas, seguindo um modelo burocrático e *top-down* que apresenta dificuldades em alcançar as práticas educativas e a organização escolar que as estrutura. Estas constatações colocam o foco nos processos históricos de construção das políticas de sucesso escolar; dão especial importância aos diferentes espaços e tempos da decisão e de operacionalização dessas políticas; valorizam a intervenção dos atores locais, quando interpretam e aplicam as orientações políticas centrais, adaptando-as aos seus contextos e aos seus interesses, criando e recriando a política.

3. Os atores no terreno como sujeitos e objetos da construção local das políticas - contributos da Ação Pública.

Este exercício reflexivo recupera os contributos da Ação Pública e introduz um entendimento do político resultante do abandono da crença da centralidade do Estado, da visão inspirada na primazia concertada entre a ação do Estado, da intervenção governamental e das autoridades públicas. Introduce uma perspetiva sociológica e construtivista de entender os fundamentos do político, do que se passa no seio das sociedades, das suas interações múltiplas, diversas e complexas que estruturam o fundamento político (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Esta perspetiva altera o esquema de análise das políticas públicas: como se abandona a visão centralizada do Estado; como se substitui um contributo hierárquico e descendente por uma visão multipolar e estratificada; como se presta atenção à multiplicidade e à complexidade dos atores públicos e privados colocados em diferentes escalas de ação pública; como a descentralização, a integração europeia e a globalização contribuíram para impor o peso do local e do supranacional em representações anteriormente reservadas ao nacional; como se relativiza o impacto da decisão política; como se olha para a participação dos atores nos

processos políticos; como se entende a fragmentação e a flexibilidade da ação; como se estudam os processos de regulação; como se analisam as relações entre o conhecimento e a política (Delvaux, 2007: 61-88).

Retomando as diferentes programas políticos de combate ao insucesso escolar/promoção do sucesso escolar em Portugal percebemos como este esquema analítico nos ajuda a estudar os três componentes principais de cada um deles: em primeiro lugar, os fundamentos da política, o motivo da sua existência; em segundo lugar, os instrumentos de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2004:14) que possibilitam a ação dos atores em diferentes escalas; por último, o público sobre o qual a ação pública incide os seus efeitos (Hassenteufel, 2008:9). Incido o meu interesse na mais recente política de Sucesso em Escolar em Portugal, o Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar. Procuo num primeiro momento referenciar os fundamentos cognitivos desta política - o “porquê da ação pública?”; seguidamente identificar alguns dos principais instrumentos de ação que fazem a ligação entre a orientação e a materialização da sua aplicação - “como agem os atores?”; por último, os processos de operacionalização da política - “quais os efeitos da ação pública”- identificando os atores no terreno, referenciando-os como sujeitos e objetos da política, dotados de recursos, de certa autonomia, de estratégias, com a capacidade de fazer escolhas, de tomar decisões, conforme os seus interesses materiais e/ou simbólicos.

4. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE): um exemplo

Os programas nacionais de combate ao Insucesso Escolar em três décadas não resolveram a questão central do insucesso e da retenção ao longo do percurso escolar de muitos dos alunos Portugueses. Apesar do acesso generalizado de todos os cidadãos à educação, uma larga franja de crianças e jovens experimenta a retenção num ou mais anos de escolaridade, acumulando dificuldades e insucessos. Perante este cenário, as orientações internacionais (OCDE, EU) e nacionais (CNE) direcionam o debate para as mudanças organizacionais e pedagógicas da escola e da sala de aula. Partem dos pressupostos essenciais que a promoção do sucesso escolar incide numa política: que reconheça a capacidade das escolas em se autogovernarem e construírem respostas diferenciadas; que invista na alteração dos modelos tradicionais de organização escolar e de ensino-aprendizagem; que promova a mudança dos modelos didáticos, da relação pedagógica e da gestão curricular; que valorize as lideranças intermédias e de topo na promoção da qualidade do ensino e das aprendizagens; que envolva toda a sociedade, especialmente a comunidade local no desafio da “escola para todos”, com qualidade e com equidade (Conselho Nacional de Educação - CNE, Parecer 3/2016: 5).

O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, criado em Abril de 2016, por Resolução do Conselho de Ministros do XXI Governo Constitucional, enquadra esta demanda de “promoção de um ensino de qualidade para todos, [de] combate ao insucesso escolar, num quadro de

valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas”, envolvendo escolas e professores, definindo uma nova estratégia “assente em soluções locais pensadas pelas escolas, em articulação com vários agentes educativos, designadamente, as autarquias locais, as instituições da comunidade e as entidades formadoras” . Parte do princípio de que são as comunidades educativas quem melhor se conhece e melhor estão capacitadas para encontrar soluções locais e “conceber planos de ação estratégica, pensados ao nível de cada escola, com o objetivo de melhorar as práticas educativas e as aprendizagens dos alunos”.

O ME assume o papel de apoio às escolas e aos docentes “com especial enfoque na dinamização de planos de formação contínua dirigidos quer à conceção de planos quer à sua implementação”, pois não há melhoria de práticas sem formação contínua de professores. Para tal cria a Estrutura de Missão para a Promoção do Sucesso Escolar, “incluindo personalidades de reconhecido mérito e competência na área da educação”, mandatada até final do ano letivo 2018-2019, a quem incumbe a responsabilidade de assegurar o acompanhamento, a monitorização e a avaliação do programa político (Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016).

Traçados os fundamentos cognitivos da política do PNPSE justificativos de uma intervenção estruturada e concertada - *a promoção do sucesso a partir da escola*-, identificados os principais instrumentos de ação pública - *Planos de Ação Estratégicos e Planos de Formação* - que orientam e materializam a sua aplicação pelos atores, enunciados os princípios de operacionalização da política e mobilizados os principais atores - *as escolas, os professores, os centros de formação, os municípios, instituições de ensino superior* - , todo o processo é iniciado em tempo record, tendo como principais protagonistas os CFAE, as escolas e mais tarde os municípios. O acesso aos Fundos Comunitários do Portugal 2020 - Programa Operacional Capital Humano (POCH), quer pelos CFAE, quer pelas comunidades intermunicipais, dita a urgência do processo de operacionalização no terreno. Em tempo útil (até final do ano letivo de 2016/2017) todas as escolas devem identificar as suas fragilidades, construir um PAE (segundo esquema pré-definido) e submetê-lo à aprovação central.

4.1 A construção local do PNPSE: a intervenção do CFAE

Neste contexto reflexivo o meu interesse incide especialmente sobre as formas e os impactos dos processos de apropriação da política do PNPSE nas escolas associadas ao CFAE (que dirijo), na medida em que me dão conta das mudanças que a ação pública se propõe introduzir e me transmitem os modos de regulação em diferentes escalas de ação pública (Barroso, 2003, 2006). Dito de outra forma, o meu interesse reside na forma como os atores - diretores das escolas, os professores e outros - interpretam e aplicam as orientações políticas centrais e são (ou não)

capazes de as recriar, de as reconstruir consoante os seus contextos, em momentos cruciais de tomada de decisão, revelando-se sujeitos e objetos da construção local das políticas.

A figura seguinte “Ecosistema Educacional PNPSE” sistematiza todos esses aspetos: os fundamentos da política, a sua intencionalidade - a **promoção do sucesso escolar a partir da escola**; os seus instrumentos de ação pública - **os Planos de Ação Estratégica e os Planos de Formação**; os processos de operacionalização, mobilizando - **Escolas, Professores, Municípios e Instituições de Ensino Superior**.

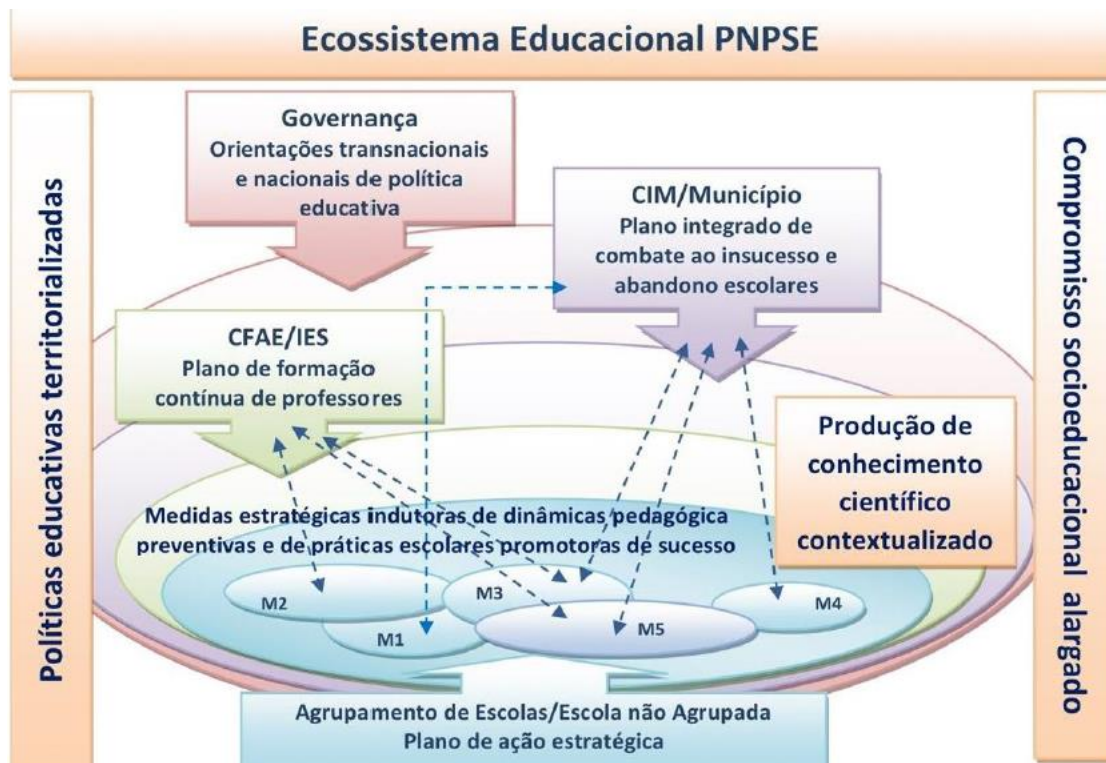


Figura 1- Ecosistema educacional PNPSE (Noésis, maio de 2018).

Este apelo ao local, à territorialização das políticas educativas, à governança, ao compromisso socio-educacional legitimam a concreta pilotagem do centro. Refiro-me à coordenação que o ME/Equipa de Missão fazem do Plano Nacional de Formação Contínua, um dos principais instrumentos de ação pública deste programa político (Lascoumes & Le Galès, 2007). Executado em cascata, em três etapas: uma primeira etapa de formação de formadores (nacional), de capacitação e de suporte para a conceção dos planos de ação estratégica nas escolas; uma segunda etapa, quase que em simultâneo, de oficina de formação (local), na qual participam quatro elementos de cada escola associada ao(s) CFAE, com vista à elaboração do PAE; uma terceira etapa de construção do plano de formação (CFAE), em função das áreas de fragilidade identificadas no PAE de cada escola associada.

O tempo de concretização das duas primeiras etapas, de preparação e de elaboração das medidas estratégicas indutoras de dinâmicas pedagógicas preventivas e de práticas escolares promotoras de sucesso, revela-se umas das fases mais importantes da ação dos diretores, das lideranças intermédias, na medida em que são (ou não) capazes de mobilizar toda a comunidade educativa para criar e recriar projetos e não para reproduzir modelos. Jogam-se nestes momentos de comunicação e de interação o ganhar ou o perder das oportunidades de cada escola pensar sobre si própria, de entender a necessidade de mudança, de encontrar soluções que promovam a qualidade das aprendizagens dos alunos. Esta capacidade de comunicação estende-se às Comunidades Intermunicipais/ Municípios, à necessidade de em conjunto se pensar uma intervenção educativa territorializada.

O CFAE congrega todos estes processos direta e indiretamente. A sua “frágil” e simultaneamente “ágil” estrutura organizacional assenta na escola-sede e nas escolas associadas e numa forte rede de CFAE regionais e nacionais. Este perfil organizacional revela-se essencial nos processos de multirregulação nas diferentes escalas de ação pública - do transnacional, ao nacional, ao regional e ao local. Assume-se como instância de racionalização das orientações transnacionais e nacionais, gerindo nos espaços regional e local, os interesses e as motivações das escolas, dos municípios e das comunidades intermunicipais, procurando acordos e compromissos. O seu trabalho fica facilitado/dificultado em função da sua proximidade/afastamento com as escolas, com a rede de CFAE, com os municípios, com a sua rede de formadores internos, externos, com as universidades e com outros parceiros.

A construção, a monitorização e a avaliação do plano de formação, os focos principais da sua ação, obrigam a um elevado rigor metodológico, organizacional, científico, pedagógico, mas também administrativo e financeiro regulados quer pelo Conselho Científico e Pedagógico da Formação Contínua, quer pelo Ministério da Educação (ME), pela Equipa de Missão e finalmente pelo Portugal 2020 - POCH. A responsabilidade do CFAE e da sua escola sede no acesso e na gestão financeira dos Fundos Comunitários financiadores do seu plano de formação revelam-se de grande complexidade e exigência, significando antes de mais uma forte regulação transnacional e nacional com efeitos diretos sobre cada espaço local.

A figura 2 dá conta destas redes, compromissos educacionais e instrumentos operacionais do PNPSE. Completa o esquema anterior referente ao Ecosistema Educacional PNPSE, dando a dimensão das escalas do programa - do nacional, ao regional e ao local - referenciando os atores em presença e os principais instrumentos de ação, dos quais saliento os planos de formação contextualizados nos PAE dos Agrupamentos de Escolas associados ao CFAE.



Figura 2- Redes, compromissos educacionais e instrumentos operacionais (Noesis, maio de 2018).

No PNPSE, a formação contínua, referenciada como fator de mudança das práticas pedagógicas, assume-se como um dos principais instrumentos de regulação do trabalho dos professores e dos alunos em cada agrupamento. Neste contexto interpretativo marcado pela importância da formação dos atores, não para “reproduzir” modelos, mas antes para “criar” soluções diferenciadas e contextualizadas, joga-se a ação dos atores locais, dotados de recursos, de certa autonomia, capazes (ou não) de fazer escolhas e de tomar decisões. Quando interpretam e aplicam as orientações centrais, adaptam-nas aos seus contextos e interesses, criando e recriando a política. Assumem-se como sujeitos e objetos da construção local do sucesso escolar.

4. Considerações finais

Recupero o argumento principal desta reflexão - os atores como sujeitos e objetos da construção local das políticas de sucesso escolar - para avançar com algumas considerações finais. Sugere-se a continuidade deste trabalho e a necessária validação teórica e empírica de algumas linhas de pesquisa, anunciadas a partir das seguintes constatações/tópicos:

1. A dimensão histórica da construção das políticas de Promoção do Sucesso Escolar dá visibilidade aos processos de “dependência do caminho” (Palier, 2004: 318-326), de como as decisões no passado influenciam as tomadas de posição no presente;
2. Os programas de promoção do Sucesso Escolar apelam ao local, como legitimação da pilotagem do centro;
3. A tensão permanente entre a pilotagem de centro e a construção local da política - confronto entre a regulação de controlo e a regulação autónoma;
4. As perspetivas de territorialização e de “soluções locais” (PNPSE) apelam à valorização da cidadania local e à ação dos atores;
5. Novos atores / Velhos atores assumindo novos/velhos papéis - CFAE, Municípios e Universidades;
6. Os Centros de Formação como escalões da administração central-desconcentrada (Lima, 2011: 113)
7. A Formação Contínua como instrumento de regulação do currículo e do trabalho pedagógico dos professores - “não há melhoria de práticas sem formação contínua de professores”;
8. A mobilização do conhecimento em diferentes formas e meios; a sua variabilidade associa-se às diferentes modalidades de regulação local (Cruz & Carvalho, 2016);
9. Os efeitos perversos da replicação de modelos formativos;
10. A necessidade de se pensar a formação contínua noutros moldes, centrados na colegialidade, nos processos de tutoria e de acompanhamento profissional.

Referências bibliográficas

Azevedo, J. (2016). *Organização da Escola e Promoção do Sucesso Escolar, Parecer*. Parecer. Lisboa, Conselho Nacional de Educação. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Parecer_Organizacao_da_escola_e_promocao_do_sucesso_escolar_2016.pdf

Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade*, Campinas, 30 (109), 987-1007, set/dez. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso & N. Afonso (org.) *Políticas Educativas* -

mobilização de conhecimento e modos de regulação (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Cruz, C. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política educativa e ação pública*. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/6457>.

Cruz, C. & Carvalho, L.M. (2016). A relação entre conhecimento e políticas locais de educação. In *Atas do XIII Congresso da SPCE, Fronteiras, diálogo e transições na Educação, 1347-1356*. Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação. Escola Superior de Educação de Viseu.

Delvaux, B. (2007). L'action publique, ou analyser la complexité. In *KNOWandPOL Literature Review Report* (Part 1), June. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>

Lascoumes, P., & LE Galès, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.). *Gouverner par les Instruments* (pp.11-44). Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Lascoumes, P., & LE Galès, P. (2007). *Sociologie de L'Action Publique*. Paris : Armand Colin.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto:Porto Editora.

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Muller, P. (2004). Référentiel. In L. Bousaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (org). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 370-376). Paris: Les Presses de Sciences Po.

Verdasca, J. (2018). Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar :linhas gerais de enquadramento. *Noésis - Notícias da Educação*, Lisboa, Direção Geral da Educação, maio de 2018. Disponível em http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/boletim/boletim_dge_n25_maio2018.html

Outra documentação

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016: criação do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar. Disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/74094661/details/maximized>

Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar: Nota de Apresentação. Disponível em <https://pnpse.min-educ.pt/programa>

Parecer n.º 5/2016 do CNE -Parecer sobre a organização da escola e promoção do sucesso escolar. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/deliberacoes/pareceres/Organizacao_da_escola_e_promocao_do_sucesso_escolar.pdf

Noésis - Notícias da Educação, Lisboa, Direção Geral da Educação, maio de 2018. Disponível em http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/boletim/boletim_dge_n25_maio2018.html