



(Re)pensar a qualidade  
das organizações educativas:  
olhares sobre a educação básica,  
secundária e superior

**Organizadores:**

Manuela Gonçalves

Dora Fonseca

António Neto-Mendes

Alexandre Ventura

Jorge Adelino Costa





(Re)pensar a qualidade  
das organizações educativas:  
olhares sobre a educação básica,  
secundária e superior

**Organizadores:**

Manuela Gonçalves

Dora Fonseca

António Neto-Mendes

Alexandre Ventura

Jorge Adelino Costa



# Ficha Técnica

## **Título:**

(Re)pensar a qualidade das organizações educativas:  
olhares sobre a educação básica, secundária e superior  
IX Simpósio de Organização e Gestão Escolar

## **Organizadores:**

Manuela Gonçalves  
Dora Fonseca  
António Neto-Mendes  
Alexandre Ventura  
Jorge Adelino Costa

**Design e paginação:** Joana Pereira

**Impressão:** Simões & Linhares, Lda.

## **Editora:**

UA Editora  
Universidade de Aveiro  
Serviços de Documentação, Informação Documental e Museologia

1ª edição - setembro 2021

**Tiragem:** 200 exemplares

**ISBN:** 978-972-789-708-7

**DOI:** <https://doi.org/10.48528/etpt-5b57>

**Depósito Legal:** 489156/21

Financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00194/2020.

# Índice

<b>Nota Introdutória .....</b>	<b>5</b>
<b>Conferências.....</b>	<b>9</b>
<b>A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) como modelo de <i>accountability</i>. Sinalização de alguns percursos .....</b>	<b>11</b>
Almerindo Janela Afonso	
<b>A qualidade da educação na perspetiva dos excluídos da escola.....</b>	<b>27</b>
Joaquim Azevedo	
<b>Comunicações.....</b>	<b>51</b>
<b>As implicações das Plataformas Informáticas na regulação da ação do Diretor.....</b>	<b>53</b>
Ana Paula Padrão Xavier Catalão & Carlos Augusto Pires .....	53
<b>Será o sucesso nos Exames Nacionais construído dentro ou fora dos muros da escola? .....</b>	<b>77</b>
Andreia Gouveia	
<b>Perceções dos diretores de escolas públicas sobre a missão e funções da Inspeção: resultados de uma investigação .....</b>	<b>99</b>
Arlete Nogueira, Manuela Gonçalves & Jorge Adelino Costa	
<b>El liderazgo distribuido como garantía de excelencia escolar .....</b>	<b>121</b>
Beatriz Barrero Fernández & Jesús Domingo Segovia	
<b>Projetos educativos e avaliação: questões das práticas em seis agrupamentos de escolas .....</b>	<b>135</b>
Catarina Rodrigues & Mariline Santos	
<b>A Avaliação em Larga Escala no Bojo da Regulação Supranacional .....</b>	<b>149</b>
Edite Maria Sudbrack & Dora Maria Ramos Fonseca	
<b>Estilo de Aprendizagem do Professor em Formação na Educação Básica: um estudo de caso no Ceará/Brasil.....</b>	<b>171</b>
Eliana Alves Moreira Leite, José Alberto Lencastre Bento Duarte Silva & Hermínio Borges Neto	

<b>Construção de um domínio de Cidadania e Desenvolvimento: Centralidade para a aprendizagem .....</b>	<b>195</b>
Fernanda M. Macedo & Tiago C. Pereira	
<b>A avaliação de escolas como artefacto centro administrativo: análise ao processo de referencialização no quadro de uma diacronia de três ciclos avaliativos .....</b>	<b>207</b>
Henrique Ramalho & Fernanda Araújo	
<b>A Sublimação Instrumental e Tecnológica da Avaliação das Escolas: entre a heteronomia da avaliação externa e a autonomia da autoavaliação.....</b>	<b>229</b>
Henrique Ramalho & Fernanda Araújo	
<b>Os caminhos da educação inclusiva em Portugal a partir do discurso normativo nos últimos trinta anos.....</b>	<b>251</b>
Joaquim Monteiro Brigas	
<b>Avaliação das Aprendizagens em Portugal: Um olhar transversal sobre os fundamentos teóricos, as políticas educativas e as práticas.....</b>	<b>271</b>
Júlio Pedrosa, Carlinda Leite, Maria João Rosa & Isabel Pinho	
<b>A privatização da gestão e a promessa de garantia de qualidade nas organizações educativas: o caso das Charter Schools (EUA) .....</b>	<b>289</b>
Mariline Santos & Catarina Rodrigues	
<b>Caraterísticas e relevância que os diretores dos estabelecimentos da educação públicos atribuem ao atual modelo de gestão em vigor .....</b>	<b>313</b>
Paula Romão, Paulo Delgado & João M. S. Carvalho	
<b>A gestão de recursos em contexto escolar: um olhar sobre as perspetivas dos diretores de escola .....</b>	<b>327</b>
Pedro Duarte, Vera Digo, Inês Teixeira & Fernando Diogo	
<b>O papel das lideranças no sucesso educativo: estudo de caso .....</b>	<b>347</b>
Teresa de Jesus Correia Paulino dos Santos & Maria Palmira Alves	
<b>A introdução do Inglês no curriculum do 1.º CEB - uma análise político-organizacional.....</b>	<b>375</b>
Teresa Verdade	

## Nota Introdutória

Na sua 9<sup>a</sup> edição, que decorreu nos dias 7 e 8 de novembro de 2019, no Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro, o Simpósio de Organização e Gestão Escolar propôs o tema *(Re)pensar a qualidade das organizações educativas - olhares sobre a educação básica, secundária e superior*. Reúnem-se agora neste livro os textos resultantes de conferências e de comunicações apresentadas neste Simpósio, cujos autores corresponderam ao desafio de debater os sentidos, as conceções e as práticas que sinalizam organizações educativas de qualidade.

O tema justificava-se, e continua a ser pertinente, num cenário em que a retórica da qualidade tem vindo a expandir-se de forma assinalável no mundo educativo, como noutros setores da vida social, e em que as organizações educativas são colocadas perante múltiplas e, por vezes, contraditórias pressões, cujo traço comum reside na exigência de proporcionarem uma melhor educação, uma educação de *qualidade*, constituindo-se, para tal, elas próprias, como organizações com *qualidade*. Esta preocupação encontra-se inscrita nas agendas políticas nacionais e internacionais, no pensamento de profissionais da educação, líderes educativos, estudantes, pais e na opinião pública em geral. Porém, é inevitável reconhecer a pluralidade de entendimentos sobre aquilo em que consiste a *qualidade* da educação e das organizações educativas. Indissociável do modo como as próprias sociedades, ou setores dentro destas, definem as finalidades da ação educativa, a *qualidade* é um conceito eminentemente histórico e político, e que traduz, portanto, diferentes imperativos, lógicas, racionalidades e práticas, enraizadas em distintas visões ideológicas.

Na conferência intitulada “A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) como modelo de *accountability*. Sinalização de alguns percursos”, Almerindo Janela Afonso aborda a crescente centralidade das agendas da qualidade e da avaliação no campo educativo, focalizando a análise no ensino superior. Sinalizando alguns marcos legislativos que antecederam a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, o autor perspectiva esta organização como aquela que adota o modelo mais completo de *accountability* em educação, ao integrar de forma congruente e sustentada a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Joaquim Azevedo, na conferência com o título “A qualidade da educação na perspectiva dos excluídos da escola”, problematiza a qualidade da educação escolar assente numa perspectiva humanista, segundo a qual a promoção da igualdade de oportunidades de sucesso para todos se assume como fundamental. Não obstante os avanços registados em Portugal em termos da igualdade de acesso à escola, o autor assinala como são produzidas, no seu interior, formas silenciosas de exclusão escolar, que contribuem para uma degradação da qualidade da educação e para a persistência das desigualdades escolares em Portugal.

A organização dos textos das comunicações respeita a ordem alfabética dos autores. Para vários, a análise da qualidade da educação é desenvolvida em articulação com o tema da avaliação, facto que, por si só, traduz o impacto significativo de que o desenvolvimento de culturas e de lógicas avaliativas, em planos e níveis diversos, se tem revestido no campo educativo. Assim, são vários os textos que se debruçam sobre a avaliação em educação, desde a avaliação das aprendizagens até à avaliação de larga escala, passando pela autoavaliação ou pela avaliação externa de escolas. Outros contributos discutem a qualidade da educação, com enfoques diversificados, a partir de temáticas como a gestão das organizações educativas e a sua regulação; as lógicas e os agentes de produção do sucesso ou da excelência escolar; inovações curriculares, sua operacionalização e suas implicações político-organizacionais; a educação inclusiva; e ainda a formação de professores.

Finalmente, é devida uma referência à dilatação temporal que mediou a realização do IX Simpósio OGE e a publicação que agora apresentamos. Poucos meses após o Simpósio, eclodia a pandemia SARS-COV-2 e com ela a desestruturação de práticas rotinizadas no

ambiente académico, por via dos confinamentos sucessivos, com as consequências anómicas que todos conhecemos, desde a transformação abrupta dos modos de interação interpessoal à intensificação assinalável das tarefas e atividades com que fomos confrontados. Assim se justificando o atraso, não deixa de ser merecido um agradecimento aos autores e a todos os participantes do IX Simpósio OGE pela sua paciência e compreensão.

Resta-nos convidar os leitores a seguir os percursos da qualidade das organizações educativas, ao longo das próximas páginas, com a certeza de que, ainda em 2021, o Simpósio OGE regressará com novos desafios e novas propostas, naquela que será a sua 10<sup>a</sup> edição.

Universidade de Aveiro  
Julho de 2021  
Os organizadores



## **Conferências**



# **A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) como modelo de *accountability*. Sinalização de alguns percursos<sup>1</sup>**

Almerindo Janela Afonso  
Departamento de Ciências Sociais da Educação  
Universidade do Minho  
ajafonso@ie.uminho.pt

## **Resumo**

Na sequência de trabalhos anteriores, considera-se como constitutivos de um modelo de *accountability* três pilares fundamentais: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Nesta perspetiva, *accountability* é uma unidade lexical que condensa e subentende a articulação destes três pilares. Tendo como base este critério, conclui-se que a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) é, no contexto português, a organização que adota o modelo mais avançado de *accountability* em educação, uma vez que a sua estrutura, os seus objetivos e a sua ação traduzem o funcionamento congruente e sustentado de processos de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Deixando para futuros trabalhos a análise de outras dimensões

---

<sup>1</sup> Este trabalho insere-se no projeto *Políticas, Governação e Administração da Educação – Educação 3 D – Democracia, Desigualdade e Diferença*, e “é financiado pelo CIEd - Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT”.

importantes, o texto dá prioridade à sinalização de alguns percursos prévios à emergência desta nova instância reguladora<sup>2</sup>.

## 1. Introdução

Ainda que os períodos de referência sejam sempre discutíveis, podemos dizer que as políticas públicas voltadas para a qualidade e a avaliação ganharam crescente centralidade entre nós a partir dos anos noventa do século passado. Gradualmente, diferentes instituições e organizações de serviços foram adotando (ou acelerando, no caso em que já existiam) dispositivos de avaliação, internos e externos. Ao contrário do que aconteceu na educação, a preocupação com a qualidade nas organizações de saúde já tinha uma história relativamente longa, sendo mais recentes os sistemas externos de avaliação e acreditação, em grande medida induzidos pela agenda managerialista emergente<sup>3</sup>. Apenas a título de exemplo, em Portugal, o programa piloto nacional de acreditação dos hospitais começou em 1998. A avaliação das escolas públicas dos ensinos básico e secundário também começou a ter alguma visibilidade ao longo

---

<sup>2</sup> Esta é a versão reorganizada do *draft* que elaborei como suporte à minha intervenção oral no IX Simpósio de Organização e Gestão Escolar, promovido pelo Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro, nos dias 7 e 8 de novembro de 2019. Optei por dar maior centralidade a alguns conteúdos, de forma a ser mais congruente com o tema geral do evento, pelo que o título do texto também sofreu algumas alterações. Aproveito a oportunidade para agradecer o convite que me foi dirigido por parte dos colegas da organização, registando também o meu apreço pela continuidade destes simpósios que constituem um outro indicador de que a Universidade de Aveiro é (também) um dos lugares académicos de referência no *campo* da administração educacional.

<sup>3</sup> No período de 1995 a 2001, no setor da saúde, começam a surgir orientações e mudanças já influenciadas, em grande medida, pela *nova gestão pública*. “As propostas apresentadas de alteração ao modo de funcionamento dos hospitais, dão a prioridade ao desenvolvimento de novas experiências de organização dos serviços. O objectivo principal presente nesta decisão política parece ser a tentativa de melhorar a eficiência ao nível organizacional, instalando, para tal, formas ‘inovadoras’ de gestão e administração. Tais formas consubstanciam-se na edificação de modelos de organização flexíveis e no controlo e avaliação dos hospitais pelas Administrações Regionais de Saúde e por entidades externas ao Ministério da Saúde” (Carvalho, 2006, p. 198).

da década de noventa, inicialmente com o Observatório da Qualidade da Escola, tendo evoluído discretamente até conseguir algum impacto na década seguinte com o programa de Avaliação Integrada das Escolas. Posteriormente, com uma nova legislação, entretanto pontualmente atualizada, tem vindo a desenvolver-se a designada Avaliação Externa das Escolas, decorrendo agora o 3º ciclo deste modelo. Por outro lado, foi também nos anos noventa que se tornou mais explícita a preocupação com a avaliação das instituições de ensino superior, processo que teve vários desenvolvimentos até à consagração legal, em 2007, da atual Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

## **2. A qualidade e a avaliação no ensino superior**

A emergência de agendas político-ideológicas neoconservadoras e neoliberais, com a conseqüente redefinição de instrumentos de controlo e supervisão, a par da indução de lógicas competitivas através, nomeadamente, da publicitação de *rankings* das instituições e da pressão para obtenção de financiamentos públicos e privados por parte dos investigadores; a introdução de procedimentos da chamada *nova gestão pública* com a valorização do poder dos tecnocratas no lugar do velho poder colegial dos académicos; o novo regime *fundacional* e a participação na definição das políticas institucionais por parte de determinados setores e grupos de interesse internos e, sobretudo, externos (*stakeholders*); as implicações da democratização e os dilemas decorrentes da massificação versus elitização; a maior visibilidade do ensino superior em função da sua importância para a *economia do conhecimento* e as tensões derivadas do *capitalismo académico*; a internacionalização crescente do ensino superior, nomeadamente com a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (induzido pelo Processo de Bolonha); a alteração na representação social da universidade-*torre de marfim*, cujo prestígio e autonomia nos campos intelectual e científico tenderam durante muito tempo a preservá-la do escrutínio público; a tradução para políticas nacionais de recomendações da *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), bem como a instabilização de algumas funções do Estado e a sua conseqüente redefinição, são, entre outros, fatores fortemente relacionados (ou relacionáveis) com os discursos legitimadores da

qualidade e da avaliação<sup>4</sup>. Por isso, nas últimas décadas, a investigação e reflexão sobre a qualidade e a avaliação, por referência direta ou indireta a estes e outros fatores, originaram uma vasta literatura especializada, da qual, mesmo de forma sucinta, é manifestamente impossível dar conta neste texto. Limito-me, por isso, a alguns apontamentos.

Muitos discursos da qualidade começaram por remeter para técnicas gestionárias supostamente mais eficazes e eficientes, procurando o envolvimento e controlo (total) das organizações na produção de determinados resultados mensuráveis. Não por acaso, uma das primeiras obras a transpor os pressupostos da *gestão da qualidade total* para as organizações educativas foi o livro *Total Quality Management and the School*. Os autores, embora reconhecendo que os seus argumentos têm como modelo o setor industrial, e que a configuração das relações educativas, em termos de relações entre clientes e fornecedores, é retirada do mundo dos negócios, rejeitam qualquer inadequação desta linguagem ao campo da educação, uma vez que consideram as escolas como serviços-chave que fazem parte da economia (Murgatroyd & Morgan, 1993).

Sendo certo que a qualidade é um conceito polissêmico, disputado por distintos interesses e visões teórico-conceituais e ideológicas, a crescente centralidade das agendas da qualidade e da avaliação, e a sua repercussão nas organizações públicas de saúde e de educação, também não foram indiferentes à emergência de correntes gestionárias (ou managerialistas), inicialmente desenvolvidas no campo das organizações produtivas e com fins lucrativos. Com efeito, apesar de estas mudanças se terem iniciado neste tipo de organizações, os seus pressupostos não demoraram a estender-se às organizações públicas ou sem fins lucrativos,

---

<sup>4</sup> Para além das razões mais amplas que puseram na agenda política as questões da qualidade e da avaliação, em Portugal, no contexto de expansão do ensino superior, também tiveram relevância alguns outros fatores como a proliferação exagerada de cursos novos, ou de cursos tendencialmente excedentários em certas áreas do conhecimento (quer no ensino público, quer no privado), os quais, durante alguns anos, sem garantia de qualidade científica e pedagógica, foram sendo abertos e aprovados à margem de uma planificação global e rigorosa das necessidades do País. Com muitas e boas exceções, houve distorções que acompanharam esta expansão quantitativa, e essas distorções não terão sido evitadas em modelos anteriores de avaliação do ensino superior, vindo a ser uma das primeiras tarefas da nova agência A3ES a revisão da oferta formativa, segundo novos critérios.

num processo de contaminação interorganizacional em muitos aspetos idêntico ao que aconteceu posteriormente com a corrente da chamada nova gestão pública (NPM-*new public management*).

Relativamente ao ensino superior, um dos primeiros trabalhos em Portugal a discutir estas questões foi o livro intitulado *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português* de Rui Santiago, António Magalhães e Teresa Carvalho. Depois de uma interessante introdução teórico-concetual, os autores dão conta de um estudo empírico, a partir de entrevistas com atores-chave no ensino superior, as quais, em alguns casos, sublinham que as empresas produtivas mais competitivas são o arquétipo para a reconfiguração das instituições de ensino superior, ou seja, “as instituições de ensino superior são percecionadas como instituições cuja missão e finalidade devem ser colocadas ao serviço da economia, assumindo novos papéis na investigação e no ensino” (Santiago, Magalhães, & Carvalho, 2005, p. 87). Nos discursos de muitos entrevistados há ainda “referências constantes à qualidade, à excelência, à competição e à eficiência” (p. 88), sendo esquecidas ou secundarizadas as questões da relevância social e cultural do ensino superior. Finalmente, a reorientação utilitária relativa ao que se investiga e ensina, apoiada em objetivos e *performances* mensuráveis, foi também uma referência muito presente nas falas dos atores – o que, por si só, é revelador dos valores gestionários que, já naquela altura, anunciavam a emergência de um novo senso comum sobre a qualidade e a avaliação.

Também por isso, muitos trabalhos académicos têm assumido a crítica à qualidade e à avaliação, quer no ensino superior, quer no ensino não-superior, discutindo a continuidade destas agendas quando predominantemente associadas a indicadores e dados mensuráveis. Não se desconhece a importância dos números (ou das *evidências*) há muito tempo convocados para a justificação das políticas públicas e base fundamental dos estudos comparativos, mas, ao contrário do que pressupõem as crenças neopositivistas, a *mensurabilidade* não deve ser senão uma das possíveis condições (nunca isentas de sustentada problematização metodológica) para a manutenção ou incremento da credibilidade dos instrumentos acionáveis (também) para a avaliação das instituições de ensino superior.

Talvez por isso, os próprios instrumentos de avaliação (estandardizados e tecnicamente mais sofisticados), nomeadamente os que são usados em estudos comparativos internacionais (como o PISA), não deixem de estar sujeitos a fundadas críticas, admitindo revisões que, em alguns casos, têm beneficiado o seu *design* metodológico e a abertura a perspetivas que pretendem ir além dos indicadores observáveis ou da simples mensuração e redução a números. A evolução dos sistemas nacionais e institucionais de garantia da qualidade (ainda que em estágios de desenvolvimento desiguais conforme as instituições e os países) dá conta também de uma crescente sensibilidade para estes desafios.

A este propósito, um ponto de viragem nas orientações para o ensino superior ficou a dever-se ao Processo de Bolonha. Trata-se, como é sabido, de uma iniciativa de vários países que visa construir um *espaço europeu de educação superior* onde se espera que os objetivos e processos de garantia da qualidade (*quality assurance*) possam traduzir-se, com vantagens comparativas relativamente a outras regiões não europeias, no aumento dos níveis de empregabilidade e de competitividade, de atratividade científica e de excelência na formação superior, bem como de incremento da mobilidade e intercâmbio internacionais face aos rearranjos em curso no sistema mundial.

No que diz respeito à operacionalização do Processo de Bolonha, um dos aspetos que interessa salientar tem a ver com o peso crescente das “novas tecnoestruturas e especialistas (gestores, grupos de missão, peritos e avaliadores profissionais, etc.)” (Lima, Azevedo e Catani, 2008, p. 13), uma vez que são estas tecnoestruturas e especialistas que vigiam a introdução e aplicação dos padrões de garantia da qualidade (isto é, de avaliação e de acreditação), induzindo os Estados nacionais a submeterem-se a regras comuns. Convém lembrar que um dos objetivos expressos é a “promoção da cooperação europeia na avaliação da qualidade, com vista a desenvolver critérios e metodologias comparáveis” (Declaração de Bolonha, 1999). A comparabilidade é, aliás, condição *sine qua non* para haver concorrência e serem estabelecidos *rankings* das instituições.

E no que diz respeito à qualidade das instituições de ensino superior (e das próprias agências nacionais de avaliação e acreditação),

de acordo com os padrões definidos por entidades de referência como a ENQA, a avaliação está cada vez mais associada a processos de prestação de contas e de responsabilização – o que remete necessariamente para a configuração de um dado modelo (ou mesmo de um *sistema*) de *accountability* <sup>5</sup>.

A *accountability* tornou-se, por isso, um termo chave no ensino superior, tal como aconteceu em outros níveis de ensino. Trata-se também de um conceito que é hoje discutido em relação às atividades das próprias agências que visam garantir a qualidade da avaliação. A *European Association for Quality Assurance in Higher Education*, num documento relativo aos padrões e diretrizes que preconiza, inclui precisamente uma secção sobre os procedimentos de *accountability* que cada agência deve adotar em relação ao seu próprio trabalho. Entre outros, valoriza-se a disponibilização de documentos e informações sobre a ação das agências de avaliação; adverte-se sobre o conflito de interesses no trabalho dos peritos externos; refere-se a importância de criar mecanismos internos de feedback sobre o trabalho realizado; recomenda-se uma avaliação externa cíclica da própria atividade das agências (ENQA, 2005, p. 26).

---

<sup>5</sup> Uma “*forma parcelar de accountability*” é uma estrutura de *accountability* incompleta devido à ausência de um dos três pilares fundamentais (ou a avaliação ou a prestação de contas ou a responsabilização). Por outro lado, um “*modelo de accountability*” constitui “uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões [ou pilares e/] ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo. Finalmente, chamo *sistema de accountability* a um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability* que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente [mais ampla] no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) [...]” (Afonso, 2009, p. 60). Neste sentido, se considerarmos esta tipologia e se tivermos em conta o facto de a A3ES incentivar as instituições de ensino superior para criarem as suas próprias estruturas e procedimentos internos para promover e garantir a qualidade científica e pedagógica (SIGAQ- sistemas internos de garantia de qualidade), os quais podem por ela ser certificados na sequência de auditorias específicas, facilmente se constata que isso amplia e complexifica as interações e conexões da A3Es. Assim, podemos hoje falar, mais apropriadamente, da existência não apenas de um *modelo*, mas de um *sistema de accountability* no ensino superior em Portugal, ao contrário do que se constatava há pouco mais de uma década.

### **3. A evolução da problemática da *accountability* na legislação sobre o ensino superior em Portugal e o surgimento da A3ES**

Em outubro de 1986 a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) foi aprovada pela Assembleia da República, passando este normativo a ser o marco estruturante e orientador da educação e das políticas educativas. No que diz respeito à temática em análise, a LBSE já sublinhava a necessidade de avaliação do sistema educativo – “O sistema educativo deve ser objecto de avaliação continuada, que deve ter em conta os aspetos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural” (art. 49º da LBE). A Comissão de Reforma, criada para estudar e propor mudanças e políticas globais para a educação na sequência da LBSE, chegou mesmo a sugerir a criação de uma *instância crítica* de avaliação – o que, na minha perspetiva, se tivesse sido considerado, poderia ter constituído uma oportunidade de introduzir algumas das questões referentes “aos sistemas e modelos de responsabilização e prestação de contas das instituições públicas perante os cidadãos, bem como, mais genericamente, às formas de controlo democrático sobre a educação pública” (Afonso, 1998, p. 236).

No entanto, o facto de essa oportunidade não ter sido aproveitada revela que, apesar dos indícios de alguma “centralidade emergente dos novos processos de avaliação no sistema educativo português” (Afonso, 1994), a avaliação continuava, em finais da década de 1980, essencialmente voltada para questões pedagógicas relativas às aprendizagens dos alunos, estando ainda longe de se transformar (em qualquer nível de ensino) num campo com a amplitude e complexidade atuais. Com efeito, e no que diz respeito ao ensino superior, só alguns anos depois a avaliação começou a estender-se para áreas como a avaliação dos cursos, a avaliação institucional e a avaliação do desempenho profissional, associando-se lentamente e de forma descontinuada a outras dimensões como a prestação de contas e a responsabilização.

Embora a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) fosse inovadora ao considerar importante a avaliação do próprio sistema educativo (Pires, 1987) continuaram ausentes da Lei da Autonomia Universitária de 1988 quaisquer orientações explícitas sobre a avaliação, as quais só

apareceram em legislação posterior. É isso que veio a acontecer com a Lei nº 38/1994 e com o Decreto-lei nº 205/1998 que definem os parâmetros e procedimentos essenciais da avaliação das instituições de ensino superior – o que, do meu ponto de vista, mostra claramente que, mesmo em finais dos anos 1980, ainda não tínhamos políticas articuladas de autonomia e avaliação, nem sequer formas parcelares de *accountability*. Talvez isso pudesse ter acontecido se fosse mais cedo posto em prática o consagrado na revisão de 1977 da Constituição da República Portuguesa, na qual um dos artigos passou a referir explicitamente que as universidades gozam de autonomia, “sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino” (artigo 76º). Como refere uma autora a este propósito,

“A avaliação externa da qualidade ficou constitucionalmente institucionalizada e [...] tornou-se marco de abertura para um novo modelo de exercício do poder estadual e uma peça fundamental da credibilização das universidades, quer enquanto garantia de *accountability* ou prestação de contas à sociedade quer enquanto garantia de *responsiveness* ou responsabilidade [...]” (Garcia, 2008, p. 39-40).

Todavia, os efeitos da *constitucionalização* da avaliação não terão sido tão imediatos, decisivos e amplos como a autora parece admitir, mas, certamente, legitimaram todos os que foram definidos e impulsionados pela legislação posterior.

**Quadro 1 – Normativos legais e *accountability* no ensino superior português**

Normativos legais	LBSE Lei 46/1986	Autonomia IES Lei 108/1988	Avaliação IES Lei 38/1994	CNAVES Dec-Lei 205/1998	Qualidade ES Lei 1/2003	Avaliação ES Lei 38/2007	RJIES Lei 62/2007	Agência Dec-Lei 369/2007
Pilares <i>accountability</i>								
<b>Avaliação</b>	x		x	x	x	x	x	x
<b>Prestação de contas</b>			x	x	x	x	x	x
<b>Responsabilização</b>			x	x	x	x	x	x

**Fonte: Afonso (2013).**

Retomando a sequência que está sinalizada no Quadro 1, a Lei nº 38/1994 consagra o que considero ser o primeiro *modelo de accountability*

no ensino superior público em Portugal. Com efeito, o sistema adotado prevê como componentes fundamentais: “um processo de auto-avaliação e um processo de avaliação externa” (*pilar da avaliação*); a “publicidade dos relatórios de avaliação” e o respetivo contraditório; “um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior”; “informar e esclarecer a comunidade educativa” (*pilar da prestação de contas*); e acentua ainda, de forma inequívoca, as consequências ou “resultados da avaliação” (*pilar da responsabilização*). Estes resultados tanto podem ser positivos, através, por exemplo, do “reforço do financiamento público” ou do “estímulo à criação de novos cursos”, como, ao contrário, podem ser negativos, mediante “a redução ou suspensão do financiamento público” ou “a suspensão do registo de cursos”, entre outras medidas.

Na sequência desta lei, foi criado um grupo de trabalho que elaborou um projeto que está na base do Decreto-Lei nº 205/1998. Este diploma legal, por sua vez, criou o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) onde se inclui um capítulo específico sobre “consequências da avaliação” – ainda que estas, estranhamente, nunca tenham sido regulamentadas (Fontes, 2005, p. 10). Aliás, como atrás referi, passaram-se vários anos até que um estudo solicitado pelo governo português à ENQA veio abrir caminho para algumas mudanças em relação ao trabalho que estava a ser realizado. Entre outros aspetos, criticava-se a produção de relatórios formulados de maneira vaga, sem recomendações e conclusões claras, referia-se a escassa internacionalização do sistema e a insuficiente participação de avaliadores estrangeiros e, de forma particularmente enfática, apontava-se a falta de consequências da avaliação como sendo o principal ponto fraco do sistema coordenado pelo CNAVES (ENQA, 2006, p. 8).

Segundo Alberto Amaral, o panorama do ensino superior português apresentava alguns problemas, sendo um deles derivado do fato de existir “um sistema de avaliação da qualidade ineficaz na eliminação dos cursos sem qualidade” (Amaral, 2007, p. 19)<sup>6</sup>. Neste sentido, apesar de o relatório da ENQA não deixar de apontar como pontos fortes a criação

---

<sup>6</sup> Em entrevista publicada recentemente, Alberto Amaral refere que no primeiro ciclo de avaliação da A3ES encerraram dois mil cursos e “cerca de noventa por cento foram por decisão das próprias instituições”. Para além disso, “foram encerradas algumas instituições, também houve instituições que eram universitárias e passaram a politécnicas, e também houve instituições que perderam o estatuto de universidade” (Amaral, 2020, p. 7).

de uma cultura de avaliação, a existência de metodologias adequadas de autoavaliação e de avaliação por peritos externos, a publicação de relatórios e alguns outros aspetos semelhantes aos vigentes em sistemas europeus, o fato é que a ausência ou a secundarização das consequências da avaliação apenas permite concluir que a experiência coordenada durante uma década pelo CNAVES ficou aquém do legislado, traduzindo apenas uma *forma parcelar de accountability*.

O momento seguinte vai caracterizar-se, entre outros aspetos, pela articulação entre avaliação e acreditação. O conceito de acreditação surge pela primeira vez na Lei nº 1/2003 e, como referem alguns autores, este normativo, “ao introduzir o conceito de acreditação académica em articulação com o sistema de avaliação”, é convergente com as tendências europeias mais recentes (Simão; Machado dos Santos & Costa, 2005, p. 218).

Em normativo posterior, no qual se consagra o regime jurídico da avaliação do ensino superior (Lei nº 38/2007), definem-se também objetivos e dimensões muito pertinentes para o que pretendo sustentar neste texto em relação ao modelo de *accountability*, nomeadamente, a “prestação de informação fundamentada à sociedade sobre o desempenho das instituições de ensino superior”, a “recorribilidade das decisões”, a afirmação de que os “resultados da avaliação são públicos” e que “os estabelecimentos de ensino superior devem assegurar especial publicidade aos documentos produzidos no âmbito do processo de auto-avaliação”, a referência a que “os processos de avaliação externa da qualidade estão sujeitos a contraditório”, “são divulgados publicamente” e, ainda, que os resultados da avaliação externa “fundamentam, obrigatoriamente, as decisões sobre a acreditação dos estabelecimentos de ensino superior e seus ciclos de estudos” e que “a avaliação externa pode conduzir à comparação entre estabelecimentos de ensino superior, unidades orgânicas, ciclos de estudos e à sua hierarquização relativa (*rankings*) em função de parâmetros a fixar pela agência”. Como se depreende, estão aqui presentes a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, de uma forma mais expressiva do que a que estava presente em legislação anterior.

Quanto ao RJIES – Regimento Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei nº 62/2007) – sublinha-se novamente a importância da articulação entre avaliação e acreditação, e o princípio de que a autonomia não pode impedir a acreditação e a avaliação externa. Também se

prevê que as instituições adotem “mecanismos de auto-avaliação regular do desempenho”; a salvaguarda de processos de “transparência” e de prestação de contas (como a divulgação dos relatórios da auto-avaliação e da avaliação externa); a disponibilização de ampla informação na Internet, e a possibilidade de ocorrer um “encerramento compulsivo” por motivos vários, entre os quais ter sido realizada uma “avaliação institucional gravemente negativa”. Tal como o Quadro 1 mostra, estão aqui de novo previstos os pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização.

Finalmente, no que diz respeito ao normativo que institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – A3ES (Decreto-Lei nº 369/2007), é referido, logo no preâmbulo, que um dos objetivos para a política de ensino superior é “o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas”. Mais à frente, aponta-se para aspetos importantes como: “o alargamento da avaliação ao desempenho das instituições”; a “internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional”; a “clarificação das consequências da avaliação”; a exigência de as instituições de ensino superior terem “sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação”; o reconhecimento da importância da auto-avaliação; a necessidade de a avaliação externa das instituições passar a ser feita por “entidades que lhe sejam efetivamente externas”, ou seja, a “introdução de um verdadeiro sistema de avaliação externa, independente das instituições de ensino, e onde não se confundem avaliadores e avaliados”. A Agência tem como um dos objetivos a avaliação e acreditação das instituições e seus ciclos de estudos, sendo que a “acreditação dependerá integralmente, dos resultados do processo de avaliação”. Para além do que foi referido, a ação perspetivada para este inovador enquadramento institucional implicará também que a Agência A3ES assuma a responsabilidade da “inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade no ensino superior”, contribuindo, portanto, para a sua internacionalização e consolidação.

Se considerarmos a evolução legislativa atrás sintetizada, podemos dizer que, nos últimos anos, não deixa de ser particularmente marcante o tríptico legislativo que se concentra (com interfaces e modelações várias e mais ou menos articuladas) no ano de 2007 (Quadro 1) – o qual introduz importantes ruturas políticas, metodológicas e organizacionais,

não isentas de implicações discutíveis em muitos dos seus aspetos. Tudo isto é marcado por tendências pesadas a nível internacional e supranacional que se impõem de forma quase inexorável.

## **Conclusão**

Em síntese, ao escolher fazer uma leitura (de entre muitas outras leituras possíveis) sobre a regulamentação da avaliação do ensino superior em Portugal, quero justamente sublinhar que esta avaliação se inscreve como sendo uma das dimensões mais expressivas da evolução das políticas educacionais nas últimas décadas. Com efeito, em relação à avaliação do ensino superior, ainda que tendo uma história recente em Portugal (e mesmo no contexto europeu), identificam-se já momentos específicos que merecem continuar a ser compreendidos e analisados criticamente.

Da ausência da avaliação nas agendas das políticas para a educação até à fase atual em que a sua presença é muitas vezes obsessiva, com consequências, por vezes, bastante questionáveis, podemos identificar conjunturas e momentos diversos. No entanto, afirmar que, numa dada conjuntura ou num dado programa de governo, foram discursivamente valorizados ou convocados os pilares da *accountability* (ou que a presença desses pilares permitiu determinadas práticas), ainda elucida muito pouco do ponto de vista sociológico. Faltarão, por exemplo, fazer a análise crítica de cada um desses pilares, não apenas a partir de um leque de configurações e articulações possíveis, mas tendo como pano de fundo, em cada caso, a natureza política, cultural, social, económica e educacional subjacente, e as suas consequências.

Com efeito, a análise dos regimes, sistemas ou modelos de *accountability* não pode ser, em nenhum caso, redutível aos discursos político-ideológicos que os pretendem justificar, ou à definição e consagração da sua arquitetura formal-legal num determinado período histórico. A análise sociológica exige também o conhecimento das práticas concretas em que esses regimes, sistemas ou modelos se atualizam.

Em qualquer dos casos, há um quadro teórico-conceitual que é preciso explicitar para uma compreensão mais ampla. Tenho procurado aproximar-me gradualmente dessa tarefa noutros trabalhos (e.g., Afonso, 2012). Aqui, para terminar, quero apenas reforçar a ideia de

que a *accountability* subentende uma problemática muito mais complexa e densa (do ponto de vista político, ético, metodológico...) do que se deixa frequentemente transparecer. E, também por isso, o necessário e mais sistemático conhecimento das práticas da A3ES não deixará de fazer emergir ou de induzir o aprofundamento (teórica e empiricamente sustentado) não apenas das questões legais que a estruturam juridicamente, mas também (e sobretudo) de muitas outras questões relacionadas (e relacionáveis), nomeadamente, com os novos processos de regulação e com os desafios que algumas concepções de democracia, de forma mais congruente, supõem.

## Referências

Afonso, A. J. (1994). A centralidade emergente dos novos processos de avaliação no sistema educativo português. *Fórum Sociológico*, 4, 7-18.

Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.

Afonso, A. J. (2009). Evaluation policies and accountability in education – subsidies for an Ibero-American debate. *Sísifo - Educational Sciences Journal*, 9, 57-70.

Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de *accountability* na educação. *Educação & Sociedade*, 33 (119), 471-484.

Afonso, A. J. (2013). Ensaio sobre a *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013). Discursos, formas parcelares e modelo atual. In J. Vieira de Sousa (Ed.), *Educação Superior: cenários, impasses e propostas* (pp. 13-59). Campinas: Autores Associados.

Amaral, A. (2007). A reforma do ensino superior português. In A. Amaral (Ed.), *Políticas de Ensino Superior: quatro temas em debate* (pp. 17-37). Lisboa: CNE

Amaral, A. (2020). Avaliação da educação superior em Portugal: entrevista com Alberto Amaral. [Entrevista realizada por Maria das Graças Guerra]. *Revista Brasileira de Educação*, 25, 1-9, e250023.

Carvalho, M. T. G. (2006). *A Nova Gestão Pública, as Reformas no Sector da Saúde e os Profissionais de Enfermagem com Funções de Gestão em Portugal*. [Tese de doutoramento, polic.]. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Declaração de Bolonha (1999). *Declaração conjunta dos ministros de educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de julho de 1999*. Consultado em junho,

2020, em [http://ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf)

ENQA (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.

ENQA (2006). *Quality Assurance of Higher Education in Portugal. An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.

Fontes, J. (2005). Nota histórica sobre a avaliação do ensino superior. *Boletim da Academia Internacional de Cultura Portuguesa*, 32,1-12.

Garcia, M. G. *Autonomia universitária e avaliação da qualidade do ensino universitário*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Lemos Pires, E. (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e comentários*. Porto: Asa.

Lima, L. C.; Azevedo, M. & Catani, A. M. (2008). O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a *Universidade Nova. Avaliação*, 13 (1), 7-36.

Murgatroyd, S. & Morgan, C. (1993). *Total Quality Management and the School*. Buckingham: Open University.

Santiago, R., Magalhães, A. & Carvalho, T. (2005). *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português*. Coimbra: Fundação das Universidades Portuguesas/CIPES.

Simão, J. V.; Machado dos Santos, S. & Costa, A. A. (2005). *Ambição para a Excelência*. Lisboa: Gradiva.



# **A qualidade da educação na perspectiva dos excluídos da escola**

Joaquim Azevedo  
Faculdade de Educação e Psicologia  
Universidade Católica Portuguesa  
jazevedo@porto.ucp.pt

“Diz-me e eu esquecerei; ensina-me e eu lembrar-me-ei; envolve-me e eu aprenderei”  
(provérbio chinês)

## **Introdução**

O que vos proponho nesta conferência é pensarmos em conjunto a qualidade da educação a partir dos últimos, daqueles que a escola descarta. Faço-o com base na literatura especializada e na reflexão e conhecimento que advêm da minha participação no Arco Maior ([www.arcomaior.pt](http://www.arcomaior.pt)), um projeto socioeducativo que acolhe, nas cidades do Porto e de Gaia, adolescentes que foram excluídos das escolas ou que as abandonaram na sequência de graves conflitos, proporcionando-lhes uma nova e, porventura, última oportunidade educativa de certificação escolar e de reconstrução de projetos de vida. Ao fim de sete anos de trabalho, o estudo dos percursos escolares e de vida das cerca de três centenas de jovens que acolhemos ajudam-nos a questionar profundamente o “modo de produção escolar” que gera esta exclusão e a equacionar a justiça e o cuidado como critérios fundamentais da qualidade da educação.

## Qualidade da educação, mas que qualidade?

Medir a qualidade de uma escola ou até da educação tem sido sempre um tema muito controverso. Até o deveria ser mais, de tal modo é gigantesco o iceberg de crenças instaladas que é preciso desconstruir. Não é este, no entanto, o propósito desta comunicação. A qualidade da educação é uma construção social, repleta de conflito entre visões do mundo, do ser humano e da educação escolar e, por isso, fortemente dependente das diferentes perspetivas políticas (e não técnicas) sobre a educação. Nesta multiplicidade de mundividências e de opções políticas que conflituam no espaço público pontuam partidos políticos e sindicatos, associações de pais e autarquias, professores e alunos, governos e organizações internacionais. Estas últimas têm tido, nesta como noutras áreas, um papel determinante no estabelecimento da agenda das políticas educativas nacionais relativas à qualidade da educação (Adick, 1993; Azevedo, 2000; Meyer, Ramirez & Soysal, 1992; Nóvoa & Schriewer, 2000).

Invadido o “santuário” escolar (Dubet, 2004, p. 19) e acolhendo ele hoje todos os cidadãos, com todo o tipo de desigualdades e de expectativas sociais inerentes –, as políticas educativas, confrontadas nas últimas décadas, com dificuldades estruturais para acolher todos e cada um dos cidadãos, tendem a agarrar-se à “qualidade” como um naufrago se agarra a uma tábua à deriva. A qualidade é um tudo que é muito pouco, se não for explicitado o olhar e o pensamento que lhe subjazem.

Perfilho uma perspetiva humanista da educação escolar, da sua obrigatoriedade e da sua qualidade, uma perspetiva que adota como imperativo ético a justiça e o cuidado (Noddings, 2005; Esquirol, 2008; Santos, 2020), pois nenhuma criança ou jovem pode ficar para trás, sem um olhar atento e cuidado, abandonado à sua sorte, convicto estou de que todo o ser humano aprende e se desenvolve, de que quanto mais densidade antropológica houver na educação mais e melhor cada aluno progride e se desenvolve, e certo de que a igualdade de oportunidades carece de uma tradução clara não apenas no acesso à escola, mas também nas possibilidades reais de sucesso para cada um, qualquer que seja a sua condição cultural ou socioeconómica.

Completando o ponto de partida desta reflexão, gostaria de convocar aqui as desigualdades persistentes na educação em Portugal,

isto apesar dos enormes esforços empreendidos e dos bons resultados alcançados, nos últimos quarenta anos.

## **As persistentes desigualdades sociais e escolares**

Em 2018, a população portuguesa em risco de pobreza é de 21.6% (total), incidindo de modo aproximado no grupo etário 0-17 anos (21.9%), no grupo etário 18-64 anos (21.6%) e no grupo de 65 e mais anos (21.6%) (INE). No sistema de ensino estas desigualdades socioeconómicas acabam por ter uma expressão muito clara. Se tomarmos por base a escolaridade da mãe dos alunos portugueses do 2º ciclo (5º e 6º anos), existe uma grande disparidade entre os alunos que realizam percursos escolares de sucesso: são 80% no caso das mães que têm como habilitações escolares uma licenciatura ou bacharelato (ensino superior) e são 26% no caso das mães que têm apenas o 1º ciclo (quatro anos de escolaridade). Se considerarmos os rendimentos familiares, de acordo com a Ação Social Escolar, verificamos que 63% dos alunos que não têm este apoio (não carenciados) completam percursos escolares de sucesso, contra apenas 27% dos alunos que recebem o nível mais elevado de apoio social escolar (escala A) (DGEE, 2016).

Estas desigualdades sociais e escolares traduzem-se em níveis elevados de insucesso e de “abandono escolar precoce” (o que se designa na UE como “early school leaving”; este indicador refere-se à % da população do grupo etário 18-24 anos que abandonou a escola ou a formação sem completar o ensino secundário, entre nós o 12º ano).

Portugal tem vindo a fazer uma boa recuperação dos níveis de “abandono escolar precoce”, tendo passado, nos últimos decénios, de 63.7% em 1991, para 39.3% em 2004, 27.1% em 2011 e 11.8%, em 2018.

Os “percursos de retenção e desistência” ou de insucesso não têm descido ao mesmo ritmo e o abandono aos 18 anos, o termo da idade legal de frequência obrigatória da escola, mas sem qualificação escolar equivalente ao 12º ano, mantém-se elevado (não está devidamente quantificado). As taxas de retenção e desistência, em 2017/18, englobam 13.95% dos alunos do ensino secundário e 5.15% dos alunos do ensino básico.

Este insucesso escolar atinge 6.6% no 2º ano de escolaridade, 9.8% no 7º ano de escolaridade e 26.2% no 12º ano, no mesmo ano de 2017/18.

Ou seja, o que estes indicadores nos transmitem, entre outras informações, é que os alunos portugueses ficam mais anos na escola, mormente por força de um regime de frequência compulsiva, mas que a qualidade dos seus percursos escolares está longe do sucesso escolar para todos e com cada um e é fortemente marcada pelas condições socioeconómicas e culturais das famílias de origem.

Além disso, a atual taxa de abandono escolar precoce de 12%, que representa uma evolução muito positiva, afeta ainda muitos milhares de jovens portugueses. Ela representa uma expressão clara de um sistema de ensino injusto e ineficaz, diante da sua obrigação moral básica de não deixar um só cidadão para trás, sem escolarização e sem uma qualificação profissional inicial. Um cidadão atualmente excluído da escola durante a sua escolarização obrigatória (12 anos de escolaridade), particularmente por força das normas instituídas, dificilmente escapa à exclusão social e, como alguns autores afirmam, à “cidadania negada” (Redon, S. et al, 2018: p. 5-22).

Isto dito e apesar dos imensos resultados positivos alcançados em termos de equidade, de igualdade de oportunidades e de “inclusão” escolar, a escola continua a excluir e esse facto deve ser colocado em cima da mesa, no espaço público, sem medo, desocultando as suas causas, expressões e consequências. O serviço público de educação (seja estatal ou privado e cooperativo) merece particular atenção nesta reflexão, pois ele, na sua matriz ética e jurídica, dirige-se a todos os cidadãos e com todos trabalha para a sua emancipação e humanização, não podendo abandonar nunca ninguém pelo caminho, seja sob que pretexto for (a mesma matriz ética deveria nortear as práticas de qualquer instituição educativa, pois as marcas da seletividade e da exclusão não rimam com a educação escolar que, como muitos outros, perfilho).

### **Um sistema seletivo e injusto: a exclusão escolar**

A literatura que estuda este abandono escolar aponta para um feixe de razões que se estendem do contexto cultural e socioeconómico familiar e dos condicionamentos políticos e normativos, às questões

institucionais de cada escola e às características e comportamentos individuais dos alunos. O nosso foco nesta comunicação incide sobre a escola e o seu modo de produção do abandono escolar (o que não desvaloriza em nada a relevância do que se produz fora da escola, à volta da escola, em apoio à escola para que o mesmo abandono seja prevenido e compensado) (Azevedo, 2019).

Para Janosz e Deniger (2001) a existência destes jovens que abandonam ou são excluídos das escolas ilustra a realidade fundamental da seletividade da instituição escolar e dos processos escolares de marginalização e de rejeição. Estes jovens têm em comum a pobreza e o baixo nível de escolaridade das suas famílias, a negligência parental e o facto de terem experimentado insucessos escolares precoces e repetidos (González, 2015).

As escolas vão catalogando crianças como “inensináveis” e como produtoras de desordem escolar (Millet & Thin, 2003, p. 34). São crianças e adolescentes que desconectam progressivamente da escola em termos cognitivos, reprovam, acabam por permanecer em turmas com idades desfasadas, perturbam o funcionamento habitual das aulas com colegas mais novos e tendem a não respeitar as regras instituídas. As escolas, por sua vez, apresentam várias dificuldades em os colocar “em situações de aprendizagem fecunda”, como diz Perrenoud (2018), a criar condições adequadas ao seu desenvolvimento, e, em vez disso, classificam-nos como alunos com “problemas”. Este estranho “olhar pedagógico” e estas dificuldades vão gerando uma “exclusão interior” (Millet & Thin, 2003, p. 41), um processo lento que os discrimina, relegando-os silenciosamente para segundo plano (Feyfant, 2012; Bautier et al., 2002) e empurrando-os para fora, ainda que permaneçam dentro da escola.

Lewin (2007) refere este processo como “*silent exclusion*” e correlaciona-o com crianças em risco, pobres, que assistem a poucas aulas, estão dois ou mais anos acima da idade de frequência, repetiram um ou mais anos de escolaridade e estão atrasados um ou mais anos a Língua Materna e a Matemática.

Esta “exclusão silenciosa”, apoiada em procedimentos administrativos consagrados em normas vigentes, como critérios para elaboração de turmas, encaminhamento para fileiras e cursos especiais (alguns deles criados logo à partida para alunos com dois ou mais anos de insucesso realizados durante os seis primeiros anos de escolaridade, como acon-

teceu entre nós com os Cursos Vocacionais, criados em 2012), critérios pedagógicos de avaliação, acumulação de reprovações sem qualquer plano de ensino-aprendizagem novo ou verdadeiramente alternativo, a redução da avaliação à classificação, esta “exclusão silenciosa”, dizia, constitui por estas mesmas razões uma exclusão legalizada e “normalizada”, sendo assim socialmente aceite e promovida por muitos intervenientes.

A exclusão escolar não é algo de “misterioso e acidental” (Escudero, González & Martínez, 2009, p. 51), é um processo, ora mais longo ora mais curto, que se inscreve nas trajetórias escolares e sociais dos alunos, marcadas por desconexões progressivas, onde as práticas educativas escolares e uma dada “ordem escolar” (ibidem, p. 52) vão construindo um caminho que vai da inclusão a todo o custo até à exclusão escolar a qualquer custo. Uma ordem que engloba tanto valores e crenças, como aprendizagens e conteúdos que se ensinam e como se ensinam, metodologias e práticas pedagógicas, cursos e percursos oferecidos a uns e a outros alunos, que se classificam e ordenam (motivados/desmotivados, competentes/incompetentes, calmos/hiperativos e indisciplinados...), modelos de avaliação e de certificação, estes bem articulados com ordenamentos de excelência escolar pré-construídos e cujos critérios deixam de fora uma boa parte dos cidadãos (sempre os mais pobres e culturalmente mais distantes do universo cultural da escola que herdámos do passado não democrático). No serviço público de educação da nossa democracia, existe de facto, é preciso evidenciá-lo no espaço público, uma “injustiça curricular” que engendra uma “arquitetura da exclusão” (Flores, 2016, p. 4).

Thibert (2013) refere que este processo de exclusão escolar, que lentamente se vai desenhando dentro da escola, passa muitas vezes por um outro tipo de abandono, que não entra nas estatísticas do “abandono escolar precoce”, e que consiste nos “abandonadores passivos”, os alunos que estão presentes na escola, mas que se encontram algures, que permanecem na escola mas estão desligados da escolarização. É o que outros autores apelidam de “abandono oculto” (*hidden dropout*) (Shimoni & Portnoy, 2013; Fanoiki, 2014). De facto, o *drop-in* precede o *drop-out*, constitui a sua antecâmara.

Geram-se lentamente “círculos negativos” (Markussen et al., 2011) em que os alunos vão fazendo as suas escolhas pela negativa, *porque não*, ou seja, porque não entendem o discurso escolar, porque não conseguem

aprender como os colegas da turma, porque não são assíduos, porque não adotam os comportamentos adequados, porque não sabem estar sentados ordeiramente numa sala de aula, porque não acompanham os colegas da mesma idade, porque não conseguem obter níveis de aproveitamento idênticos à maioria, porque não podem seguir as vias “nobres” de ensino, porque não têm apoio em casa, porque não...

Uma vez excluídos, estas crianças e adolescentes passam em geral a fazer parte do grupo de jovens que Bernot-Caboche chama “os invisíveis”, ou seja, jovens que não estão nem na educação, nem na formação, nem no emprego, nem com acompanhamento (Bernot-Caboche, 2016) e de quem a sociedade não cuida e não fala, como se, empurrados para os seus bairros pobres e sem acesso a empregos formais, não existissem.

Por vezes, entre nós, nas nossas escolas, esta exclusão é vista mesmo como um alívio ou um “escape” para situações muito difíceis de conflito entre crianças e os seus professores e diretores e para quotidianos de elevada tensão entre a necessidade de flexibilizar as propostas curriculares dentro das turmas e a rigidez imposta pelas normas nacionais. Esta visão da exclusão constitui, ainda e sempre, uma forma da sua naturalização.

Ou seja, há um “modo de produção escolar” que produz a exclusão na escola e pela escola (Sultana, 2006, p. 23), gerando uma degradação progressiva da qualidade da educação. É um fenómeno estrutural, não é um pequeno problema das escolas, ou uma questão menor nas estatísticas. Este modo de produção está fortemente enraizado e, em boa parte naturalizado, tornando-se justificado e oculto. É, pois, preciso desocultá-lo com determinação e rigor.

Proponho-vos darem comigo um pequeno passo neste processo de desocultação da exclusão silenciosa que é promovida diariamente nas nossas escolas (com características e intensidades muito díspares, obviamente).

## **O caso do Isaías**

Esta é a história do Isaías. Ouço, leio e anoto dezenas de histórias idênticas: alunos que vão lentamente desligando a sua conexão com a escola e entram nos caminhos da reprovação sucessiva e da exclusão. Apresento sinteticamente o que diz e faz a escola, num primeiro momento, e o que diz o aluno, logo de seguida.

## A voz da escola<sup>1</sup>

As apreciações negativas deste aluno começaram a ganhar contornos mais nítidos no fim do 1º ciclo, como frequentemente acontece (Feyfant, 2012). No 4º ano, uma “apreciação global” feita a meio do ano dizia: “*O Isaiás, neste período, foi um aluno mais apático e desinteressado. Por esta razão, o seu sucesso foi inferior ao que no passado conseguiu*”. No final do ano, idêntica “apreciação global” dizia: “*O Isaiás adquiriu as competências mínimas pretendidas para o final do 1º ciclo. No próximo ano terá de ser muito mais aplicado, trabalhador e estudioso. Se for um aluno empenhado que mostrou ser em anos anteriores, terá decerto melhores resultados*”.

Este “próximo ano” foi feito noutra escola. O alerta estava lançado e escrito, mas nada de concreto foi sugerido em torno do que fazer e como e com quem. Tem de ser *muito mais aplicado, trabalhador e estudioso e empenhado* quer dizer o quê e a quem?

No ano seguinte, o 5º da sua escolaridade, transitou com duas negativas, a História e a Matemática. A sua “apreciação global” do ano foi esta: “*O Isaiás continua a revelar comportamentos irregulares, falta de atenção, de concentração e de estudo*”. Mais nada. E entrou no 6º ano. E que é que aconteceu para contrariar essas constatações de *comportamentos irregulares* e de *faltas de*? Nada. Reprovou. E não reprovou apenas, reprovou a tudo, exceto a Educação Física. No mesmo ciclo de estudos, de um ano para o outro, na mesma escola, passou de dois níveis negativos para todos, exceto Educação Física!

No ano letivo seguinte, uma vez reprovado a quase tudo, era expectável uma mudança de procedimentos pedagógicos, matérias de estudo e métodos de trabalho diário. Mas não, quando se pensaria que poderia vir a “recuperar”, reprovou de novo no 6º ano. A escola fez um “plano de acompanhamento”. Mas, reprovou com níveis negativos a História, Matemática e Inglês. Nesse ano, a sua diretora de turma regista “*no ano letivo transato, o Isaiás fazia parte de uma turma com problemas de comportamento, apresentando algumas participações, com saídas da sala de aula. Este ano letivo integra uma turma onde existem situações de muita perturbação de trabalho. Usa vocabulário impróprio, levanta-se do seu lugar e ofende os colegas (insultar, bater nos colegas)*,”

---

<sup>1</sup> A voz da escola é construída sobre a análise do Processo Individual do Aluno.

*assobia, atira objetos (papéis, pedras). (...) Quando chamado à atenção pelos professores responde de forma desrespeitosa e com alguma rebeldia, não gostando de ser contrariado”.*

Ou seja, a escola, tendo em conta a sua história escolar, integra-o em “turmas com problemas” e faz o aluno repetir o plano de estudos! No fim deste ano letivo muda de escola, por conveniência da família. É de novo reprovado, com três níveis negativos (as duas do costume e agora Ciências Naturais) e uma apreciação global deste teor: *“aluno pouco interessado e de comportamento irregular. Revela poucos hábitos de estudo/trabalho. (...)”*. Foi elaborado um novo “plano de recuperação” para o ano seguinte.

Frequenta de novo o 6º ano, pela quarta vez. A meio deste ano, a escola diz *“O Isaiás não trabalha nem deixa trabalhar. Revela um total desinteresse pelas disciplinas. Não tem material e está sempre distraído e a conversar. Não realiza nada na sala de aula e perturba a mesma”*. Um relatório do diretor de turma deste ano diz que *“cumpriu um dia de suspensão na sequência de 16 repreensões escritas e de 12 ordens de saída da sala de aula”*. Reprova de novo.

No ano seguinte, frequenta pela quinta vez o 6º ano, nesta mesma escola. E finalmente, a escola faz algo diferente: o aluno integrou uma turma de um percurso curricular alternativo-PCA. Este curso continha como áreas de formação: Jardinagem, Restauro e Conservação, Oficina de Ambiente e Cidadania. Continua a ter muitas faltas. Em dezembro é suspenso por dois dias. A PSP abre-lhe um processo por roubo na escola. A CPCJ esteve na escola duas vezes com o aluno. Em março é suspenso por dois dias. Em maio é suspenso por três dias. A escalada é brutal, mas é progressiva, vem de longe.

O diretor de turma do PCA escreve a seguinte apreciação global, ao fim de cinco anos no 6º ano de escolaridade: *“O Isaiás não aproveita as capacidades que tem. Poderia render muito mais e ter um percurso escolar muito mais condizente com as suas reais capacidades. Ultrapassou, sem grande esforço, algumas dificuldades que lhe foram colocadas a nível curricular. No futuro DEVE empenhar-se muito mais e ambicionar mais objetivos.”*

É fabuloso e... demasiado triste! E... é aprovado! Passa com re-provação a Inglês e, espante-se, a Educação Física. E nunca mais foi à escola, apesar de estar dentro da idade legal de frequência escolar!

## A voz do Isaías

“Sou o Isaías, tenho três irmãos mais velhos. Comecei a escola no ano 2005/06 e fiz a escola primária nas calmas. Passei sempre, sem problemas. Depois fui para uma escola básica e secundária e começaram os problemas. Descambei.

No início, gostava da escola, havia os amigos, andar no recreio, e tudo, as aulas eram mais calmas. Era mais fácil. Também é as primeiras coisas que nós aprendemos. Eu dava-me bem com a professora, por acaso. Era só uma stora que dava as aulas todas, está-se bem. Depois fui para uma escola no 5º ano e correu bem. Depois aí descambei. Fiquei cinco anos no 6º. Cinco anos não é brincadeira. Reprovava por faltas, comportamento também, os amigos..., também. Comecei a conhecer gente nova, asneiras de miúdos. E aconteceu, faltava muito, quase não ia às aulas e reprovei. As aulas também não me diziam muito. Por isso é que faltava. Era a matéria. Quando você não gosta daquela matéria, estar ali a levar com aquilo não é nada bom. Não gostava de nenhuma. Física (educação física) é tudo na boa. Eu ia à escola, mas chegava à escola e não ia às aulas. Ficava cá fora. Brincadeiras de miúdos, depois fui avançando e foi sempre a reprovar, já não estava a ligar para aquilo, estava noutra onda e ainda bem que passei no último ano. Os meus professores olhavam para mim... o meu DT *do último ano* disse que gostava de mim, que eu era inteligente. Só que era a minha cena, portava-me mal. Mas nunca saí da escola. Sempre a andar na escola todos os anos.

Houve professores que falaram comigo, que diziam que podia ser diferente, que eu conseguia, que tinha possibilidades para isso, que tinha inteligência, só que eu não metia isso na minha cabeça. Fui à psicóloga mas, fazia asneiras, ia lá, na minha cabeça a psicóloga lixava-me. Só isso. Era sempre a mesma coisa, a mesma escola, as mesmas pessoas, as mesmas aulas. Tudo. Os professores já variava de ano para ano, mas o resto era tudo sempre igual. Era muito tempo fechado dentro de uma sala, hora e meia de aula. Quando era de 50 minutos aguentava mais, fazíamos mais intervalos. Passava uma aula, tínhamos um intervalinho de 10 minutos, era melhor do que hora e meia dentro da sala. Era tudo igual. Também nunca fui muito de gostar da escola. Mas tem que ser... No fim fiz o PCA e isso eu curti. Não fazíamos muita coisa, estávamos sempre a trabalhar. Também éramos poucos, só 5. Eu gostava era de trabalhar. Mas na escola não há trabalho. Gostava

de EVT, porque também curto desenhar. Isso gostava. Se houvesse uma oficina, cozinha, estávamos ali a fazer as coisas, eu curtia essa experiência”.

## **O comentário**

Ouvidos estes dois relatos ficam claras três coisas: a qualidade da experiência escolar é um dos preditores mais poderosos do abandono escolar (Janoz, 2000; Born, 2008); o fracasso do aluno é a evidência do fracasso da escola; a escola é instituição violenta (Flores, 2016) para uma parte dos alunos participando ativamente na construção da delinquência juvenil, como diz Moignard (2008). O fosso entre o que a escola oferece e pede e o que o jovem dá de volta vai-se ampliando, sendo certo que o jovem, apesar de desconectar progressivamente com a sua experiência escolar, nunca abandona a escola, mesmo isolado, desorientado e perdido, mantendo assim aberta a possibilidade da escola agir de outro modo, ainda que vá devolvendo em crescente violência a violência que lhe é progressivamente imposta.

A linguagem usada pelos professores do Isaías é vaga, surge sobretudo como justificação do sucedido, não tem destinatário nem contém programas de ação, refere-se quase sempre às incapacidades do aluno, como se fosse possível construir um percurso escolar e de desenvolvimento pessoal a partir das incapacidades e das listagens de comportamentos inadequados de um aluno; esta linguagem e esta ação da escola vão atando o aluno a uma mó de maus tratos escolares que o empurra violentamente para práticas cada vez mais inadequadas e agressivas. Debaixo de um rol de boas intenções esconde-se uma escandalosa incapacidade de agir de outro modo, indo de encontro às capacidades do Isaías, que é afinal a única ação concreta que o faz ressurgir, ao fim de cinco reprovações no mesmo ano de escolaridade. O seu grito, mais ou menos silencioso, expressa de modo muito claro o caminho: “eu gostava era de trabalhar! Mas na escola não há trabalho! Se houvesse uma oficina de... ou de...”

## **Que qualidade de experiência escolar?**

Olhando para este caso concreto de um dos “últimos” no seio da escola pública portuguesa, pretendo focar-me na qualidade da expe-

riência escolar, ou por outras palavras, perceber como é que se fabrica o desengajamento e o abandono escolar no interior da escola.

Durante muito tempo o foco da análise do abandono escolar precoce esteve centrado sobre o aluno, individualmente considerado, em elementos tais como as suas características pessoais, trajetórias de vida, condições familiares e académicas, fatores de risco acumulados, ou seja, olhava-se cada aluno como estando em falta para com a escola e a sociedade, numa visão de défice ou patologia pessoal e familiar (González, 2015). Ou melhor, entre o aluno, individualmente considerado, e a sua família estava fechado o campo de análise do abandono escolar.

Esta visão (muito questionada por autores como Zyngler (2017) ou Smyth et al., (2013) tende a deixar de fora de uma análise mais profunda a instituição escolar e a sua gramática própria. De facto, a escola não assiste impotente a um jogo que lhe escapa. Muitas vezes nem se questiona sequer o facto de que quando os alunos se descomprometem (*disengagement*) e desconectam do trabalho escolar, o fazem em relação a um determinado conjunto de atividades, acontecimentos, aprendizagens, metodologias, propostas de trabalho normalizadoras que lhes são proporcionadas, ficando assim por perceber qual seria o seu grau de compromisso e conexão escolar se a instituição educativa lhes proporcionasse outro tipo de atividades, acontecimentos, aprendizagens, metodologias e propostas concretas de trabalho. Ao reproduzir à exaustão um modelo pré-determinado e a que todos têm de se conformar, pode dizer-se que a não implicação e motivação dos alunos é também um fracasso escolar institucional (Smyth et al., 2003; Wilms, Friezen & Milton, 2009; González, 2015).

Por um lado, as escolas diferem profundamente entre si no modo como implicam e motivam os seus alunos e as diferenças entre as escolas têm menos que ver com os contextos culturais e socioeconómicos do que as políticas e práticas institucionais da escola, em particular a sua organização, a conceção e gestão do currículo, as suas opções pedagógicas, os seus climas de aprendizagem (Wilms, Friezen & Milton, 2009). Por outro, existem escolas (como fica bem claro atualmente com as escolas incluídas no Projeto Piloto de Inovação Pedagógica, criado em 2017) que se pensam como organizações capazes de lidar de modo diferente com as diferenças entre os alunos, desenvolvendo para tal ambientes de aprendizagem que pensam, desde logo, o que é isso de

implicar todos e cada um dos alunos (em quê, para quê, como, onde, ...) e, conseqüentemente favorecem e estimulam a implicação intelectual dos alunos, mudando rotinas e práticas escolares, reorganizando grupos e metodologias, criando outros tempos e espaços de aprendizagem, ou seja, mudando a “ordem escolar” herdada da escola elitista do passado, construída bem longe dos ideais de democracia e justiça que desejamos que presidam às sociedades e às políticas públicas de educação.

Quando os alunos em risco de abandono são considerados como alunos em déficit e até com comportamentos patológicos, os programas e as medidas propostas tendem a incidir sobre a correção dos comportamentos dos alunos e das suas famílias, tendo em vista conformá-los e torná-los resilientes face às adversidades que encontram nas escolas e que se tomam como óbvias e até naturais.

Esta perspectiva focada no indivíduo, seja o aluno seja a unidade familiar, apresenta ela sim um déficit de explicação dos problemas que procura ultrapassar, pois muito raramente questiona o “modo de produção escolar” que lhes subjaz, ou seja, a cultura e as práticas escolares e as suas articulações com a diversidade de alunos, as famílias, as estruturas sociais e as comunidades locais.

Geralmente, as virtudes do modelo educativo dominante não só não são postas em causa como tidas como garantidas e inquestionáveis (Zyngier, 2017), e os estudantes em risco e as escolas que os acolhem são vistos como, respetivamente, problemas na cabeça dos pobres ou meros erros das escolas que os acolhem. Porventura seria necessário, sugere esta perspectiva, localizar os problemas e os riscos nas normas instituídas, nos programas tradicionais, nas propostas curriculares, nos métodos de ensino e de avaliação, pois talvez elas se transformem nas fontes sistémicas das dificuldades (*Ibidem*, p. 9).

De facto, a literatura ensina-nos que as escolas desempenham um papel crítico seja na prevenção seja nos programas de intervenção precoce junto dos jovens em situação de vulnerabilidade e risco. Mas também ensina que não só estas intervenções correm sérios riscos de permanecerem fragmentadas e individuais, sem conseguirem alterar o “modo de produção escolar”, a cultura dominante do quotidiano escolar, como também que aquilo que precisa de ser melhorado no currículo, na pedagogia e na avaliação tem de o ser não apenas para a minoria

marginalizada, mas para todos os estudantes. Ou seja, é a gramática escolar que está em questão quando se pensa a qualidade da educação em termos de justiça, pois a revisão profunda desta gramática torna-se fundamental para todos os alunos, particularmente para os que se encontram em situações de maior vulnerabilidade.

De que qualidade falamos quando falamos de qualidade da educação? Creio que o modo como a escola trata os alunos ditos “mais difíceis”, os que condena com mais reprovações, aqueles que entram em mais grave conflito com o modo de produção escolar, que dela são progressivamente excluídos e que até a abandonam, esses que são os últimos, constitui um critério central para aferir da real qualidade educacional da educação escolar.

A escola pode e deve desejar a excelência dos seus alunos e faz bem em tudo fazer para que todos a alcancem. Mas todos, ou seja, cada um, não deixando nunca um só para trás. É sempre possível, essa é a convicção profunda da educação e da escola justa, educar e proporcionar oportunidades de desenvolvimento pessoal a cada aluno. Ou é possível criar oportunidades de excelência para cada um ou não há justiça, nem equidade nem igualdade de oportunidades.

A excelência dos primeiros (em oportunidades culturais, económicas, sociais, familiares, individuais) é a parte fácil, mas não é o critério da justiça escolar e da qualidade da educação. E este é o risco que se corre quando se escolhem políticas de educação sustentadas sobre as eficácias fáceis e escolas que alcançam “bons resultados” (Loncle, 2016) centrifugando os “diferentes” e os declarados “inensináveis”.

Não posso aceitar ouvir falar de tanta qualidade da nossa educação, ao mesmo tempo que recolhemos, acolhemos e cuidamos do “lixo humano” que vai ficando espalhado pela cidade, enquanto as escolas seguem, mais ou menos ufanas da sua qualidade. Estaria a contemporizar com a mentira se não questionasse profundamente o modo de produção escolar que tal “lixo” gera.

## **O *ethos* institucional e a justiça escolar**

Um dia, em Beja, quando apesentava o Arco Maior num encontro de professores promovido pelo Ministério da Educação, com escolas que

têm turmas PIEF, após ter falado destes adolescentes que são descartados das escolas públicas, um professor pediu logo a palavra para me dizer:

– O que o senhor acabou de dizer não corresponde à realidade. Não há alunos abandonados pelas escolas. Qualquer jovem até aos 18 anos está matriculado numa escola. É essa a lei e é isso que nós fazemos.

Ou seja, o cumprimento administrativo da lei é o critério da qualidade da educação de uma escola ou de uma comunidade. Mas que engano tão triste e que visão tão pouco educativa da educação!

Cumprir a lei é um desiderato muito curto como horizonte para conceber e praticar uma política educacional de qualidade e assente na justiça. Em termos de justiça escolar, é muito mais fácil falar do que fazer. O faz-de-conta (o aluno está matriculado, logo está a ser educado, mesmo que não venha à escola), substitui, as mais das vezes, o fazer com que cada um conte.

Uma política pública de educação que abandona os últimos à sua sorte, sejam eles 20% ou 10% ou 1%, não é digna dessa designação; por um lado, porque muito simplesmente não é para todos, logo não é pública, não se destina nem acolhe todos, pois dirige-se sobretudo a uma grande maioria que usa uma certa linguagem, partilha um certo nível de escolaridade e de rendimento familiar, conta com um apoio regular em casa, alimenta certas aspirações de ascensão social, etc.; por outro, porque uma sociedade que abandona uma parte dos seus à sua sorte não é pautada pela dignidade humana e pela justiça e solidariedade.

Quando a ética escolar entra num plano inclinado e se começa a pactuar com a declaração de princípio dos “inensináveis”, dos “que são insuportáveis”, daqueles que “não querem nada” e com quem “não há nada a fazer”, nunca se sabe onde vai parar, degradando-se assim progressivamente a qualidade da educação.

Este racional de qualidade da educação fundada sobre a justiça remete-nos para a valorização do clima escolar, ou melhor, do *ethos* educacional e organizacional de cada escola, o que se consubstancia em valores, opções, prioridades de ação e atitudes que podem fazer imensa diferença na hora de olhar para os alunos com fraco rendimento escolar, para a indisciplina e para as ações (e omissões) educativas empreendidas para superar estas diferenças e dificuldades.

As instituições escolares fazem, de facto, a diferença, pois em algumas faz-se tudo (no que se ensina, no modo como se ensina e aprende, nos espaços e tempos, nos grupos e na colaboração entre eles, nas relações entre alunos e professores,...) para evitar que as crianças e os adolescentes entrem na “espiral negativa” que os empurra para o exterior, enquanto que para outras escolas se trata apenas de “mecanismos naturais” desencadeados por alunos que não querem aprender e que rejeitam a instituição escolar e por famílias que não os apoiam (como ouço frequentemente nas escolas). Ao passar o foco da instituição para o aluno individualmente considerado (e a sua família), a escola está a “lavar as mãos”, colocando-se de fora, ausentando-se o mais possível da realidade nua e crua que a cerca.

Este *ethos* institucional, que traduz um mandato político para a educação escolar, desde os níveis internacional e nacional até ao nível local, traduz-se, também, em micro-decisões quotidianas, seja do Parlamento e do Governo, seja das lideranças locais, da direção da escola e de cada professor na sala de aula, que podem (ou não) estar alinhadas no sentido da promoção de todos e de cada um dos alunos.

## **Uma educação de qualidade fundada na justiça**

À educação escolar pede-se, nestes tempos exigentes e conturbados, como tem repetidamente lembrado a UNESCO, que se centre na revelação do tesouro escondido em cada pessoa, escapando a uma subordinação escravizante a quaisquer mandatos técnico-funcionalistas ou de grupos sectoriais, corporativos ou privados.

Ora, nem sempre as políticas que orientam a evolução da educação escolar vão de encontro a esta perspetiva acerca da sua missão. Muitas vezes elas estão subordinadas aos mesmos mandatos de competitividade, seletividade, concorrência e individualismo que predominam no modelo económico hegemónico e globalizado e/ou a mandatos privados de ministros ou de pequenos grupos que capturam a decisão política.

Basta olhar e ver: desaparecem as humanidades e as artes das escolas e das universidades (Nussbaum, 2010) os currículos tornam-se muito extensos, descontextualizados e seletivos, as avaliações centram-se

em performances individuais e marcadas pelo grupo sociocultural de origem dos alunos, em vez de apoiarem desempenhos e rasgarem horizontes pessoais, as escolas são sobretudo desafiadas pelo “eficientismo”, pela eficácia e pela concorrência e não pelo cumprimento da sua missão educativa e humana.

Os “alunos”, todas as pessoas que aprendem, desde crianças até às idades mais avançadas, não são, pois, peças de uma qualquer máquina educacional, sujeitas às regras da competição, objetos de mercado e sujeitos de consumo, são seres humanos únicos que devem merecer o maior acolhimento e a melhor hospitalidade, no respeito pela sua singularidade e segundo dinâmicas singulares de personalização e de sociabilidade.

A racionalização instrumental, económica e técnico-funcionalista não pode constituir o principal referencial de desenvolvimento da educação escolar, apesar da força e até da violência com que essa racionalização se nos impõe. Todo o funcionalismo da educação é um conformismo e uma grave redução do sentido da educação humana de todos e de cada um.

O grave reducionismo epistemológico que tem orientado a educação está a conduzir a um esvaziamento ontológico e axiológico que vai subtraindo aos gigantescos investimentos feitos pelos Estados, pelas Igrejas e pelas instituições sociais e privadas grande parte das suas potencialidades e esperanças.

A centrifugação de uma parte dos alunos para os canais do insucesso, do mal-estar e do abandono é uma das expressões mais claras deste esvaziamento. Muitas vezes, em vez de se mobilizar toda a inteligência profissional das instituições, com o apoio da comunidade, tendo em vista assegurar propostas de educação substancialmente enriquecidas, inovadoras e atraentes para estes alunos, inventam-se soluções educativas pobres para pessoas pobres (Rochex & Crinon, 2011; Azevedo et al., 2014). Quantas vezes a criação de guetos de pobreza educativa dentro das escolas esconde, varrendo para debaixo do tapete, dificuldades institucionais bem maiores como o não saber acolher o diferente, não saber construir aprendizagens significativas em múltiplas dimensões da inteligência humana, o não saber ouvir e escutar o clamor dos alunos mais pobres, atarantados e perdidos no percurso escolar *mainstream*, o não saber (e não poder) construir propostas flexíveis em calendário e em módulos formativos, em metodologias ativas

e projetos integradores, em novas e muito mais válidas modalidades de avaliação e certificação, acessíveis a todos.

Com Dubet, eu pergunto: será que os alunos oriundos de meios muito desfavorecidos, sem o devido apoio familiar, que fazemos acumular insucesso escolar, estão condenados ao exercício da violência contra a escola e contra os professores, como “um protesto não declarado e uma maneira de construir a sua honra e a sua dignidade contra a escola”? (Dubet, 2003: 42). Sendo esta violência dos excluídos dentro da escola a antecâmara da sua exclusão escolar e social, não será prudente e urgente a geração de outras oportunidades de acesso ao conhecimento e de desenvolvimento humano, com todos e com cada um?

Não basta a adoção de conjuntos de medidas, umas mais vistosas que outras, quantas vezes todas desconectadas entre si e sem alterarem o paradigma escolar dominante da escola seletiva, burocrática, mecânica e normalizadora, pois, conclui Tiramonti (2016), o núcleo duro da escola permanece quantas vezes intocado.

De facto, em vez de construir guetos dentro e fora das escolas e de reproduzir e até “agudizar ciclos de exclusão” (Flores, 2016, p. 9), trata-se cada vez mais de reconstruir institucionalmente a escola democrática em redor da justiça (Azevedo, 2011). Este caminho exige uma “mudança epistemológica e uma nova transposição didática” (Tiramonti, 2016, p. 174). Creio mesmo que só a densificação antropológica da educação, como eixo central desta re-institucionalização escolar, constitui o lastro de uma resposta política que tem de resultar seja da participação ativa dos alunos, seja da participação de todos os implicados no espaço público em torno do que fazer e como, mobilizando os recursos da comunidade (incluindo os dormentes). É, como dissemos acima, o modo de produção escolar dominante que está em questão.

O que parece ser crucial é o robustecimento da capacidade de as políticas públicas, centrais e locais, e não apenas as escolas isoladamente, criarem um quadro de capacitação e de mobilização, não só institucional (restrito e escolar), mas também social, capaz de acolher agora todos os jovens na *escolaridade* dentro da *escolarização*, por um período de tempo mais longo, oferecendo-lhes, a cada um, um campo educacional positivo ou virtuoso, que não se transforme nunca numa prisão dourada (considerada dourada por todos menos pelos que nela

se encontram presos) e seja promotor de pessoas livres, responsáveis, críticas, competentes e comprometidas.

Uma escolaridade obrigatória e universal, universal não só no acesso, mas também no sucesso, requer igualmente uma atitude positiva e de promoção do sucesso por parte de todos os profissionais de cada escola, um novo *empowerment* emancipatório de alunos e de professores, uma atenção prioritária e conseqüente aos mais pobres e abandonados da comunidade, um novo modo de olhar o currículo, novas metodologias de ensino e de aprendizagem, assim como de avaliação, além de uma nova visão cooperativa na relação com as famílias e com a comunidade e, finalmente, da comunidade com a escola. Como dizem McMahan e Portelli (2004, p. 70): a democracia como modo de vida é um processo “associado a equidade, comunidade e criatividade e que toma seriamente em conta a diferença”.

Se é verdade que, como diz Dubet, “está na “natureza” da escola reproduzir as desigualdades sociais produzindo as desigualdades escolares” (Dubet, 2003, p. 34), e que a exclusão escolar provoca cada vez mais, pelo processo de democratização e massificação escolar e da obrigatoriedade de frequência escolar, a exclusão social, também é verdade que a “escola desempenha um papel autónomo na formação dos mecanismos de exclusão” (ibidem), ultrapassando uma função de simples reprodução das desigualdades sociais. Uma escola mais justa constitui um esteio central para uma sociedade mais justa.

Assim sendo, não estará na missão da educação escolar rever e alterar estes mecanismos de exclusão escolar que lhe são próprios e que se irão repercutir quase sempre em exclusão social? Poderá a escola universal e obrigatória ser justa?

## **Os ensinamentos do Arco Maior sobre a justiça escolar**

A justiça baseia-se na lei e esta dirige-se a todos, mas o império da justiça nem sempre se alcança com o mero cumprimento da lei. De facto, salvaguardar o carácter geral da lei não é condição de justiça (Magdalena, 2007).

Não é este o momento de declinarmos os diferentes conceitos de justiça escolar (justiça como distribuição, como reconhecimento e como participação). Mas para finalizar esta comunicação quero apenas

dizer que no Arco Maior temos aprendido que é preciso ir mais longe na aplicação da lei e da chamada “escola inclusiva”. Defendo que é fundamental a prática de uma justiça misericordiosa, inscrita na procura do bem comum. Como disse Camus, a justiça que carece de misericórdia não está muito distante da desumanidade.

De facto, só uma justiça inscrita no horizonte da misericórdia pode ser capaz de ultrapassar a aplicação administrativa de medidas reparadoras e compensatórias que revelam pouco mais do que atenção à diferença e afetação de recursos diante de situações de insucesso repetido e de reiterados comportamentos inadequados. Estes alunos não estão a pedir, no seu jeito, para nós sem jeito e equivocado, medidas administrativas especiais, mas atenção e cuidado, uma educação feita olhos nos olhos, um olhar ético (na expressão de Esquirol, 2008), com respeito mútuo, com valorização pessoal (eu sei que eu conto!), com o amparo de feridas antigas que ainda sangram, com a “amorosidade” de que fala Paulo Freire (1997, p. 38), ou seja, um outro olhar focado no essencial, na pessoa e não apenas nos gestos e palavras exteriores, uma atenção criadora, capaz de ver o que não está à vista e atender ao que não se entende e ajudar a crescer mesmo sem saber bem para onde.

Pode existir pouca densidade antropológica, pouca humanidade e um cuidado muito superficial naquele olhar burocrático e inconsequente que coloca o aluno a usufruir de Programas Educativos Individuais, adequações do processo de matrícula, turmas reduzidas, adequações curriculares individuais, processos de apoio pedagógico personalizado, coadjuvações a certas disciplinas, participações disciplinares e suspensões, professores de educação especial, psicólogos, assistentes sociais, CPCJ, etc. etc.

Tem sido outro o modelo que temos seguido no Arco Maior, como um imperativo ético-educativo, pois entendemos a escola como uma “empresa moral” (Flores, 2016, p. 3). Todos os seres humanos temos talentos, importa descobri-los e potenciá-los, mormente em jovens que foram tantas vezes maltratados no espaço escolar, com reprovações sucessivas no mesmo ano de escolaridade, sem qualquer oportunidade de ressurgirem como pessoas através de outras modalidades de ensino e formação, outras metodologias de ensino e aprendizagem, outra valorização de competências que não as que o *mainstream* escolar elegeu; são jovens que precisam de um outro cuidado, de uma atenção contínua

e permanente, que obrigam a criar outros tempos e disponibilidades, fora do quadro de uma escola rígida, normalizadora, centrifugadora dos “diferentes” que declara “inensináveis”.

É imperioso, pois, denunciar os limites asfixiantes de uma racionalidade política, social e educacional moderna que coloca a competitividade e a seletividade acima de tudo e que, pelo caminho, vai reduzindo o ser humano a um objeto de ensino, atropelando as possibilidades de desenvolvimento da pessoa que mora em cada aluno. Há uma escalada no reducionismo antropológico em nome do *homo oeconomicus*, que mata as possibilidades de desenvolvimento de muitos alunos “diferentes”. Temos de nomear este desamparo, esta desordem, esta injustiça flagrante e naturalizada, sob pena de não acaltermos sequer o desejo de transformação.

Enquanto houver um aluno, um só aluno, que seja humilhado, deixado para trás ou abandonado no caminho, não é possível falarmos de escola justa e democrática.

## **Bibliografia**

Adick, C. (1993). El enfoque de sistemas mundiales en educación comparada. In J. Schriewer & F. Pedró, *Manual de Educación Comparada: teorías, investigaciones, perspectivas* (pp. 387-421). Barcelona: PPU.

Azevedo, J. (1990). *A escola: da exclusão à inserção social. Comunicação ao III Encontro das Taipas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Azevedo, J. (2000). *O ensino secundário na Europa. O neo-profissionalismo e o sistema educativo mundial*. Porto: ASA.

Azevedo, J. (2011). *Liberdade e política pública de educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Azevedo, J. M. (2019). *A pobreza das crianças e dos jovens e a educação. Norte 2020 e a educação*. Porto: CCDRN. Consultado em 7 novembro de 2019. Retirado de [https://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/piicie\\_8.pdf](https://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/piicie_8.pdf)

Azevedo, J.; Gonçalves, D.; Gonçalves, J. L.; Silva, C.; Nogueira, I.; Sousa, J. & Moreiras, L. (2014). *O que desencadeia o sucesso em alunos com baixo rendimento escolar no projeto Fénix*. Porto: ESEP-UCP.

Bautier, E.; Stéphane, B.; Jean-Pierre, T. et al. (2002). *Décrochage scolaire: génese*

*et logique des parcours*. Paris: Direction de la programmation et du développement - Ministère de l'Éducation Nationale.

Bernot-Caboche, C. (2016). *Les jeunes « invisibles ». De l'émergence d'un problème à l'élucidation des conditions de construction de réponses cohérentes*. (Thèse pour le doctorat de Sciences de l'Éducation, Université Lumière, Lyon 2 France).

Born, M. & Dominique, L. (2008). *Prévenir le décrochage scolaire des jeunes lors de la transition primaire-secondaire*. Bruxelles: Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2016). *Desigualdades socioeconómicas e resultados escolares: 3º ciclo do ensino público geral*. Lisboa: s/n. Retirado de [http://www.dgeec.mec.pt/np4/316/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=607&fileName=DesigualdadesResultadosEscolares.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/316/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=607&fileName=DesigualdadesResultadosEscolares.pdf)

Dubet, F. (2003). A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, 119, 29-45.

Dubet, F. (2004). Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo. In E. T. Fanfani, (Org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

Escudero, J. & Martínez, B. (2011) Educación inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 85-105.

Esquirol, J. (2008). *O respeito ou o olhar atento. Uma ética para a era da ciência e da tecnologia*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Fanoiki, G. (2014). *Perceived Social Support and Hidden Drop-out in Junior Vocational High School: the Role of Students' Ethnicity* (Master's thesis). Consultado em 10/9/2019. Retirado de <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/31574/Master%20thesis,%202014-12-16,%20for%20Scriptierepositorium.pdf?sequence=1>.

Feyfant, A. (2012). Enseignement primaire: les élèves à risque (de décrochage). *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, 80. Retirado de <http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA-Veille/80-decembre-2012.pdf>.

Flores, G. (2016). Justicia curricular: significados e implicaciones. Sinética. *Revista Electrónica de Educación*, 46, 1-14.

Freire, P. (1997). *Professora, sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar*. S. Paulo: Edições Loyola.

González, M.T. (2015). Los centros escolares y su contribución a paliar el desenganche y abandono escolar. *Profesorado*, 19(3), 159-176.

Janosz M. e Deniger, M-A. (2001). *Évaluation de programmes de prévention du décrochage scolaire pour adolescents de milieux défavorisés. 1998-2000*. Montréal.

- Janoz, M. (2000). L'abandon scolaire chez les adolescentes: perspective nord-américaine. *Ville-école-intégration Enjeux*, 122, 105-127.
- Lewin, K.M. (2007). Create pathways to access. Improving access, equity and transitions in education: creating a research agenda. In *CREATE, Consortium for research on educational access, transitions and equity*. [s.l]: University of Sussex, 101. Retirado de <http://www.create-rpc.org/research/findings/> em 20/10/2015.
- Loncle, P. (2016). Les “NEET”, la valeur emploi et les catégories d'action publique dans le champ de la jeunesse en France. *Observatoire Jeunes et Société*, 13(2), 12-13.
- Magdalena, G. J. (2007). *El espíritu del educador*. Madrid: PPC.
- Markussen, E. et al. (2011). Early Leaving, Non-Completion and Completion in Upper Secondary Education in Norway. In S. Lamb, E. Markussen, R. Teese, N. Sandberg & J. Polese (Eds.), *School Dropout and Completion. International Comparative Studies in Theory and Policy* (pp. 253-271). Springer: New York.
- McMahon, B. e Portelli, J. P. (2004). Engagement for what? Beyond popular discourses of student engagement. *Leadership and Policy in Schools*, 3(1), 59-76.
- Meyer, J. W., Ramirez, F. & Soysal, Y. N. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of Education*, 65(2), 128-149.
- Millet, M. e Thin, D. (2003). Une déscolarisation encadrée. Letraitement institutionnel du “désordre scolaire” dans les dispositifs-relais. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 149, pp. 32-41.
- Moignard, B. (2008). *L'école et la rue: fabriques de délinquance. Recherches comparatives en France et au Brésil*. Paris: PUF.
- Noddings, N. (2005). *Caring in education. The encyclopedia of informal education*. Retirado de <https://infed.org/mobi/caring-in-education/>
- Nóvoa, A. & Schriewer, J. (Eds.) (2000). *A difusão mundial da escola*. Lisboa: Educa.
- Nussbaum, M. (2010). *Not for profit. Why democracy needs the humanities*. New Jersey: Princeton University Press.
- OCDE (1992). *As escolas e a qualidade*. Porto: Edições ASA.
- Perrenoud, P. (1998). *A donde van las pedagogías diferenciadas? Hacia la individualización del currículo y de los itinerarios formativos*. Geneve: Facultad de Psicología e Ciencias de la Educación. Consultado em 2-12-2008. Retirado de <https://www.raco.cat/index.php/Educator/article/view/20680>
- Pordata. Consulta em 15/03/2016: <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abandono+precoce+de+educa%C3%A7%C3%A3o+e+forma%C3%A7%C3%A3o+total+e+por+sexo-433>.
- Redon, S.; Vallejos, N. & Angulo, J (2018). Formación ciudadana y abandono

- escolar: la ciudadanía negada. *Revista Portuguesa de Educação*, 31(2) 9.5-22.
- Rochex, J.-Y. & Crinon, J. (Dir), (2011). *La construction des inégalités scolaires. Au coeur des pratiques et des dispositifs d'enseignement*. Rennes: Presses Universitaires.
- Shimoni, E. & Portnoy, H. (2013). *The challenge of measuring hidden dropout in Israel*. Consultado em 2/10/2019. Retirado de [https://www.dst.dk/ext/6527432750/0/israel/Annex-B1-13-The-challenge-of-measuring-hidden-dropout-in-Israel-\(ICBS\)--pptx](https://www.dst.dk/ext/6527432750/0/israel/Annex-B1-13-The-challenge-of-measuring-hidden-dropout-in-Israel-(ICBS)--pptx).
- Sultana, R. (2006). *Facing the hidden dropout challenge in Albania*. Tirana: UNICEF. Consultado em 1/10/2019. Retirado de <https://pdfs.semanticscholar.org/7c62/5be69597fcf68cf39f2bee6ae5a50637bf11.pdf>.
- Thibert, R. (2013). Le décrochage scolaire: diversité des approches, diversité des dispositifs. Lyon. *Dossier d'actualité Veille et analyses IFÉ*, 84.
- Tiramonti, G. (2016). Notas sobre a configuración de la desigualdad educativa en América Latina. *Revista Internacional para la Justicia Social*, 5(1), 163-176.
- Wilms, J., Friesen, S & Milton, P. (2009). *What did you do in school today? Transforming classrooms through social, academic and intellectual engagement (First National Report)*. Toronto: Canadian Education Association.
- Zins, J. E. (2004). *Building academic success on social and emotional learning: what does the research say?* New York and London: Teachers College Columbia University.
- Zyngier, D. (2017). Left numb and unengaged. (Re)Conceptualising risk: what (seems to) work for at-risk studentes. *Social Sciences*, 6(32).

## **Comunicações**



# As implicações das Plataformas Informáticas na regulação da ação do Diretor

Ana Paula Padrão Xavier Catalão  
Escola Superior de Educação de Lisboa  
xpaula.catalao@gmail.com

Carlos Augusto Pires  
Escola Superior de Educação de Lisboa  
cpires@eselx.ipl.pt

## Resumo

A presente comunicação integra um estudo no âmbito da Administração Educacional, que tem como objeto o papel das plataformas informáticas na organização e gestão da escola pública. Com este estudo pretendeu-se compreender a fundamentação da política de implementação das plataformas informáticas para a educação, compreender o papel e ação do Estado, tendo como instrumento de mediação-regulação essas mesmas plataformas e conhecer os efeitos que elas exercem na regulação da ação do diretor.

Optando por uma abordagem qualitativa e por uma estratégia de investigação de estudo de caso, tendo em conta a diversidade de contextos e atores, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a sujeitos que exercem funções de diretores escolares e de dirigentes de topo da administração central e pela análise de conteúdo baseada num sistema de categorização misto e apoiada em *software* de análise de dados qualitativos.

Com base na articulação de categorias resultantes do quadro teórico-conceptual assente na regulação da educação com categorias resultantes, de forma indutiva, dos dados empíricos, emergiram três dimensões analíticas:

“Representações das Plataformas Informáticas”, “Papel e ação do Estado nos processos de interação-relação com as escolas-agrupamentos tendo como instrumento de ação (mediação-regulação) as plataformas informáticas” e “Implicações das plataformas informáticas na ação do diretor”. Na presente comunicação propõe-se a apresentação dos resultados das implicações das plataformas informáticas na ação do diretor.

A ação do diretor é condicionada por “constrangimentos” associados à gestão das plataformas informáticas, cabendo-lhe lidar com as tensões entre escola e o poder central. Neste contexto encontramos traços de concepções de diretor como: (i) burocrática, estatal e administrativa; (ii) corporativa, profissional e pedagógica; (iii) político-social; (iv) gerencialista. O diretor vê condicionados os seus estilos de gestão, ao tomar decisões baseadas em informação dada pelas plataformas informáticas e mecanizando os processos de comunicação. A regulação da ação do diretor é visível no duplo constrangimento que as plataformas informáticas exercem sobre a sua ação, quer pela realização de tarefas conflituais, quer pela multiplicidade de papéis que lhe são conferidos, realçando a sua “dimensão micropolítica”.

## **Nota Introdutória**

As escolas do ensino público deparam-se nas últimas duas décadas com uma proliferação de plataformas informáticas (PI), transversais a todas as áreas, e que são adquiridas pelas próprias ou então disponibilizadas pelo Estado, nomeadamente pelos serviços centrais do Ministério da Educação. O propósito destas plataformas é a desmaterialização de processos e a sua modernização, a automatização de tarefas, de forma a possibilitar uma economia de tempo e de recursos, bem como simplificar a ação dos gestores das escolas.

A desmaterialização dos processos administrativos, nem sempre representa um decréscimo do arquivo em papel, nem menor controlo sobre quem realiza as tarefas, pois este intensifica-se a partir do registo individual de dados, do estabelecimento de prazos e de diversos cruzamentos de dados, que acabam por condicionar a ação das escolas e dos seus gestores (Lima, 2012).

Os processos de interação entre o poder central e a gestão das escolas são cada vez mais mediados por PI, desde processos de comunicação à

gestão de processos administrativos. Os estudos na área das tecnologias educativas tal como é referido por Costa (2007, p. 10) “criam uma visão dos problemas mais “centrada no equipamento”, no “potencial das tecnologias” e nas questões técnicas, acabando por fornecer pouca informação sobre as mudanças operadas na escola. Assim, no nosso estudo optamos por uma abordagem holística que privilegia a análise das políticas educativas e a escola enquanto organização educativa. O foco recai sobre a compreensão do papel das PI na regulação da organização e gestão da escola pública, nomeadamente na ação do diretor.

Nesta comunicação destacamos a pluralidade quer das PI, cuja responsabilidade recai totalmente sobre o órgão de gestão, mais particularmente na figura do diretor, quer dos pedidos dos órgãos centrais por tipo de informação, permitindo-nos realçar o seu caráter redundante, na sua maioria por falta de interoperabilidade entre as PI. De seguida, analisamos os papéis e funções do diretor escolar, bem como, a regulação e ação do diretor, de forma a compreendermos o paralelismo entre o processo de regulação das organizações escolares e a ação do diretor. Por fim, explicitamos a metodologia de investigação por que optamos neste estudo e apresentamos e discutimos alguns dos resultados obtidos para, por fim, assinalarmos as principais conclusões que dele pudemos retirar.

## **1. As Plataformas Informáticas para a Educação**

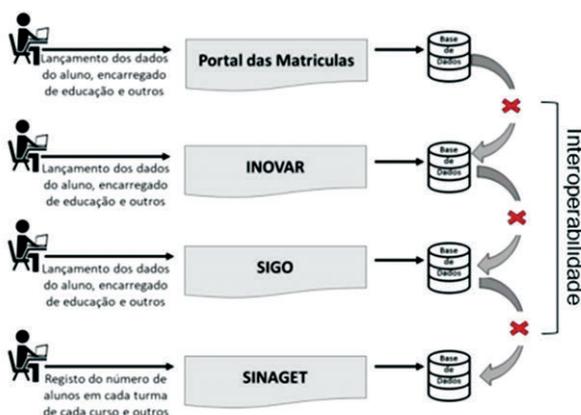
O conceito de plataforma informática refere-se a um programa, com acesso local ou *online*, que permite a execução de um conjunto de tarefas no computador, tal como o tratamento automático da informação e, muitas vezes, também designado por *software* ou aplicação.

Atualmente nas escolas são inúmeras as PI para a mesma área de incidência, deparando-se com pedidos de registo de informação idênticos para os diferentes serviços centrais do Ministério da Educação. Esta situação dá origem ao registo da mesma informação várias vezes em plataformas diferentes e que não comunicam entre si. As escolas questionam-se sobre o porquê de registo de determinada informação na plataforma “X” se ela já existe na plataforma “Y”. Vejamos a figura 1, que ilustra a distribuição das PI por áreas de incidência na escola, bem como os pedidos dos serviços centrais ou locais às escolas.



**Figura 1 - Plataformas da Educação/Pedidos centrais ou locais por área de incidência na escola**

Constatamos pela figura 1 que as PI abrangem todas as áreas dentro dos estabelecimentos escolares, desde a parte financeira à gestão da sala de aula, entre outras. Esta situação indicia a redundância no registo de informação para vários processos de gestão escolar e que estão na origem da constante utilização dos recursos humanos da escola, desde funcionários, professores, a elementos do órgão de gestão, em tarefas administrativas. Acresce ainda o volume de pedidos de registo ou envio de informação pelos vários organismos do estado, central ou local, para a mesma área de incidência dentro da escola e que mais uma vez realça a duplicação de trabalho nas escolas. Analisemos agora o esquema da figura 2.



**Figura 2 - Registo de informação durante um processo de matrícula**

Muitos dados são comuns entre as várias plataformas. No entanto, e tendo em conta que não existe interoperabilidade entre elas, as mesmas não comunicam entre si, pelo que não ocorre transferência de dados e que a acontecer seria sinónimo de muito menos processos de registo de informação.

## 2. Enquadramento Teórico – Configurações do Diretor Escolar

De acordo com o artigo 18º, do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de julho, que aprova um novo regime jurídico de autonomia e gestão dos estabelecimentos de educação pública, bem como a sua republicação pelo Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de junho, o diretor é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa financeira e patrimonial.

Para além de ser por inerência presidente do conselho pedagógico e do conselho administrativo, e poder delegar e subdelegar as suas competências no subdiretor, nos adjuntos ou nos coordenadores de escola ou de estabelecimento de educação pré-escolar, a intervenção no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente é exclusiva do diretor. A figura 3 sintetiza as competências atribuídas ao diretor por via normativa.

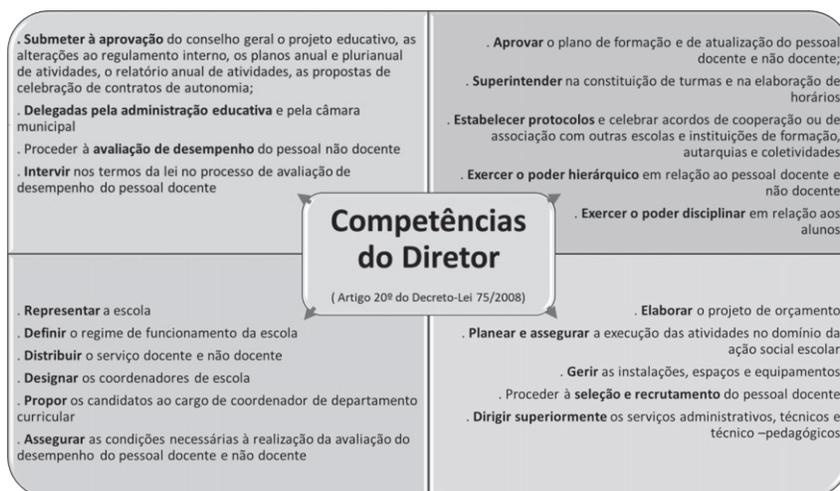


Figura 3 - Competências do Diretor Escolar

Lima (2009) considera que este este enquadramento normativo insiste numa “concepção instrumental e subordinante de autonomia, numa autonomia de gestão fortemente sobredeterminada e governamentalizada, cujo pivot, em termos internos, é o novo director” (p. 248). Para o autor, a figura do diretor inscreve-se num movimento de desconcentração, que assegura o tradicional predomínio do centro sobre a periferia, dotando-o de maior eficácia em termos de controlo, pelo que o considera o “rosto” do poder central junto da escola (Lima, 2011). De realçar ainda que o autor aponta uma nova e contraditória condição do diretor, ou seja, por um lado este gestor concentra os poderes sobre os seus subordinados e reforça a prerrogativa de liderança unipessoal, mas por outro evidencia subordinação e dependência do poder central, uma vez que sobre ele recaem todas as pressões políticas e administrativas.

Segundo Lima (2011), nem mesmo o carácter colegial do “conselho diretivo” era suficiente para alterar a face centralizadora da administração central e as suas tendências mais diretivas e autoritárias:

“exigia-se que, para além daqueles elementos e de uma visão insular e procedimentalista sobre a sua natureza, uma política educativa comprometida com a descentralização democrática e com a construção de um sistema de administração escolar de características policêntricas” (Lima, 2011, p. 49)

O diretor inscreve-se, segundo Lima (2011), numa lógica de superioridade da gestão unipessoal, da visão do líder e do seu projeto para a escola, exigindo gerir com pessoas da sua confiança e nomeadas por ele, podendo posteriormente ser responsabilizado através “de novos processos de *accountability* e de avaliação externa” (Lima, 2011, p. 52).

Segundo o autor, mais importante que a quebra da colegialidade foi a concentração de poderes no diretor, ao nomear a maior parte dos detentores de cargos de gestão, para além de se juntar a possibilidade de exercer o cargo até ao limite de 16 anos. Assim, estes representam elementos que poderão remeter “para um período de transição a que se seguirá, eventualmente, um novo ordenamento na profissionalização do diretor escolar” (Lima, 2011, p. 52).

Não restam dúvidas quanto ao papel central e determinante do diretor na regulação local das políticas públicas do sistema educativo. Do ponto de vista político-administrativo, é possível encontrar, segundo Barroso (2005), quatro conceções diferentes de diretores de escola (figura 4).



Figura 4 - Concepções de Diretores Escolares - Adaptado de Barroso (2005)

Para Barroso (2005) estas concepções não se encontram isoladas na prática profissional dos diretores, uma vez que a crescente complexidade da organização escolar associada à margem de autonomia que cada ator social possui, se encarrega de gerar um distanciamento entre o que é prescrito e o que é praticado, ou seja, entre a concepção dominante e as que são efetivamente postas em prática.

De acordo com Ribeiro (2007, p. 62) os referenciais identificados estão na origem das diferentes “funções inerentes à direcção de uma escola, cada uma delas correspondendo a um papel cujo desempenho é condicionado socialmente pelos constrangimentos impostos pelo percurso individual de cada presidente e pelos contextos interior e exterior da respectiva organização escolar”. Ainda segundo o mesmo autor, o exercício de um cargo desta complexidade e da ambiguidade das imagens que transmite, reside na possibilidade de coexistência entre as diversas concepções.

Efetivamente, tudo se passa como se não existissem vários papéis, mas antes um *continuum* ou uma articulação estreita entre eles, que alguns presidentes assumem mais e outros menos, em função da sua visão da função de presidente e das circunstâncias do seu contexto (Duterqc, citado por Ribeiro, 2007, p. 62).

Muitos são os autores, tal como é referido por Ribeiro (2007) que conferem importância ao papel do diretor da escola, na regulação local das políticas públicas de educação e na consequentemente alteração pelos atores

no seu contexto. O equilíbrio de forças entre os vários atores titulares de influência a nível da escola faz com que esta situação resulte, embora seja imprescindível o papel do diretor escolar para a obtenção desse equilíbrio.

Embora as lógicas de ação se configurem como um conceito polissêmico, que designa a relação entre um determinado contexto e uma determinada ação, interessa-nos, no entanto, para este estudo, a posição de Barroso (2006, p. 179), que se refere à lógica de ação como “a existência de racionalidades próprias dos atores que orientam e dão sentido (subjetivo e objetivo) às suas escolhas e às suas práticas, no contexto de uma ação individual ou coletiva”. Assim, as lógicas de ação do diretor, no que respeita a regulação local da sua organização, incidem sobre “processos formais e informais que garantem a coordenação da ação coletiva na escola, através da produção e manutenção de regras que asseguram o seu funcionamento” (Barroso, 2006, p. 171).

De acordo com Ribeiro (2007), o processo denominado por “desconcentração”, tem dado origem a uma forma de regulação local da educação exercida pelos diretores que, embora com alguns traços gerencialistas, recorre fortemente à sua figura de mediação. O autor designa a figura do diretor como um “regulador de proximidade” ao exercer a sua ação proporcionando oportunidades a outros.

O diretor escolar é colocado perante a ambiguidade dos seus papéis, tal como referido por Ribeiro (2007, p. 63) no que respeita por exemplo “a natureza das decisões a tomar, decisões sobre situações complexas, que podem exigir respostas técnicas e, simultaneamente, respostas com incidências de ordem ética e moral” (figura 5).



Figura 5 - Tensões e conflitualidades entre papéis - adaptado de Ribeiro (2007)

Mais do que profissionalizar a gestão, a questão que merece mais atenção é a de habilitar “os professores neste domínio, no sentido de garantir boas formas de coordenação da acção pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das escolas e o primado da justiça e da equidade do serviço público de educação” (Ribeiro, 2007, p. 63). Acresce ainda referir que o autor considera que a formação específica de cada professor e a sua sensibilidade pedagógica, garantirão melhor esses desígnios.

Segundo Barroso (2012), tendo em conta o contexto em que os diretores escolares exercem a sua ação, estes deparam-se atualmente com uma série de alterações que condicionam a sua missão e funções, competências mobilizadas, procedimentos utilizados e resultados obtidos, e que incidem particularmente sobre: os modos de regulação das políticas públicas de educação; as práticas de gestão; e os processos pedagógicos. No primeiro, estamos perante a emergência de novos modos de regulação, com o surgimento do “Estado avaliador” que substitui o controlo *a priori* através das normas, por um controlo *a posteriori* através dos resultados. No segundo caso, assistimos à mudança de paradigma no modo como são concebidas a organização e a gestão, com a substituição do “modelo burocrático” por formas alternativas de tipo pós-burocrático. No terceiro caso, verifica-se um aumento da flexibilidade do currículo e da diversificação das estratégias pedagógicas, tendo em vista lidar com a heterogeneidade crescente dos públicos e promover a adequação dos percursos escolares às características dos alunos (Barroso, 2012, p. 6).

Tal como já foi referido anteriormente, o funcionamento da escola pública foi inicialmente objeto de uma regulação burocrática, exercida pelas normas, pela regulamentação e pela ação dos seus agentes, com a regulação profissional, exercida por quem tem o saber pedagógico, os professores. Aqui o diretor exerce simultaneamente as funções de representante do Estado e de representante dos professores, o que significa que ao primeiro caso o poder central vai buscar a autoridade e ao segundo a legitimidade.

Neste contexto, de acordo com Barroso (2011) a ação do diretor combina com uma dupla racionalidade: (i) estatal de tipo burocrático e administrativo, onde a escola é vista como “um serviço do

Estado”, por um lado com intervenção direta do Estado através de normativos ou mediada pelo diretor da escola, o qual superintende o cumprimento das normas; (ii) corporativa de tipo profissional e pedagógico, para a qual a escola é uma “organização profissional”, com gestão colegial e relativa autonomia pedagógica e financeira, onde o diretor exerce mais funções de líder que administrador-delegado do Estado.

No entanto, Barroso (2011) considera que a regulação burocrático-profissional se tem sobreposto à última, ou seja, emerge uma regulação pós-burocrática. De acordo com o autor, a gestão escolar reveste-se de uma complexidade agravada pelos efeitos contraditórios de uma dupla regulação e que indicia um distanciamento da visão mítica e heroica do diretor. Que efeitos produz esta dupla regulação sobre a ação do diretor? Segundo Barroso (2011), estes efeitos podem ser de: (i) “duplo constrangimento” ou “injunção paradoxal”, uma vez que a escolha não é possível e para obedecer tem que desobedecer, ou seja, os atores estão sujeitos a ordens contraditórias; (ii) “diversidade de referenciais”.

No primeiro caso, são vários os exemplos apontados pelo autor para evidenciar as várias temporalidades com que o diretor é confrontado: centralização administrativa; contratos de autonomia; flexibilidade do currículo; o tempo individual e o tempo coletivo; entre outros. Ou ainda o desempenho de tarefas conflituais: tarefas administrativas, dirigir professores, interagir com o poder central, autarquias, famílias e mesmo com associações ou empresas locais (Barroso, 2011). Segundo o autor, o exemplo que mais evidencia esta dupla injunção, sobreposição da regulação burocrática com a pós-burocrática, são as políticas de autonomia, tendo em conta que foram introduzidas de modo centralizado e numa lógica *top-down*, coexistindo com formas de administração burocrática opostas aos referenciais da autonomia escolar. O segundo efeito desta regulação híbrida está para Barroso (2011, p. 16) “no facto do referencial da atividade dos diretores das escolas resultar de um conjunto de concepções que se foram sedimentando ao longo do tempo e que explicam a multiplicidade de papéis que eles têm hoje de desempenhar” e que já analisamos na figura 4.

Autores como Afonso (2014), numa abordagem mais interpretativa, realçam a dimensão micropolítica do papel do diretor a nível organizacional que associam à gestão centrada num conjunto de tensões, tal como se elucida na figura 6:



**Figura 6 - Dimensão micropolítica do papel do Diretor: Gestão de tensões – (adaptado de Afonso, 2014)**

Perante estas situações dilemáticas, Afonso (2014), considera que a estratégia passa por decidir a favor de valores mais amplos do que a favor dos valores dos atores da organização.

Tendo em conta o exposto, verificamos que são inúmeras as competências atribuídas pelo poder central ao diretor escolar, que o colocam perante o desígnio de exercer vários papéis em simultâneo. Embora a delegação de competências esteja prevista na lei, não isentam este gestor escolar de responsabilidades uma vez que se trata de um órgão de gestão unipessoal.

As temáticas abordadas permitir-nos-ão compreender como pode ser influenciada a ação do diretor tendo em conta os vários papéis exercidos e questionar-nos sobre a influência das PI nesses papéis. Não podemos desligar as conceções de diretor escolar da sua prática. Por isso, e uma vez que associadas à gestão de processos escolares estão as PI, como podem estes dispositivos influenciar as conceções existentes ou fazer emergir alguma nova?

### 3. Objetivos e opções metodológicas

Tal como foi referido na parte introdutória, é na ação das PI nos processos de gestão escolar e nos processos de interação-relação entre o poder central, Ministério da Educação, e as escolas, que se centra a nossa atenção. Assim sendo o nosso trabalho tem como objeto de estudo o papel das PI na organização e gestão da escola pública. Os nossos objetivos são (i) conhecer as representações do conceito e das funções das PI, uma vez que, quisemos distinguir por um lado o que os entrevistados pensam que as PI devem ser e por outro como é que elas são efetivamente usadas nas escolas, (ii) analisar as implicações das PI no trabalho do diretor de escola e nas concepções e funções de gestão, e (iii) compreender a ação e o papel do estado através das P.I., enquanto instrumentos de regulação.

Tendo em conta os pressupostos dos paradigmas da investigação em Ciências Sociais e Humanas, a opção recai no paradigma qualitativo ou interpretativo, uma vez que permite ter, segundo Coutinho (2016), noções científicas de compreensão, significado e ação. A abordagem interpretativa/qualitativa, permite segundo a mesma autora, a incursão no mundo pessoal dos sujeitos e interpretar os significados da ação humana, uma vez que estes não são mensuráveis.

Tratando-se de um estudo de natureza qualitativa, a estratégia de investigação recai sobre o estudo de caso, como sendo a que melhor se adequa ao que se pretende. As opções metodológicas incidiram em entrevistas semiestruturadas a três diretores de agrupamentos de escolas e a quatro dirigentes de topo da Administração Central da Educação e na análise de conteúdo baseada num sistema de categorização misto e apoiada em *software* de análise de dados qualitativos.

No caso dos diretores, os critérios para escolha incidiram sobre diretores de agrupamentos de escolas públicas localizadas em grandes centros urbanos com todos os ciclos de educação e ensino (da educação pré-escolar ao ensino secundário), em que, para além do ensino regular, existissem cursos de dupla certificação, tais como, cursos de educação e formação, cursos profissionais e cursos de educação e formação de adultos, uma vez que, quer a quantidade, quer a variedade de plataformas a que estes atores estão afetos são inúmeras, estando consequentemente associado um elevado grau de complexidade organizacional, quer pela

diversidade da oferta formativa, quer pelo elevado número de funcionários, pessoal docente e não docente. Os 3 diretores exercem cargos de gestão há 15 ou mais anos e no cargo de diretor, situam-se no intervalo entre 6 e 10 anos.

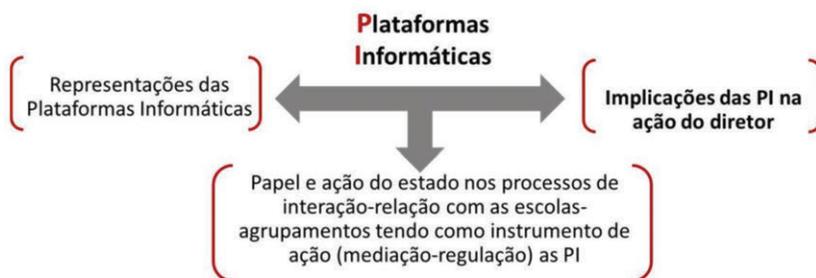
No caso dos dirigentes de topo da Administração Central da Educação os critérios incidiram sobre os órgãos centrais que são responsáveis pela maior parte das PI disponibilizadas às escolas e com as quais estas trocam mais quantidade de informação, nomeadamente a Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, a Direção Geral da Administração Escolar, Direção Geral da Educação e o Instituto de Gestão Financeira da Educação.

Consideramos que seria pertinente e valorizaria o estudo, o facto da escolha dos participantes nos permitir apresentar as duas visões, isto é, a de quem disponibiliza a plataforma por um lado e por outro a de quem a utiliza e é responsável pelos dados que nela são inseridos.

#### **4. Apresentação dos resultados – o “eco” dos sujeitos do estudo**

O intento do estudo foi perceber qual o papel das PI nos processos de organização e gestão da escola, nomeadamente quais as suas implicações no trabalho do diretor e qual o papel e ação do Estado tendo como instrumento de ação essas mesmas plataformas. Para isso, procedeu-se à análise de sete entrevistas, três centradas nos órgãos de gestão de três Agrupamentos, particularmente no seu diretor, e outras quatro a pessoas que exercem cargos de topo dentro das direções gerais representativas do Ministério da Educação, tendo como procedimento a análise de conteúdo da informação que reúne o ponto de vista dos atores escolares e do poder central.

Optamos por um sistema de categorização misto que permitiu combinar sistemas de categorias prévias, tendo como suporte o quadro teórico-conceitual, e categorias criadas indutivamente a partir dos dados, emergiram três dimensões que agrupam essas categorias, e que permitem entender as perceções quer da escola quer do Estado, sobre o papel das PI e ainda conseguir uma leitura da ação que estas exercem sobre eles.



**Figura 7 - Análise de Conteúdo – Dimensões obtidas**

No presente texto, apresentamos os resultados que se reportam à terceira dimensão.

De acordo com o este estudo, as áreas que são mais condicionadas, e que representam as três categorias emergidas da análise de conteúdo, situam-se ao nível das representações das funções do gestor escolar, a gestão das plataformas e das plataformas e a ação do diretor (figura 8).



**Figura 8 - Categorias da dimensão: Implicações das P.I na ação do diretor**

A legislação indica-nos que as funções de gestão na escola estão centralizadas no seu diretor. Mesmo tendo obtido menor unidades de registo a categoria “plataformas e ação do diretor” merece a nossa atenção. Como é influenciada a ação do diretor pelas PI? Os resultados revelam que elas “simplificam as suas funções”, conferindo-lhe mais tempo para outras tarefas e pelo facto de poder validar muitos dados eletronicamente embora, de acordo com as unidades de registo obtidas nesta subcategoria, de forma muito ténue.

As competências do diretor previstas no artigo 20.º, do Decreto-Lei n.º 137/2012, incluem funções de designar, distribuir, propor, dirigir

entre outras, não contemplando, no entanto, competências de trabalho administrativo. Ao conferir funções administrativas ao diretor, a ação das PI indicia “enviesamento das suas funções”, tal como é referido pelos inquiridos:

Eu dou por mim, n vezes, a sentir que sou... não que o trabalho administrativo não seja importante, como todo o outro, mas eu não sou diretora de uma escola para fazer trabalho administrativo! Não considero que o diretor tenha que fazer trabalho administrativo. E o diretor, hoje, faz trabalho administrativo! (D1).

Mesmo com a prevista a delegação de competências na lei, o facto de ser considerado um órgão unipessoal, faz com que a responsabilidade seja deste gestor seja total e assim execute trabalho voluntário por via do cumprimento de prazos no preenchimento das plataformas, validação de dados entre outros, obrigando-o a trabalho extra.

Eu posso falar de um caso muito concreto. Esta situação do recenseamento e da progressão na carreira, que foi uma coisa feita de um dia para o outro, sem pessoal na secretaria, sem gente que pudesse ajudar, se não fossem os colegas a valerem-me, eu não tinha chegado lá! (D1).

Ainda para esta categoria, os resultados indicam que onde as plataformas exercem maior influência é nos “elementos de gestão ou estilos de gestão”. Realça-se o facto de ser considerado pelos inquiridos que há centralização de tarefas das plataformas, no órgão de gestão, “mas é assim, na gestão com certeza eu dir-lhe-ia que mais de 70% do tempo é passado a preencher plataformas.” (D3).

As escolas não funcionam isoladamente, mas sim num contexto do qual dependem para cumprir a sua missão e os seus objetivos. Neste processo de interação com o meio, está o processo de comunicação e que por ação das PI sofre alterações, embora de acordo com representantes da administração central não se deva esquecer a comunicação presencial, “a comunicação e a proximidade não se devem perder.” (DACE4), os resultados revelam que os diretores sentem esta alteração e percebem que a comunicação, quer com o Estado quer com os outros atores da escola, é feita à distância por via das plataformas:

Eu dou-lhe um exemplo muito concreto. Eu sou diretora. Até há cinco anos era diretora de um agrupamento mais pequeno. Eu estava mais perto dos meus professores, mais perto das minhas escolas. Neste momento, como estou aqui nesta escola, mais uma escola, é maior, eu estou muito mais afastada e comunico com eles muito mais à distância (D3).

Atualmente os processos de gestão escolar têm como suporte as PI, a categoria da “gestão das plataformas” e todas as suas implicações na ação do diretor apresenta resultados relevantes. Esta gestão, requer do diretor a definição de “critérios para a constituição das equipas de trabalho” de cada uma das plataformas. Os resultados indicam que estes gestores consideram mais importante a experiência que as pessoas têm numa determinada plataforma: “os critérios que uso são o conhecimento que as pessoas têm na área concreta.” (D1), e a propensão que algumas pessoas revelam para essas áreas. Outro dos critérios utilizados é a confiança que o diretor tem em determinadas pessoas e, em alguns casos, é tida em conta a área de formação da pessoa bem como os cargos exercidos e respetiva responsabilidade associada.

Associado ao serviço de gestão das PI surge um conjunto de “constrangimentos” de vária ordem e que se apresenta como o mais marcante nesta subcategoria. Cabe ao diretor lidar com as tensões que surgem entre a própria escola e o poder central e encontrar soluções para resolução dos problemas: “foi uma situação muito desagradável, porque eu cumprir prazos é uma coisa que para mim é fundamental, eu posso não dormir, mas os prazos eu tenho que os cumprir, e ali não tive qualquer hipótese.” (D1). Muitas das plataformas têm um volume de trabalho que exige equipas para que este seja cumprido dentro do prazo estabelecido pela tutela e o problema, que é generalizado, é a carência de recursos humanos para constituição dessas equipas, quer em quantidade quer em especialização, tal como é referido por um dos diretores: “mas muitas vezes o Ministério esquece-se que descapitalizou os pobres serviços administrativos e que o pessoal especializado não é muito” (D2).

Embora com menor expressão, foram apontados outros constrangimentos que merecem a preocupação dos gestores escolares, nomeadamente problemas de ordem técnica e de ordem financeira, pois quer a assistência quer a formação técnica que é necessária para utilização das plataformas é paga pelas próprias escolas. Por sua vez, o poder central

aponta como constrangimento, associado ao uso e preenchimento de plataformas uma questão atual que respeita a segurança na proteção geral dos dados e que obriga os gestores escolares a um cuidado redobrado.

Que mecanismos estão ao dispor dos diretores para fazer face a todos estes constrangimentos? É necessário encontrar “formas de resolução de problemas”, sendo que a primeira solução recai sobre os serviços de apoio que cada organismo, do Ministério da Educação, que tutela determinada plataforma disponibiliza. No entanto quando estes não se encontram disponíveis, os diretores socorrem-se dos recursos internos, dos quais é exemplo a formação dada por professores que têm experiência nas plataformas, equipa do plano tecnológico de educação ou mesmo dos professores do grupo 550 (Informática) e que estão mais familiarizados com o manuseamento destes instrumentos. No entanto quando não é possível resolver os constrangimentos através de recursos internos ou dos serviços de apoio do Ministério da Educação, a gestão recorre a serviços externos ou até através da partilha de saberes entre agrupamentos.

É unânime o reconhecimento da disponibilização, por parte o Ministério da Educação, de serviços aos quais as escolas possam recorrer para solucionar problemas associados à manipulação das PI. No entanto os diretores consideram que há pouca formação e muitas vezes são as próprias escolas que têm que disponibilizar meios financeiros para que os funcionários administrativos ou professores a frequentem. Realça-se o facto dos representantes do Estado terem consciência dos constrangimentos e desenvolvam estratégias que os possam minimizar.

Destacamos os resultados expressivos, obtidos na terceira categoria “Representações das funções de gestor escolar”, e que coloca em evidência as áreas que merecem maior relevância no exercício do cargo de diretor. Uma das contrariedades com que a gestão lida atualmente é a assimetria remuneratória face a outros dirigentes da administração pública, bem como face aos seus subordinados, ou seja, há subordinados com remunerações superiores ao diretor. Foi apontada, no caso dos diretores, a inexistência de um estatuto diferenciado que lhes permita ser considerados também dirigentes da Administração Pública, significando por isso que estão em comissão de serviço sem estatuto remuneratório adjacente próprio o que constitui um dos “fatores de desmotivação” para o exercício do cargo, acrescendo ainda o cansaço do trabalho burocrático a que estão sujeitos.

Então o que leva estes profissionais a exercer cargos gestão? Quais as suas “motivações”? É por vezes um gosto pessoal, mas na sua maioria estes pensam que podem contribuir para melhorar o sistema educativo tendo em conta que têm um conhecimento profundo da organização escolar, uma vez que já exercem cargos de gestão há muitos anos:

eu penso que integrar órgãos de gestão torna-nos professores diferentes, muito mais ativos na escola. E eu tive essa capacidade, tive essa possibilidade de o fazer não é. Grande parte dos meus anos, mesmo quando contratada, integrei órgãos de gestão (D3).

A função do gestor escolar oferece desafios complexos e num cenário em que se luta incansavelmente por melhores resultados, embora sem ter uma resposta clara sobre o que fazer e como fazer para alcançar os seus objetivos, percebe-se que existe, em função disso, uma ansiedade por “soluções”, e que se traduz em “dilemas”, ou seja, problemas cujas soluções passam por escolher entre uma de duas alternativas mutuamente exclusivas.

Acresce ainda a dificuldade que o diretor tem no que priorizar na escola, onde o fator tempo é apontado como motivo para a consequente desvalorização da dimensão pedagógica em detrimento de outras. As constantes tarefas administrativas, realizadas pelo órgão de gestão, para fazer face ao volume de pedidos, efetuados pelas direções gerais do Ministério da Educação, constituem para os diretores um dilema que os obriga a priorizar a burocracia face a outras dimensões:

isto é só para dar um exemplo este ano, não temos levantado da cadeira a trabalhar para DGAE, não temos parado, aliás, se perguntar isto a qualquer diretor é o que ele vai dizer, nós estamos fartos. Estamos fartos disso, de priorizar a burocracia (D2).

Gerir uma escola é uma atividade complexa e para além dos instrumentos de gestão estratégica, Projeto Educativo e Plano Anual de Atividades, que obedecem a uma lógica de integração e articulação, o estudo permitiu colocar em evidência outros tipos de instrumentos que os gestores consideram importantes no exercício da sua ação. Os dados indicam, de forma ténue, as “PI” como instrumentos ao serviço

da gestão, bem como a necessidade de existirem incentivos financeiros ao desempenho, tal como é praticado no ensino privado. O reforço da “autonomia” é considerado instrumento importante e que permitiria o consequente reforço de confiança do poder central nos órgãos de gestão, nomeadamente no diretor. No entanto, o instrumento que é por todos considerado essencial e que transmite segurança, apoio, capacidade de inovação, são os “recursos humanos”: “primeiro que tudo para mim, os instrumentos mais importantes... os recursos mais importantes são as pessoas, sem as quais a gente não pode trabalhar” (D3).

No que se refere a “prioridades” dentro da escola, para além daquelas que os diretores consideram ser obrigados, também se pensa na desburocratização dos processos, embora com menor relevância. Para os entrevistados é fundamental priorizar a humanização dos espaços escolares e consequentemente o contacto com as pessoas. Mas, a dimensão pedagógica é, para a maioria, a área que merece atenção e a qual priorizam em larga escala. A prioridade que mereceu mais destaque é a mobilização das peças de um puzzle de que não podem prescindir, ou seja, os recursos humanos. Na perspetiva dos entrevistados, a mobilização do pessoal docente e não docente poderia ser conseguida através da melhoria do sistema de avaliação e com incentivos ao desempenho.

Muitos dos agrupamentos têm uma dimensão superior à de muitas das pequenas e médias empresas portuguesas, pelo que o diretor se depara com vários tipos de “constrangimentos”, nomeadamente a administração de uma organização complexa, em que a desmotivação dos recursos humanos constitui um dos seus maiores desafios: “porque eu sinto que, e sinto hoje muito, que é um barco muito difícil de conduzir quando as pessoas estão muito desmotivadas com a escola de uma forma geral.” (D1). Acresce a grande heterogeneidade de formações, de modos de perceber a própria profissão, a sobrecarga de trabalho e ainda um conjunto de barreiras e muros que os impede de vislumbrar uma profissão de futuro.

A constituição dos agrupamentos, tal como está explicitado na alínea d) do n.º1 do artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 137/2012, que acaba por criar escassez de meios, sobretudo ao nível de recursos humanos, e a instabilidade do sistema educativo constituem igualmente constrangimentos que condicionam a gestão do tempo e consequentemente a eficiência na gestão de processos escolares.

## Nota conclusiva

Um dos campos de ação das PI que os resultados do estudo apontam, é a escola, em particular o seu diretor, uma vez que – tal como refere Barroso (2005), ninguém tem dúvidas quanto ao papel central do diretor na regulação local das políticas públicas do sistema educativo –, concentra todos os poderes dentro da escola e, numa lógica de superioridade da gestão unipessoal, exige gerir pessoas da sua confiança. Esta lógica é comprovada no nosso estudo, quando este gestor tem como critérios de escolha para o trabalho, na manutenção e administração das PI, pessoas da sua confiança e ainda tem em conta o exercício de determinados cargos, cuja nomeação, na maioria das vezes, é da sua competência.

Segundo Barroso (2005), as concepções do diretor não estão desligadas da sua prática, e ao analisar os resultados do estudo, tendo em conta as implicações que as PI têm na sua ação, verificamos a existência de traços de cada uma delas e as quais sintetizamos na figura 9.



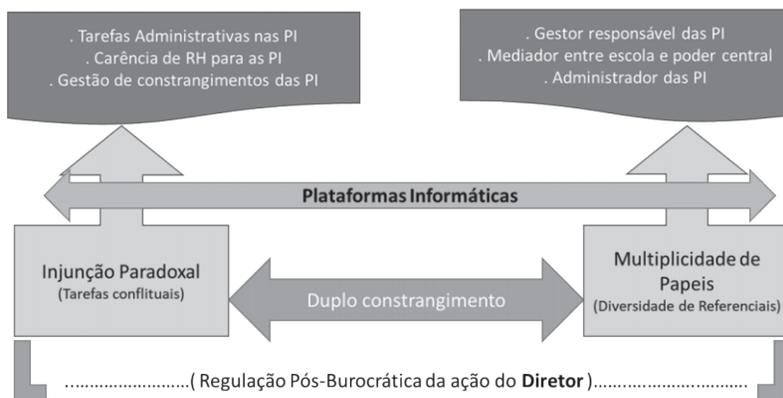
**Figura 9 - Traços das concepções do diretor por ação das PI (baseado em Barroso, 2005)**

O exercício do cargo de diretor torna-se possível, segundo Ribeiro (2007), pela coexistência destas quatro concepções e pela estreita articulação entre elas. Assim, o diretor tem um papel fundamental no equilíbrio entre as forças dos vários atores que têm influência na escola, sendo mesmo

designado por este autor como um “regulador de proximidade”, o qual lida com um conjunto de tensões, cuja origem está na conflitualidade existente entre os seus papéis de líder e administrador. O que ficou visível pelos resultados deste estudo, é que um líder, administrador da escola, exerce as funções de administrador das PI, e embora delegando competências, depara-se com um conjunto de tarefas administrativas e com a centralização das tarefas das PI no órgão de gestão.

Os resultados indicam que o diretor vê ainda condicionados os seus estilos de gestão, tendo que tomar decisões baseadas em informação dada pelas PI, comunicar muitas vezes por via destes instrumentos (mecanização das organizações escolares), quer com os seus subordinados, quer com o poder central.

Outra das implicações das PI exercida na ação do diretor realçada pelos resultados do estudo, é a sua participação no que Barroso (2011) denomina como “efeitos da dupla regulação” exercida por uma regulação pós-burocrática e aqui ilustrada na figura 10.



**Figura 10 - Implicações da ação de regulação das PI sobre a ação do diretor (baseado em Barroso, 2011)**

Assim, os resultados obtidos convergem para o que Afonso (2014) chama de “dimensão micropolítica do papel do diretor”, ou seja, um gestor de tensões (situações dilemáticas) tendo em conta a ação exercida pelas PI na sua ação. Exemplificando com alguns dos dilemas resultantes deste estudo, quando falamos por exemplo da vontade expressa pelos inquiridos na melhoria do sistema educativo (grandes princípios), mas que gera tensão

quando o diretor se vê perante tarefas obrigatórias nas PI (decisões quotidianas), as quais tem que priorizar, e que lhe roubam tempo para atingir esse objetivo. Ou ainda, quando o poder central impõe prazos apertados para o cumprimento de tarefas na PI (autoridade legal) e a necessidade de delegar tarefas (gestão participada) cuja responsabilidade é totalmente sua.

Num contexto caracterizado por imprevisíveis e permanentes mudanças, os gestores escolares são assim confrontados com as PI como instrumentos que podem, por um lado, servir de suporte à sua ação, condicioná-la ou inviabilizá-la, mas por outro constituir um instrumento de ação pública que produz efeitos para além dos objetivos com que foram criadas. Tal como já referimos não podemos separar a ação do diretor da sua prática e o estudo permitiu-nos concluir que a ação das PI mostra traços de um diretor burocrático, estatal e administrativo (centralização de tarefas no órgão de gestão), político-social (gestor de tensões entre Estado e escola), gerencialista (gestor de recursos) e como conceção dominante a corporativista, profissional e pedagógica (mobilização dos atores), resultando na conflitualidade entre o papel de líder e o de administrador.

O efeito da regulação da ação do diretor tendo como instrumento de ação as PI, é visível no duplo constrangimento que estas exercem sobre a sua ação, quer pela realização de tarefas conflituais, quer pela multiplicidade de papéis que lhe são conferidos.

Este estudo permitiu mostrar as plataformas como um instrumento que produz efeitos de multirregulação: por um lado uma regulação de nível nacional, pela qual o Estado exerce o seu poder, moderniza e padroniza as organizações escolares; por outro lado, a nível local, quando a gestão das escolas, na figura unipessoal do seu diretor, vê a sua ação regulada por instrumentos que apoiam a sua gestão, a modernizam, mas que também a controlam, a condicionam, resultando no enviesamento das suas funções.

## Referências

Afonso, N. (2014). Políticas de Governação das Escolas. Em J. Machado, & J. Alves (coord), *Coordenação, Supervisão e Liderança - Escolas, Projetos e Aprendizagens* (pp. 8-21). Porto: Universidade Católica.

Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

- Barroso, J. (2006). *A Regulação das políticas públicas de educação - espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2011). Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. Em A. N. Mendes, J. A. Costa, & A. Ventura (org), *A Emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp. 11-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2012). A Direcção da escola – Tensões no presente, Desafios para o futuro. *III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*, (pp. 6-13). Zaragoza.
- Costa, F. A. (2007). Tecnologias Educativas: Análise das dissertações de mestrado realizadas em Portugal. *Sísifo* (3), 7-24.
- Coutinho, C. P. (2016). *Metodologias de Investigação em Ciências Sociais e Humanas*. Coimbra: Almedina.
- Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Revista Sociologia* (19), 227-253.
- Lima, L. (2011). Director de Escola Subordinação e poder. Em A. Neto-Mendes, J. A. Costa, & A. Ventura (org), *A Emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp. 47-63). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. *Questões Atuais de Direito Local* (5), 7-24.
- [ME] (2008). Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril: Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, 1.ª Série, n.º 79, 2341-2356.
- [MEC] (2012). Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho: Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, 1.ª Série, n.º 126, 3340-3364
- Ribeiro, J. (2007). A construção do papel do Presidente da Escola na regulação local das políticas públicas de educação. *Sísifo* (4), 59-66.



## **Será o sucesso nos Exames Nacionais construído dentro ou fora dos muros da escola?**

Andreia Gouveia  
Universidade Portucalense  
agouveia@upt.pt

### **Resumo**

Com o presente artigo pretende-se apresentar alguns resultados da investigação realizada na tese de Doutoramento da autora sobre a combinação de fatores intervenientes no processo de construção dos resultados escolares em Portugal. Este trabalho teve como principal objetivo conhecer as estratégias/iniciativas formativas das famílias e dos alunos relacionadas com a pressão dos resultados escolares (isto é, desenvolvidas para alcançar o sucesso académico), bem assim como as desenvolvidas pelo lado da oferta educativa, escolas e centros de explicações, na complexa construção dos resultados escolares em Portugal. O estudo empírico aproximou-se de uma investigação por métodos mistos com recurso a estudos de casos múltiplos e à triangulação de recolha e análise de dados. Considerando um referencial teórico e empírico e a análise efetuada às listas de rankings de escolas publicadas em 2013, foi inquirido um grupo de alunos do 4º, 6º, 9º, 11º e 12º anos sujeitos a exames nacionais (Estudo 1) em duas escolas do topo e duas escolas da base das listas (uma pública e outra privada em cada um dos subgrupos), pretendendo conhecer e analisar quais as estratégias/iniciativas desenvolvidas dentro da escola – entrevistando a Direção sobre o tipo de apoios pedagógicos providenciados aos alunos na preparação para

os exames nacionais face à pressão dos resultados académicos (Estudo 2); e/ou fora das escolas – em centros de explicações, entrevistando os diretores sobre as razões que poderão levar os alunos a frequentarem os seus centros (Estudo 3). Os principais resultados obtidos permitiram verificar que os estudantes recorrem mais a apoios oferecidos fora das escolas – ‘explicações’ – do que a apoios oferecidos no interior das escolas (‘apoios pedagógicos’), sendo diferentes os motivos que levam os estudantes a optar por recorrer/rejeitar estes dois tipos de apoios.

## **1. A complexa construção dos resultados académicos em Portugal**

Com a proclamada “crise do Estado Providência” (Moreira & Alves, 2009, p.18), teve origem um “Estado Regulador” ou Estado Neoliberal facilitador da “defesa de mudanças com base em novos modelos de “gestão pública” (Silva, 2009, p. 28). O setor público foi pressionado a adotar práticas do setor privado, “tidas como mais eficientes e responsáveis na determinação e consecução dos objectivos organizacionais” (idem). Deste modo, a criação de várias propostas por parte de diversos países “para a educação pública integrar os bens que devem ser considerados mercadorizáveis” (Afonso, 2008, p. 29) deu “lugar à adopção de diferentes medidas da reestruturação do sistema público de educação” (Barroso & Viseu, 2003, p. 900). Para Burch, Steinberg e Donovan (2007, p. 117), a adoção deste modelo poderia permitir uma melhoria da qualidade dos serviços educativos e a substancial redução de custos associados a este setor, ideia partilhada por Mark Bray que defende que a “privatização se apresenta como uma estratégia para reduzir os custos pagos pelos governos e para promover a eficiência das instituições de ensino” (1998, p. 636).

O Estado, deixando de ter responsabilidade direta no fornecimento de alguns serviços, pode considerar entregar esta gestão a prestadores de serviço (Ball, 2004, p. 1109), num claro incentivo ao outsourcing defendido pelos ideais neoliberais, onde, segundo LeGrand “proliferam a competitividade entre uns e outros fornecedores (privados, voluntários e públicos)” (1991, p. 1260), numa lógica de quase-mercados. Whitty e Power referem que “os defensores dos ‘quase-mercados’ argumentam que estes irão conduzir a uma maior diversidade de financiamento, melhor

e mais eficiente administração das escolas, e promoção do profissionalismo e eficiência escolar” (2002, p. 17).

A introdução de “mecanismos de mercado”, fruto das mudanças nas políticas avaliativas de um Estado de forte controle central a que Afonso (1999) chamou de “Estado-avaliador”, fez com que a avaliação tenha sido de forma congruente “acionada como suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionados com os resultados educacionais e acadêmicos, passando estes a ser mais importantes do que os processos pedagógicos (que teriam implicado outras formas de avaliação)” (1999, p. 148). Em Portugal, os diplomas legais refletem a importância que no contexto das políticas educativas é dada à avaliação e em especial aos exames nacionais. Os exames nacionais são dos principais mecanismos de avaliação e certificação dos conhecimentos, tornando-se o centro das preocupações dos alunos e das suas famílias. Também as escolas se encontram sob a pressão dos resultados acadêmicos, pois são avaliadas externamente (rankings, avaliação externa) com base nesses resultados.

À escola cabe organizar-se de modo a dispensar os alunos e respetivas famílias da necessidade de recorrer a apoios extraescolares, podendo a direção da escola definir e implementar políticas de forma a prestar apoios educativos aos alunos interessados (Ribeiro & Bento, 2011, p. 105).

Os pais, por seu lado, procuram garantir alguma vantagem competitiva na disputa pelas fileiras mais prestigiadas e que dão acesso às posições socioprofissionais melhor remuneradas, recorrendo a estratégias de iniciativas privadas (Antunes & Sá, 2010, p. 168), como é o caso das explicações. De facto, as famílias intervêm ativamente para influenciar o funcionamento e os resultados do Sistema Educativo e os percursos escolares dos estudantes para garantirem o sucesso dos seus projetos e expectativas em torno da escolarização dos seus filhos (Antunes & Sá, 2010, p. 195).

No decorrer destas alterações e transformações da “livre concorrência” no mercado educativo, muitas começam a ser as entidades privadas que veem “os serviços sociais, e a educação em específico, (...) como oportunidades de negócio e de lucro” (Ball, 2004, pp. 1107-1108), como é o caso do mercado educacional e, dentro deste, de forma mais específica e restrita, o mercado das explicações (Afonso, 2008, p. 30).

A educação na sombra é uma indústria em grande expansão e transformação que se tem vindo a afirmar globalmente (Bray, 1998) de tal modo que Dang e Rogers entendem estarmos perante a “emergência de um terceiro grande sector educativo” (2008, p. 161). Bray, no trabalho que realizou para a Comissão Europeia, apresenta as principais conclusões da investigação sobre o mercado das explicações na Europa e realça a necessidade de se fazer mais investigação sobre este tema para melhor se conhecer este fenómeno (2011, p. 8).

Com o presente trabalho (Gouveia, 2017) procurou-se conhecer as estratégias desenvolvidas no seio das escolas e por iniciativa das famílias para aprimorarem as suas possibilidades de sucesso neste universo dominado pela avaliação externa à escala nacional.

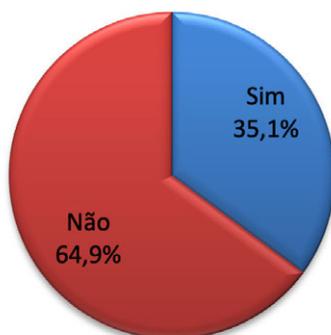
## **2. Considerações metodológicas**

Dada a complexidade e a natureza do nosso objeto de estudo, optamos por realizar uma investigação com recurso aos “métodos mistos” por considerarmos que “a utilização de apenas uma fonte de informação possa ser insuficiente para a recolha adequada dos dados necessários para se obter um conhecimento mais alargado sobre o nosso problema de investigação” (Creswell e Plano Clark, 2011, p. 8). A amostra definiu-se a partir da escolha de duas escolas/agrupamentos de topo e duas escolas/agrupamentos da base das listas de rankings publicados em 2013 (um público e outro privado). Em cada escola/agrupamento foram escolhidas aleatoriamente duas turmas do 4.º, 6.º, 9.º e 12.º anos. O objetivo era recolher informações de alunos que se encontrem em escolas do topo e da base da lista a nível nacional, diretores de escolas/agrupamentos e diretores de centros de explicações. O contexto da nossa investigação organizou-se a partir de uma tipologia de “estudo de casos múltiplos” (Yin, 2010), tendo sido desenvolvidos 3 estudos em fases sequenciais: 1º estudo – 1 inquérito por questionário (IQ) aos alunos dos anos em que existem exames nacionais, 2 turmas de cada ano o que perfez uma recolha de 692 questionários válidos. 2º estudo: 4 instituições de ensino (2 públicas e 2 privadas, uma pública e uma privada do topo e da base de uma lista de ranking), onde entrevistamos os diretores e alguns membros da direção e analisamos 15 documentos oficiais num total de 720 páginas. Em relação à definição da

amostra do estudo 3 foram selecionados 4 centros de explicações com base nas respostas dadas pelos alunos ao IQ, tendo sido entrevistados 4 diretores. As 4 instituições encontram-se localizadas no Distrito de Aqua. Neste trabalho em particular pretendemos apresentar apenas uma parte desta ampla investigação, nomeadamente aquela a que se referem os seguintes objetivos: i) identificar quais as estratégias utilizadas pelos alunos para alcançar o sucesso académico nos exames nacionais (explicações e apoios pedagógicos); ii) conhecer as razões que motivam as famílias e os alunos a procurar/rejeitar apoios fora e dentro das escolas (explicações; apoios).

### **3. As estratégias internas à escola – apoios pedagógicos – que os alunos e suas famílias procuram para se prepararem para os exames nacionais**

Quando inquirimos os alunos sobre a possibilidade de frequentarem as chamadas “Salas de Apoio Pedagógico”, a maioria afirmou que não frequentava este tipo de apoio, como podemos constatar pela figura apresentada abaixo:



**Figura 1 – Nível de adesão dos alunos à estratégia do apoio pedagógico**

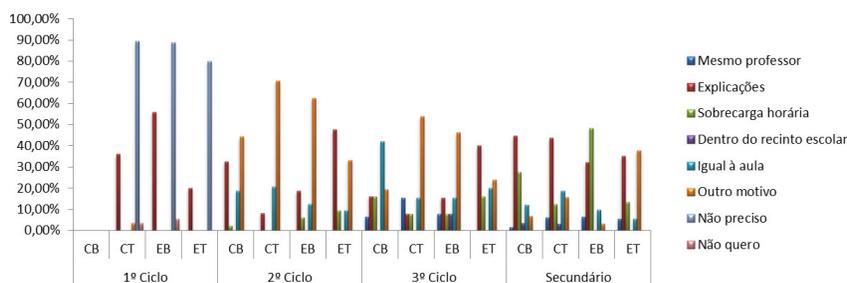
Ao inquirirmos os alunos da totalidade da nossa amostra sobre o facto de frequentarem ou não os apoios pedagógicos, verificamos que 35,1% dos estudantes afirmavam frequentar este tipo de apoio. Através do quadro apresentado em baixo, podemos verificar a distribuição dos alunos que têm apoio pedagógico por estabelecimento de ensino:

**Quadro 1 – Distribuição de alunos com apoios pedagógicos por agrupamentos de escolas/colégios<sup>1</sup>**

Agrupamentos de escolas/colégios	Número	Percentagem
CB	68	28.3%
CT	55	22.92%
EB	51	21.25%
ET	66	27.50%
Total	240	100.0%

A partir dos dados apresentados, podemos constatar que são os alunos do colégio CB aqueles que mais frequentam o apoio pedagógico (n=68) e os alunos do agrupamento de escolas EB aqueles que menos assumem frequentar este tipo de apoio (n=51). Assim, podemos constatar que não existe uma diferença entre os alunos frequentarem os apoios pedagógicos e o lugar ocupado pelo estabelecimento de ensino na lista de *ranking*, pois o colégio CB e o agrupamento de escolas EB são aqueles que afirmam frequentar mais e menos, respetivamente, este tipo de apoio e encontram-se ambos na base do *ranking* analisado.

No sentido de melhor percebermos quais as razões que poderiam estar na origem da decisão de não frequentarem os apoios pedagógicos (64,9% dos inquiridos), perguntamos aos alunos o porquê desta opção.



**Figura 2 – Motivos para não frequentar o apoio pedagógico**

<sup>1</sup> As siglas utilizadas para identificar os agrupamentos de escolas/escolas privadas significam: CT – Colégio de Topo do Ranking; CB – Colégio da Base do Ranking; ET – Escola de Topo do Ranking; e EB – Escola da base do Ranking.

Na questão “Se assinalaste **Não**, indica porque não frequentas as salas de apoio pedagógico” do nosso inquérito por questionário, os alunos dos 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário poderiam optar apenas por uma justificação das seis disponíveis (no gráfico correspondem às primeiras seis). Os alunos do 1.º ciclo poderiam escolher também apenas uma entre a opção número 2, 6, 7 e 8 pois são as que se adequam a este ciclo de estudos. No 1.º ciclo, a grande maioria dos alunos de todos os agrupamentos de escolas/colégios analisados (exceção feita para o colégio CB que não tem este ciclo de ensino) justifica que não recorre a este tipo de apoio porque entende que “Não precisa”. Esta resposta pode suscitar diversas interpretações pois os alunos podem “não precisar” deste tipo de apoio suplementar porque já têm um bom desempenho académico, como podem também entender que “não precisam” porque o seu desempenho académico é razoável e não têm motivação/intenção de melhorar. Porém, apenas podemos especular sobre a justificação que os alunos podem ter para esta resposta, pois esta carecia de uma subquestão mais pormenorizada que nos permitisse aferir a verdadeira intenção desta afirmação.

No 2.º ciclo os alunos inquiridos escolheram na sua maioria a justificação “Outro motivo”, elencando diversas justificativas como o facto de os conteúdos serem transmitidos como nas aulas e/ou já frequentarem explicações fora da escola, sendo esta também a justificação escolhida pelos alunos do 3.º ciclo e do ensino secundário (opção n.º 2: “Porque já frequento um centro de explicações”). Este dado permitiu-nos verificar como o *mercado de explicações* (Afonso, 2008) influencia o sistema formal de ensino, pois ao frequentarem as explicações fora da escola os alunos deixam de frequentar os apoios pedagógicos oferecidos no interior da escola. As explicações parecem assim ser, tal como referem Ventura, Neto-Mendes e Costa (2008), “uma actividade que parece ter abandonado já a sombra em que se encontrava ofuscada e que, cada vez mais e de forma desinibida, se expõe à luz do dia, ensombrando, agora, ela própria, o sistema educativo formal (público ou privado)” (pp. 46-47).

De acordo com a análise que realizamos, de facto, poucos são os alunos (19%) que quando já frequentam explicações fora da escola optam por frequentar também as “Salas de Apoio Pedagógico”, como podemos verificar pelo gráfico seguinte.



**Figura 3 – Frequência de Apoios e Explicações separadamente ou em simultâneo**

Ao analisarmos, a distribuição dos alunos que afirmam não ter apoios pedagógicos, verificamos que estes não estão igualmente distribuídos pelos quatro agrupamentos de escolas/colégios em função de terem ou não explicações ( $X^2(3) = 16,56, p=.001$ ):

**Quadro 2 – Distribuição dos alunos que não têm apoio pedagógico por agrupamentos de escolas/colégios em função de terem ou não explicações**

Alunos que não têm apoios pedagógicos		CB	CT	EB	ET	Total	
Têm explicações	sim	Count	70	35	34	62	201
		Expected Count	59,9	43,8	46,1	51,2	201,0
	não	Count	60	60	66	49	235
		Expected Count	70,1	51,2	53,9	59,8	235,0
Total		Count	130	95	100	111	436
Expected Count		130,0	95,0	100,0	111,0	436,0	

O colégio CT e o agrupamento de escolas ET apresentam características semelhantes no modo como organizam e dinamizam os apoios pedagógicos aos seus alunos, notando-se a forte preocupação que têm com os estudantes para que estes consigam obter bons resultados académicos, o que também se traduz nos lugares cimeiros da lista de *ranking* por nós analisados, que são ocupados por estas duas organizações. O agrupamento de escolas EB e o colégio CT demonstram esta mesma preocupação, no entanto os seus esforços não estão a obter o sucesso pretendido, pois estas duas instituições continuam a ocupar os lugares da base da lista de *ranking* por nós analisado.

Apesar da maioria dos diretores e membros da direção dos agrupamentos de escolas/colégios entender que os apoios oferecidos são suficientes, verificamos que nos casos em que estes não estão a alcançar o sucesso pretendido, a justificação passa pela falta de docentes disponíveis para dar esse apoio aos alunos e à falta de verbas para contratar profissionais que assegurem esse suporte em concreto: *“Por nossa vontade gostaríamos de fazer muito mais, gostaríamos, mas... não temos material humano para fazer melhor!”* (MDCB1). Esta insuficiência é aliás a grande justificação dada pelos diretores dos centros de explicações para a existência dos estabelecimentos que dirigem: *“A forma como é transmitido aos alunos fosse feita de outra maneira se calhar não havia razão para nós existirmos, de crescermos ou pelo menos mantermos face à atual crise”* (Diretor do C2).

Desta forma, conseguimos perceber aquilo que já Costa, Neto-Mendes e Ventura (2005) referiam no seu trabalho, pois a incapacidade de a escola (seja ela pública ou privada) poder proporcionar apoios suficientes aos seus alunos cria uma oportunidade para os centros de explicações que vêm nesta situação a possibilidade de desenvolverem os seus serviços e de prestar um suporte complementar aos alunos do sistema formal de ensino, ajudando-os a compreender melhor os conteúdos explorados nas aulas ou a prepararem-se para um teste ou exame. No entanto, casos existem em que as escolas oferecem apoios pedagógicos muito completos e diversificados, tentando contrariar esta ideia fatalista da incapacidade da escola pública poder proporcionar sucesso educativo aos seus alunos, como defendem Ribeiro e Bento (2011, p. 105).

#### **4. As estratégias externas à escola – centros de explicações – que os alunos e suas famílias procuram para se prepararem para os exames nacionais**

A maioria dos alunos da nossa amostra ou frequenta os apoios pedagógicos ou frequenta as explicações, existindo uma pequena percentagem (19%) de alunos que afirma frequentar estes dois tipos de apoio em simultâneo. Importa, por isso, perceber porque os alu-

nos que frequentam as explicações fora da escola não frequentam o apoio pedagógico oferecido pela escola e se estes partilham da mesma opinião dos diretores dos centros de explicações. A partir da análise que realizamos, foi possível constatar que a grande maioria dos alunos justificou o facto de não frequentar os apoios pedagógicos oferecidos pela sua escola apenas por “já frequentar um centro de explicações”, em detrimento de opções que poderiam apontar aspetos menos positivos à forma como os apoios pedagógicos são pedagogicamente organizados. Esta é também a justificação apontada por um membro da direção de um agrupamento de escolas: “*Há muitos alunos que não aceitam Apoio Pedagógico Acrescido internamente porque já têm externo*” (MDET). Apesar dos diretores dos centros de explicações, apontarem falhas à forma como a escola organiza e oferece os apoios pedagógicos aos seus alunos, estão conscientes das dificuldades dos professores e das direções em conseguirem ser bem-sucedidos nesta área, sobretudo devido a motivos que ultrapassam a sua ação. Todos os diretores dos centros de explicações por nós analisados conhecem bem esta realidade pois já foram também eles professores do sistema formal de ensino. Por isso, os diretores dos centros de explicações são condescendentes com os seus colegas docentes e apesar de apontarem falhas à forma como os apoios são ministrados, também tentam encontrar justificações: “É assim, eu não posso culpar os meus colegas professores. São turmas muito grandes. [...] Eu acho que os apoios têm de ser mais individualizados. [...] e a questão da indisciplina na sala de aula neste momento é tremenda!” (Diretora do C3). Por seu lado, os diretores e membros da direção dos agrupamentos de escolas/colégios responsabilizam os pais dos alunos pela falta de interesse que estes possam demonstrar em relação aos apoios pedagógicos: “*Ainda há pouco tempo um professor com meia dúzia de alunos na sala, no apoio, foi ao café e trouxe mais uma dúzia que estava... que não estava no apoio. E aqui sem a família os professores... continuamos a ter muitos pais que não acreditam na gente, no apoio e prefere-se pagar uma explicação lá fora do que vir aqui*” (DEB). As famílias dos alunos assumem um crescente protagonismo nas suas escolhas e estratégias educacionais, que como verificamos no discurso do diretor do agrupamento de escolas EB, acabam por

interferir na produção e no funcionamento dos próprios sistemas de ensino, realidade semelhante à encontrada no trabalho de Nogueira (2010, p. 228). As famílias dos alunos procuram, tal como referem Antunes e Sá (2010), garantir alguma vantagem competitiva na disputa pelas fileiras mais prestigiadas e que dão acesso às posições socioprofissionais melhor remuneradas recorrendo a estratégias de iniciativas privadas (p. 168), como é o caso das explicações. Assim, torna-se determinante o estreitamento da relação escola-família, como defende Quaresma (2012, p. 65), para aumentar as probabilidades de os apoios pedagógicos serem bem-sucedidos ao serem incentivados pelas famílias dos alunos, para que escolas e estudantes consigam alcançar o tão almejado sucesso educativo. No entanto, Antunes e Sá (2010) alertam para o facto de que “várias escolhas funcionam de modo cumulativo e tendem a produzir efeitos interactivos (que se potenciam mutuamente), resultando daí, não raras vezes, claras desigualdades de oportunidades” (p. 471) entre alunos que podem acumular estratégias oferecidas dentro e fora dos muros das escolas e aqueles que não o podem fazer, assim como entre as instituições que dispõem de recursos técnicos e humanos capazes de fazer frente à forte concorrência do mercado das explicações (Afonso, 2008) e aquelas que estão impossibilitadas de o fazer em virtude da difícil conjuntura profissional e económica.

Ao inquirirmos os alunos sobre a frequência de explicações, verificamos, a partir dos dados recolhidos e apresentados na figura abaixo, que a maioria afirmou não frequentar este tipo de apoio:



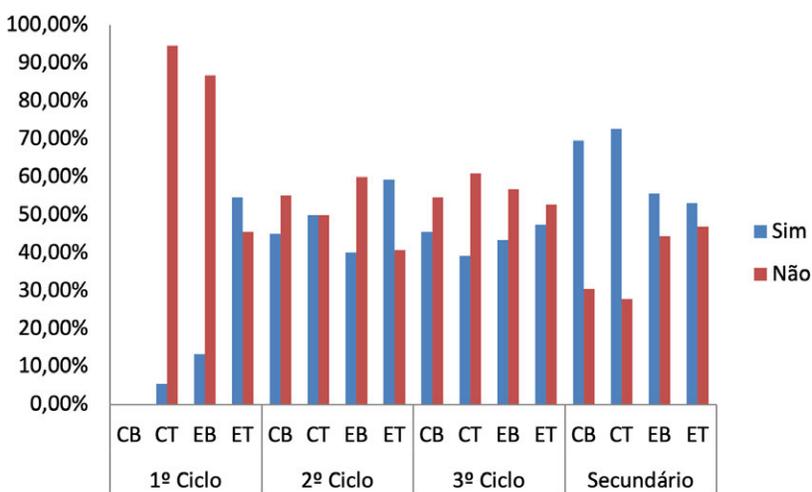
**Figura 4 – Nível de adesão dos alunos às explicações**

No entanto, como a percentagem de alunos que afirmavam frequentar as explicações era significativa (49%) e superior à percentagem de alunos que afirmava frequentar os apoios pedagógicos (35,1%), procedemos a uma análise da distribuição dos alunos com explicações por estabelecimentos de ensino:

**Quadro 3 – Distribuição dos alunos com explicações por agrupamentos de escolas/colégios**

<b>Agrupamentos de escolas/colégios</b>	<b>Número</b>	<b>Percentagem</b>
CB	113	33.93%
CT	85	25.53%
EB	54	16.22%
ET	81	24.32%
Total	333	100.0%

A partir dos dados apresentados no quadro em cima, podemos verificar que são os alunos do colégio CB aqueles que mais frequentam as explicações (n=113) e os alunos do agrupamento de escolas EB aqueles que menos assumem frequentar este tipo de apoio (n=54). Assim, podemos constatar que os alunos do colégio pior classificado no *ranking* analisado recorrem mais a explicações fora da escola (CB=33.93%) enquanto os alunos da escola pública pior classificada (EB=16.22%) assumem frequentar menos explicações fora da escola. Com este dado, parece ser contrariada a conclusão do estudo de Bray (2013) que identificou que “os alunos das escolas com nível mais elevado apresentavam uma maior probabilidade de terem explicações do que os seus colegas das escolas de nível mais baixo” (p. 122), pois no nosso estudo são os alunos do colégio pior classificado no *ranking* analisado aqueles que mais recorrem a explicações. Para melhor percebermos estes dados, vejamos a figura abaixo que faz a análise da adesão dos alunos por agrupamentos de escolas/colégios e ciclo de estudos:



**Figura 5 – Frequência dos alunos em explicações por agrupamentos de escolas/colégios e ciclos de estudos**

Ao analisarmos os dados recolhidos verificamos que é no ensino secundário que os alunos mais recorrem a explicações em todas as escolas pertencentes à nossa amostra. Este dado corrobora o trabalho de Costa, Neto-Mendes e Ventura (2008), que identificou o ensino secundário, e em particular o 12º ano de escolaridade, como os anos em que as explicações atingem uma maior procura. Em Portugal, existem estudos que evidenciam que desde a escola primária (Neto, 2006) à universidade (Azevedo, 2011) existe oferta e procura deste serviço de apoio educativo extraescola, variando naturalmente a intensidade e a natureza dos apoios. O facto desta procura se evidenciar de forma mais acentuada no ensino secundário pode ser justificado por este ser o ano de conclusão e de certificação do ensino secundário, e para muitos, o ano decisivo para o acesso ao ensino superior, tendo os exames nacionais aqui a dupla função de conclusão e certificação do ensino secundário e de seleção dos alunos pelas universidades (Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2008). Os alunos que procuram explicações podem ser alunos do ensino público ou privado (Madaleno, 2009). Na análise que realizamos na figura 4 verificamos que, de facto, o recurso a este apoio fora dos muros da escola é realizado por alunos de todos os agrupamentos de escolas/colégios analisados. É de notar o aumento

gradual na procura das explicações ao longo do percurso académico dos alunos, sendo no 1º ciclo do ensino básico que encontramos as taxas mais baixas de recurso às explicações.

Ao analisarmos, a distribuição dos alunos que não têm explicações por agrupamentos de escolas/colégios, verificamos que estes estão igualmente distribuídos pelos quatro estabelecimentos de ensino em função de terem ou não apoio pedagógico ( $X^2 2 (3) = 5.31, p=.16$ ).

Para melhor percebermos o porquê de alguns estudantes não frequentarem explicações, inquirimos os mesmos sobre os principais motivos que os afastavam de procurar este tipo de serviço e compilamos as suas respostas no quadro apresentado em baixo:

**Quadro 4 – Motivos para não frequentarem explicações por agrupamentos de escolas/colégios e ciclos de estudo**

Sim	Tenho AP na escola		Sobrecarga Horária		Não preciso		Condição Socioeconómica não permite		Não quero		Outro motivo		
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não		
1º Ciclo	CB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CT	11,1%	88,9%	0,00%	0,00%	80,6%	19,4%	8,3%	91,7%	0,00%	100%	5,6%	94,4%
	EB	7,9%	92,1%	0,00%	0,00%	78,9%	21,1%	5,3%	94,7%	7,9%	92,1%	2,7%	97,3%
	ET	6,7%	93,3%	0,00%	0,00%	53,3%	46,7%	20%	80%	20%	80%	0%	100%
2º Ciclo	CB	3,6%	96,4%	10,7%	89,3%	78,6%	21,4%	7,1%	92,9%	0,0%	0,0%	10,7%	89,3%
	CT	11,1%	88,9%	0,00%	50,00%	72,2%	27,8%	5,6%	94,4%	0,00%	0,00%	11,1%	88,9%
	EB	22,7%	77,3%	9,1%	90,9%	54,5%	45,5%	13,6%	86,4%	0,00%	0,00%	4,5%	95,5%
	ET	27,3%	72,7%	0,00%	100%	54,5%	45,5%	27,3%	72,7%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
3º Ciclo	CB	21,4%	78,6%	21,4%	78,6%	60,7%	39,3%	3,6%	96,4%	0,00%	0,00%	3,6%	96,4%
	CT	0,00%	100%	13,3%	86,7%	73,3%	26,7%	0,00%	100%	0,0%	0,0%	13,3%	86,7%
	EB	16,7%	83,3%	16,7%	83,3%	55,6%	44,4%	11,1%	88,9%	0,00%	0,00%	5,6%	94,4%
	ET	12,5%	87,5%	12,5%	87,5%	68,8%	31,3%	6,3%	93,8%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Secundário	CB	27,6%	72,4%	17,2%	82,8%	31%	69%	27,6%	72,4%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
	CT	7,1%	92,9%	14,3%	85,7%	78,6%	21,4%	14,3%	85,7%	0,00%	0,00%	7,1%	92,9%
	EB	3,6%	94,4%	28,6%	71,4%	35,7%	64,3%	39,3%	60,7%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
	ET	0,00%	100%	21,7%	78,3%	73,9%	26,1%	17,4%	82,6%	0,00%	0,00%	0,00%	100%

Ao analisarmos os dados apresentados verificamos que a grande maioria dos alunos em todos os níveis de ensino não recorre a explicações por estar convicto de que “Não precisa”. Esta foi também a resposta dada pelos alunos que não frequentavam os apoios pedagógicos, o que nos leva novamente a questionar sobre as razões subjacentes a esta resposta, pois pode

suscitar diversas interpretações: os alunos podem “não precisar” deste tipo de apoio suplementar porque já têm um bom desempenho académico; como podem também entender que “não precisam” porque o seu desempenho académico é razoável e não têm motivação/intenção de melhorar. Porém, apenas podemos especular sobre a justificação que os alunos podem ter para esta resposta, pois esta carecia de uma subquestão mais pormenorizada que nos permitisse aferir a verdadeira intenção desta afirmação.

Apenas os alunos da escola pública pior classificada no *ranking* de escolas (EB) afirmaram não recorrer a explicações “Porque a sua condição socioeconómica não lhe permite”. Apesar de localizada no centro da cidade, esta escola recebe alunos oriundos dos concelhos limítrofes, sendo alguns deles de origens mais humildes, o que poderá justificar a falta de condições económicas para pagar um serviço de apoio externo como é o caso das explicações. Assim emergem nesta lógica preocupantes processos de desigualdades sociais e de discriminação, na medida em que apenas os que detêm melhores condições socioeconómicas podem optar por este tipo de ensino, enquanto os que não têm esses recursos ficam confinados ao que o sistema público de ensino lhes oferece. Perante esta realidade podemos constatar que as desigualdades sociais tendem a pesar muito nas desigualdades escolares (Dubet, 2004), sendo que só a escola poderá, em certa medida, compensar estas desigualdades por forma a obter uma maior justiça e equidade para os seus alunos.

Quando questionados sobre os motivos que estão subjacentes à procura de explicações pelos alunos e suas famílias, os diretores dos agrupamentos de escolas/colégios analisados referem que se deve sobretudo a uma obrigação imposta pelos pais dos alunos e à procura de um ensino mais individualizado: “*São obrigados pelos pais*” (DEB). A ideia de que os pais são em parte responsáveis pela procura de explicações pelos estudantes deve-se, na opinião dos entrevistados DCT e MDCT2, à própria falta de tempo dos pais para apoiar os alunos. De acordo com Davies e Aurini (2006), a vida atribulada e as constantes exigências do dia-a-dia das famílias contemporâneas não permitem aos familiares dos alunos ter a disponibilidade, quer de conhecimento quer de tempo, para realizar o apoio escolar em casa e por isso, as explicações são também uma alternativa viável a esta situação (p. 4), daí que muitos pais incentivem os seus filhos a procurar um apoio complementar fora da escola. Todavia, em

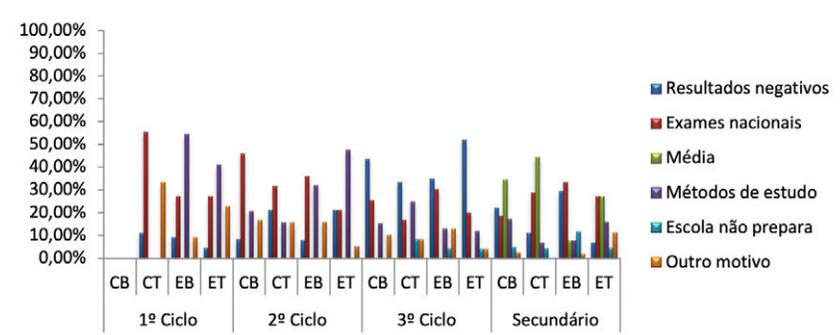
outros casos, a opção de colocar os filhos em explicações acontece como fazendo parte de um processo de deslocalização da responsabilidade pelo (in)sucesso académico, sendo que desta forma os pais têm a possibilidade de atribuir a uma entidade externa ao seio familiar a responsabilidade pelo desempenho académico dos alunos (Glasman, 2007), como relatado pelo entrevistado MDCB1: “[...] e alguns dos que têm é porque os pais ou não têm tempo para os ajudar, os acompanhar ou alguns também não querem ter tempo para os ajudar. Porque é mais fácil às vezes pagar do que aborrecer-se com o filho, não é?!” (MDCB1). Por outro lado, é atribuída à falta de condição económica a incapacidade de procurar este serviço fora da escola: “Os nossos alunos não andam muito em explicações porque não há dinheiro, não é?!” (MDCB1). A questão de que deveria ser a escola a ter capacidade de resposta para oferecer a estes alunos para que eles não tivessem que procurar apoio fora da escola é também suscitada pela entrevistada MDET que também coloca em causa as desigualdades que são criadas entre os alunos cujas famílias podem pagar este tipo de apoio suplementar e aquelas que não têm condições económicas para o fazer:

“Para nós enquanto Direção é uma preocupação. Pelo menos para mim por aquilo que eu disse há pouco. Porque a escola devia dar resposta a isso tudo e tenta dar com todas aquelas tarefas e estratégias que já lhe disse, mas sobretudo por aqueles estudantes que não podem pagar e quem é que me diz a mim que se eles tivessem duas explicações ou três antes do exame que até não tirariam melhores notas. Ou se fossem uma vez... vamos supor que dentro da escola há um conjunto de professores que pro bono resolve dar explicações, não tanto, para os preparar para os exames... àqueles que não têm dinheiro para. Quem é que me diz a mim que eles não fariam muitíssimo boa figura. Do ponto de vista da escola, eu acho que nós não estamos ainda nesse patamar, ainda estaremos longe” (MDET).

No entanto, de acordo ainda com esta entrevistada “*Há muitos alunos que não aceitam Apoio Pedagógico Acrescido internamente porque já têm externo*” (MDET). Este facto também se verificou no nosso estudo através dos dados recolhidos com o inquérito por questionário passado aos alunos, pois uma das justificações que estes referiram para não andarem nos apoios oferecidos pela escola era precisamente o facto de já frequentarem explicações fora da escola. Como já tivemos oportunidade de referir,

emergem nestes casos preocupantes desigualdades sociais e escolares entre as famílias economicamente melhor posicionadas que irão conseguir pagar este tipo de apoio e as famílias com um poder aquisitivo mais baixo. O recurso a explicações poderá representar parcelas avultadas do orçamento familiar (Bray, 1998) que algumas famílias não têm condições de suportar.

Após analisarmos os motivos que levavam os estudantes a não frequentarem as salas de apoio pedagógico e a não frequentarem os centros de explicações, centramos a nossa atenção na justificação dada pelos estudantes para optarem por frequentar estes apoios oferecidos dentro e fora da escola. O tratamento dos dados relativos a esta questão encontra-se sintetizado na figura seguinte.



**Figura 6 – Motivos para frequentar apoios pedagógicos/explicações por agrupamentos de escolas/colégios e ciclos de estudo**

Nesta questão fechada, os alunos poderiam escolher apenas uma afirmação para justificarem o facto de frequentarem apoios dentro ou fora da escola, de entre as seis opções apresentadas no caso do secundário, cinco no caso do 2º e 3º ciclos (porque não tinham a opção n.º 3 “para melhorar a média”) e quatro no 1º ciclo (porque não têm as opções n.º 3 “para melhorar a média” e n.º 5 “Sinto que a escola não me prepara suficientemente bem para os principais momentos de avaliação, como os exames nacionais”). A maioria dos alunos inquiridos de todas as escolas escolheram a opção n.º 2 “Para me preparar melhor para os exames nacionais”. Como tivemos oportunidade de verificar no nosso trabalho, as políticas educativas concedem uma forte centralidade aos exames nacionais. Estes são cada vez mais assumidos como a principal forma de avaliação dos alunos no decurso da escolaridade obrigatória e

os *resultados mensuráveis* que dela resultam são determinantes também para a definição dos parâmetros da avaliação dos professores, das escolas e até mesmo, de uma forma bastante mais arbitrária, para a avaliação dos próprios sistemas educativos e das políticas educacionais (Afonso, 2014, p. 491). Tendo em conta a centralidade conferida aos exames nacionais, sobretudo no ensino secundário “é muito provável que os saberes dos alunos do ensino secundário estejam bastante limitados pelo que sai nas provas de exame” (Fernandes, 2008, p. 290), daí que, como verificamos na nossa investigação, seja a principal justificação para a procura de apoio dentro e fora das escolas pelos alunos do 1º ciclo do ensino básico, do 2º ciclo do ensino básico e do ensino secundário, a opção n.º 2: “*Para me preparar melhor para os exames nacionais*”. Muitos são os autores que relacionam diretamente a procura de explicações com momentos avaliativos determinantes, como é o caso dos testes e ainda mais especificamente, dos exames nacionais. Quando a estes exames está associada a possibilidade de ingresso em determinados cursos do ensino superior, muitos são os pais que estão dispostos a pagar explicações, pois encaram este facto como um investimento que lhes trará dividendos num futuro próximo. Também as próprias escolas se mobilizam no sentido de prestarem apoio pedagógico e/ou aulas suplementares que se focam exclusivamente na preparação dos alunos para estes momentos. Associada à preocupação de melhor se prepararem para os exames nacionais está a ambição de “*melhorar a média*” (opção n.º 3) como uma das principais justificações para os alunos do ensino secundário procurarem apoios dentro e fora das escolas. Com base nos dados recolhidos, pudemos ainda verificar que os alunos do 3º ciclo do ensino básico procuram apoios pedagógicos/explicações sobretudo porque têm “*Resultados negativos*” (opção n.º 1). De acordo com Marchesi e Perez (2004), “para atenuar, prevenir ou solucionar este problema, são necessárias ações múltiplas e coordenadas “entre todos os setores envolvidos – equipes de professores, administrações educacionais, pais e instituições económicas e sociais – assumam suas responsabilidades e tomem decisões eficazes, coordenadas e duradouras” (p. 32). No entanto, primeiramente há que conhecer e reconhecer as principais causas que poderão estar na conjuntura que leva ao insucesso escolar. No seio do sistema educativo formal português muitas foram as medidas implementadas para ajudar os alunos a

combater o insucesso escolar. As próprias escolas organizam e fornecem diferentes tipos de apoio pedagógico que pretendem sobretudo auxiliar o aluno a alcançar bons resultados académicos. Também para conseguirem superar resultados negativos, para manterem ou alcançarem patamares de excelência a estas ou outras disciplinas, os estudantes passam um número considerável de horas em explicações, que podem variar em função do quadrante geográfico em que se encontram e dos objetivos que para si têm definidos (Costa, Ventura & Neto-Mendes, 2013, pp. 104-105), não sendo por isso com surpresa que identificamos um dos principais motivos para os estudantes recorrerem a apoios dentro e fora das escolas, a superação de “*Resultados negativos*” (opção n.º 1).

## **5. Considerações finais**

Em termos de resultados escolares a panóplia de fatores que estão subjacentes a uma boa nota não se esgota numa única justificação. O complexo processo de construção de bons resultados escolares carece ser olhado a partir de múltiplos pontos de vista e de diferentes perspetivas de análise. Importa, assim, conhecer as várias estratégias desenvolvidas por diretores no seio das escolas e pelas famílias fora das escolas para aprimorarem as suas possibilidades de sucesso num universo denominado pela avaliação à escala nacional e até supranacional. Porém, podemos correr o risco de com esta afirmação colocar alunos, famílias, escolas e centros de explicações sistematicamente no papel de sujeitos passivos ou, quando muito, aqueles que são pressionados por agentes externos para produzir resultados excelentes. Como verificamos pelos dados do estudo empírico, esta ideia não passa de uma falácia pois estes atores têm ou podem ter um papel determinante em todo este processo. O núcleo central da preocupação de alunos, famílias e escolas são os resultados escolares e mais especificamente os que são alcançados nos exames nacionais. A preocupação com a melhor preparação para estes momentos avaliativos é a justificação para a procura de explicações. Desta forma, os exames alimentam um mercado paralelo de explicações, que pretende dar resposta sobretudo as exigências das famílias. A solução para combater esta evasão e tornar os apoios pedagógicos uma estratégia de sucesso poderá então passar pelo estreitamento da relação escola-família.

## Referências

- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 69, 139-164.
- Afonso, A. J. (2008). As explicações no contexto neoliberal do mercado educacional. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Xplika: Investigação sobre o mercado das explicações* (pp.27-34). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Afonso, A. J. (2014). Questões, Objetos e Perspetivas em Avaliação. *Avaliação, Campinas: Sorocaba, SP*, 19(2), 487-507.
- Antunes, F., & Sá, V. (2010). *Públicos escolares e regulação da educação - Lutas concorrenciais na arena educativa*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, S. (2011). *A actividade das explicações: um estudo no ensino secundário e superior*. Tese de Doutoramento, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educ. Soc.*, 25(89), 1105-1126.
- Barroso, J., & Viseu, S.. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educ. Soc.*, Campinas, 24(84), 897-921.
- Bray, M. (1998). Financing education in developing Asia: themes, tensions, and policies. *International Journal of Educational Research*, 29, 627-642.
- Bray, M. (2011). *The challenge of shadow education: Private supplementary tutoring and its implications for policy makers in the European Union*. Brussels: European Commission.
- Bray, M. (2013). Benefícios e tensões da educação na sombra: perspetivas comparativas sobre o papel e o impacto das explicações na vida dos estudantes de Hong Kong. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Xplika internacional: panorâmica sobre o mercado das explicações* (pp.117-138). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Burch, P., Steinberg, M., & Donovan, J. (2007). Supplemental educational services and NCLB: Policy assumptions, market practices, emerging issues. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2(2), 115–133.
- Costa, J. A., Neto-Mendes, A., & Ventura, A. (Eds.). (2013). *Xplika internacional: panorâmica sobre o mercado das explicações*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks/London/New Delhi/Singapore: Sage Publications.
- Dang, H.-A., & Rogers, F. H. (2008). *How to interpret the growing phenomenon*

*of private tutoring: Human capital deepening, inequality increasing, or waste of resources?* : The World Bank / Development Research Group / Human Development and Public Services Team.

Davies, S., & Aurini, J. (2006). The franchising of private tutoring: a view from Canada. *Phi Delta Kappan*, 88(2), 123-128.

Fernandes, D. (2008). Algumas reflexões acerca dos saberes dos alunos em Portugal. *Educ. Soc., Campinas*, 29(12), 275-296.

Glasman, D. (2007). 'Il n'y a pas que la réussite scolaire!': Le sens du programme de 'réussite éducative'. *Informations sociales*, 141, 149.

Gouveia, A. (2017). *Exames nacionais, apoios pedagógicos e explicações: a complexa construção dos resultados escolares em Portugal*. Tese de Doutoramento, Aveiro: Universidade de Aveiro.

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101 (408), 1256-1267

Madaleno, C. M. B. (2009). *A frequência das explicações pelos alunos do 12º ano numa escola privada*. Dissertação de Mestrado, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

Marchesi, A., & Pérez, E. (2004). A compreensão do fracasso escolar. In A. Marchesi, & C. Gil (org.), *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural* (pp.17-33). (E. Rosa, Trad.). Porto Alegre: Artmed.

Moreira, J. M., & Alves, A. (2009). Gestão pública: entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública. *Revista Enfoques*, 7(11), 11-36.

Neto, M. da C. H. P. M. (2006). *A procura de explicações: as razões dos pais*. Dissertação de Mestrado, Aveiro: Universidade de Aveiro.

Nogueira, A. (2010). Classes médias e escola: novas perspectivas de análise. *Currículo sem Fronteiras*, 1(1), 213-231

Quaresma, M. L. (2012). *Entre o herdado, o vivido e o projetado. Estudo de caso sobre o sucesso educativo em dois colégios privados frequentados pelas classes dominantes*. Tese de Doutoramento. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Ribeiro, M. I. & Bento, A. (2011). O director de escola, a política organizacional escolar, a mercantilização da educação e as explicações: um estudo de caso na Madeira. In *Actas do VI Simpósio de Organização e Gestão Escolar: A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais* (pp.105-124).

Silva, F. C. da (2009). Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social. In Carmo & Rodrigues (Eds.), *Onde pára o Estado? Políticas*

*públicas em tempos de crise* (pp. 19-51). Lisboa: Edições Nelson de Matos.

Ventura, A., Costa, J. A., Neto-Mendes, A., & Azevedo, S. (2008). Dimensão e características da frequência de explicações no 12º ano: do local ao nacional. In J. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Xplika: Investigação sobre o mercado das explicações* (pp. 119-145). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Whitty, G., & Power, S. (2002). A escola, o estado e o mercado: A investigação do campo actualizada. *Currículo sem Fronteiras*, 2(1), 15-40.

# **Perceções dos diretores de escolas públicas sobre a missão e funções da Inspeção: resultados de uma investigação**

Arlete Nogueira

Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro  
ajesusn@ua.pt

Manuela Gonçalves

Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro  
manuelag@ua.pt

Jorge Adelino Costa

Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro  
jcosta@ua.pt

## **Resumo**

A educação, após meados dos anos sessenta, tem sido fulcro das políticas de ação governativa de diferentes países como fator de desenvolvimento, a que Portugal não foi alheio, particularmente, após a implementação do Regime Democrático. Por força daquela conjuntura, o Estado sentiu a necessidade de proceder a uma reorganização do ensino, de criar os meios para ajuizar sobre a concretização do ensino ministrado e sobre o modo como as instituições escolares o desenvolviam. É neste contexto que, em pleno Regime Democrático, em 1979, se dá alento à Inspeção da Educação como serviço central da administração direta do Estado de entre os outros serviços do Ministério da Educação. Este serviço assume, hoje, como missão e funções as de assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos

órgãos, serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência, 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 ensinamentos básico, secundário e superior. O presente estudo, inserido numa Tese de Doutoramento em Educação, ramo de Administração e Políticas Educacionais, na Universidade de Aveiro, assume uma natureza descritiva e apoia-se nos resultados de um inquérito por questionário respondido por 111 diretores de escolas do território continental português, tendo por objetivo conhecer as perceções de diretores de escolas públicas sobre a missão e funções da Inspeção no âmbito do sistema do ensino não superior. Em termos de resultados, de um modo global, as perceções dos diretores mostram que: i) a missão da Inspeção é de primordial relevância nos âmbitos da *auditoria* e da *fiscalização nas* vertentes pedagógica e administrativo-financeira, secundarizando o seu papel em aspetos ligados ao *controlo, auditoria e fiscalização na* vertente patrimonial; ii) as funções incidem particularmente na apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas; e iii) as funções da Inspeção em domínios relacionados com o contributo para a qualidade e equidade do sistema educativo assumem uma menor relevância.

**Palavras-Chave:** inspeção da educação, sistema de ensino não superior, diretores de escola, sistema educativo, administração educacional

## **Introdução**

Nas últimas décadas, particularmente a partir dos anos sessenta, a educação foi adotada pelos diferentes Estados, como forma de responder aos desafios provocados pelo desenvolvimento económico, este consubstanciado “no crescimento industrial e comercial e por amplos movimentos migratórios” (Teodoro, 2010, p. 62). Desde então, a educação tem assumido a centralidade da ação política dos governos nacionais e transnacionais, enquanto fator de desenvolvimento e locomotiva de princípios de igualdade e democratização social e escolar.

Efetivamente, este paradigma, por parte do Estado português foi tomando forma, após a implementação do Regime Democrático, de cujo ideário se destacam fundamentos subjacentes a políticas de igualdade de acesso aos diferentes setores de atividade, especificamente ao sistema educativo, este reconhecido como fator de progresso económico. Sendo que Portugal, por força de pressões nacionais e internacionais se vê confrontado com a necessidade de promover e reconhecer a todos os cidadãos direitos ligados à proteção social, acesso aos cuidados de saúde e à educação (Teodoro, 2010; Stoer, 1986).

Saliente-se que, particularmente desde os anos oitenta com a integração de Portugal na União Europeia, aqueles princípios, por efeito dos fenómenos de globalização, liberalização dos mercados e livre circulação de capitais, estão subjacentes à implementação das diferentes políticas educativas portuguesas, de tal modo que a educação é colocada ao serviço do desenvolvimento e o Estado é definido como um instrumento de ação coletiva, na égide de alicerçar objetivos políticos fundamentais, nomeadamente a liberdade, a igualdade de oportunidades, o bem-estar e a justiça social, entre outros (Antunes, 2005; Ball, 2001; Barroso, 2003b; Giddens, 2007; Teodoro, 2010).

De facto, os governos, para colmatar as carências sentidas pelas populações, têm envidado esforços para encontrar respostas plurais, quanto possíveis, através de políticas públicas em diversos setores de atividade e ação do Estado, no caso vertente, no da educação. Aliás, é no âmbito dessa ação governativa que a Inspeção da Educação<sup>1</sup>, doravante designada por Inspeção<sup>2</sup>, se situa enquanto um departamento central do governo português – atualmente denominada Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), a quem cabe preferencialmente assegurar a qualidade do serviço público prestado a esse nível. É neste contexto que se insere a presente comunicação: *Perceções dos diretores de escolas públicas sobre a missão e funções da Inspeção: resultados de uma investigação.*

---

<sup>1</sup> Leia-se Inspeção-Geral da Educação e Ciência, à luz do Decreto-Lei n.º 125/2011 e Decreto Regulamentar n.º 15/2012.

<sup>2</sup> No sentido de permitir uma maior uniformidade textual, utiliza-se a expressão “Inspeção”. Contudo, não se deixa de assinalar as diferentes denominações que a Inspeção da Educação portuguesa tem assumido ao longo dos tempos, particularmente no período em estudo: Regime Democrático.

Este estudo, partindo do enquadramento político-normativo relativo à missão e funções<sup>3</sup> da Inspeção, na perspetiva de uma análise diacrónica enquanto serviço central do Ministério da Educação (ME)<sup>4</sup>, objetiva conhecer, a esse nível, o papel e importância do mesmo, no âmbito do sistema do ensino não superior, com base nas perceções de diretores de escolas públicas, estes estatuídos de responsabilidade para liderar a execução das políticas educativas nas escolas.

Nesta perspetiva, compreender-se-á que este trabalho se reveste de particular interesse, não só por se desconhecerem estudos sobre o tema proposto, mas também por se entender que este poderá assumir, numa perspetiva de complementaridade, um elemento contributivo para o aprofundamento do conhecimento da Inspeção da Educação em Portugal, bem como uma reflexão sobre o seu papel nas escolas públicas do sistema de ensino não superior.

## **1. A Inspeção no Regime Democrático**

A Inspeção da Educação em Portugal, com origem nos anos setenta do século XVIII, foi construindo uma imagem muito própria de *Ser* Inspeção da educação.

Com efeito, como se pode constatar através da incursão político-normativa que se segue, a missão e as funções da Inspeção têm, desde aquela época, acompanhado de perto a transversalidade dos diferentes regimes políticos (desde a Monarquia, Estado Novo, até ao Regime Democrático), e os sentidos das políticas educativas desencadeados no quadro da administração educacional, particularmente nas últimas décadas – muito por via da adesão de Portugal à União Europeia e, também, por influência de outros organismos internacionais, como é o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

---

<sup>3</sup> Neste estudo optou-se pela utilização dos termos “missão” e “funções” para designar “competências” e “atribuições”, respetivamente. Isto porque, se tomados à letra os normativos relativos à Inspeção da Educação, constata-se que, em relação a estas dimensões, nem sempre o legislador mantém a mesma linguagem.

<sup>4</sup> Lido à luz da organização das áreas governamentais do XXII Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 169-B/2019 de 3 de dezembro).

(OCDE) e, mais recentemente, da própria Conferência Internacional Permanente das Inspeções Regionais e Gerais de Educação (SICI)<sup>5</sup>.

Na verdade, é em pleno Regime Democrático (Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro) que a Inspeção configura, na orgânica da Administração Educacional do Estado português, um serviço central do ME, na altura denominado *Inspeção-Geral de Ensino* e a missão de *controle* pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar do subsistema do ensino não superior e que, desde então, se tem reestruturado por força da produção legislativa, (re) arquitetada para a implementação das sucessivas políticas educativas.

Assim, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986 (LBSE), enveredou pela designação de *Inspeção Escolar*, com a missão de *avaliar e fiscalizar* a realização da educação escolar. Adite-se que desde a década de noventa, a estrutura da administração e o sistema educativo têm vindo progressivamente a passar por sucessivas reconfigurações, cujas mudanças parecem ser reforçadas pela integração na União Europeia e influência dos Estados-membros, refletidas, não só em programas atinentes ao lançamento de políticas educativas para a melhoria da qualidade do serviço público (por exemplo, o reordenamento da rede escolar, o novo regime de autonomia das escolas, a transferência de competências para os órgãos de poder local), mas também por influências de mecanismos de regulação nacional e supranacional, na perspetiva de uma “dimensão europeia de educação” (Afonso, 2010, Antunes, 2005, Dale, 2008, Teodoro, 2010).

Na verdade, decorrente de tais preponderâncias e de um novo posicionamento de Portugal na Europa, os anos noventa foram pródigos na produção legislativa em termos de políticas educativas. Nesse quadro político-normativo, a Inspeção passa a denominar-se Inspeção-Geral de Educação e vê consubstanciada a sua missão e funções, no sentido de proceder a uma “avaliação global e qualitativa dos estabelecimentos da educação e ensino” e a prestar apoio técnico e pedagógico e informativo aos docentes,” (Decreto-Lei n.º 304/91, art.º 3.º).

---

<sup>5</sup> A SICI é uma associação criada em 1995 que conta “atualmente com mais de 35 membros (incluindo a Inspeção da Educação de Portugal) e funciona como um Fórum de interação de experiências, no que concerne aos sistemas inspetivos e às questões, em termos mais abrangentes, sobre a educação na Europa” (IGEC, PA, 2017, p. 70).

Posteriormente, a Inspeção confronta-se com novas alterações orgânicas, estas determinadas pela promulgação do Decreto-Lei n.º 140/93 (2.<sup>a</sup> alteração orgânica) e Decreto-Lei n.º 271/95 (3.<sup>a</sup> alteração orgânica). Na sequência desta última Lei orgânica, alterada e ratificada pela Lei n.º 18/96, a Inspeção é designada por Inspeção-Geral da Educação, ocupando o lugar de serviço central na administração educacional com missão e funções de *auditoria e controlo* do funcionamento do sistema educativo, “bem como de apoio técnico às escolas e da salvaguarda dos interesses dos utentes” (art.º 1.º).

Ademais, se conjugados aqueles normativos e os termos constantes no articulado do Decreto-Lei n.º 43/89 (este relativo ao regime jurídico da autonomia das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário), subentende-se que o Estado pretende, por esta via, inverter a ação da administração educativa e as suas políticas educativas. Tanto mais, se lidos os preâmbulos daqueles normativos, estes assentam em princípios de negociação, descentralização, contratualização e diferenciação, conjuntamente redefinidos aos níveis de poderes central, regional e local, em contextos de autonomia de gestão e administração escolar (Afonso,1998).

Ora, no que diz respeito à Inspeção, aquela questão foi problematizada, ao tempo, por Clímaco<sup>6</sup> (2002), que ao repensar este serviço do ME numa perspetiva menos punitiva tenta posicionar a Inspeção como parte interessada num processo organizativo e de intervenção relevante para as escolas. A este propósito, refira-se que o Plano Anual de Atividades de 1999-2000 da Inspeção introduz como atividade o Programa de Avaliação Integrada das Escolas (PAIE), sendo que este “parece ter começado a manifestar sinais de evolução de um papel predominantemente “fiscalizador”, de verificação da conformidade normativa, para um papel de acompanhamento e avaliação, afirmando-se ao serviço da melhoria sustentada dos estabelecimentos de ensino” (Costa & Ventura, 2002, p.108).

Subjacente a esta filosofia de mudança, ganha ainda sentido o predomínio dos sucessivos normativos produzidos no âmbito do regime de autonomia, gestão e administração das escolas, destacando-se, na viragem do milénio, o Decreto-Lei n.º 115-A/98 e, nas primeiras décadas do século XXI, o Decreto-Lei n.º 75/2008 e o Decreto-Lei n.º 137/2012.

---

<sup>6</sup> Investigadora e Inspetora-Geral da Inspeção-Geral da Educação (2000-2002).

A introdução destes normativos parece ter tido fortes implicações na administração das escolas, seja por imprimirem uma nova organização da administração educacional, seja com o objetivo de promover maior qualidade do serviço público de educação. Isto porque a vigência daqueles normativos não só determinou aos governos das escolas a implementação de novas concepções aos níveis de planeamento, organização e estruturas internas, como também uma nova postura por parte dos diferentes intervenientes e atores no sistema educativo e da própria intervenção da Inspeção nas escolas.

Por conseguinte, a missão da Inspeção passa a concretizar-se nas escolas, através de ações de intervenção mais alargadas, não se limitando à avaliação de desempenho destas, mas avançando para a emissão de juízos sobre a qualidade do serviço prestado, “apontando para uma vertente de dinamização das práticas escolares de autoavaliação como contributo para o incremento da qualidade educativa” (Costa & Ventura, 2002, p. 110). Como exemplo deste paradigma de Inspeção refira-se o programa de avaliação do sistema do ensino não superior, através da atividade de inspeção Avaliação Externa das Escolas (AEE) que, a partir de 2007, ganha centralidade, quer no discurso político-normativo, quer no planeamento da ação anual de atividades e praxis da Inspeção (Decreto-Lei. n.º 276/2007; Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007; Decreto-Lei n.º 125/2011; Decreto Regulamentar n.º 15/2012 e Regulamento n.º 189/2013).

Com efeito, decorrente de tais reestruturações e na lógica política de repartição de responsabilidades do Estado e da sua Administração, reconhece-se que a Inspeção assume especial relevância na implementação das políticas educativas, assumindo-se que contribui para a qualificação da prestação do serviço público de educação. Por sua vez, as políticas educativas para o século XXI, com enfoque na sua descentralização para o poder local (escolas, autarquias), na prestação de contas e nos resultados da educação, são a expressão das grandes alterações na organização e funcionamento das escolas<sup>7</sup>, em cujos contextos a Inspeção desenvolve a sua ação.

---

<sup>7</sup> Leia-se Agrupamento de Escolas e Escolas não Agrupadas, à luz do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que estabeleceu o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas públicas.

Efetivamente, por efeito da disseminação dessas políticas públicas, entretanto implementadas aos níveis da estrutura da administração educacional e sistema educativo, entre outras (a descentralização, as competências atribuídas ao poder local, o reforço da autonomia das escolas), a Inspeção vê-se confrontada com novos desafios, mesmo que na sua natureza e objeto (missão e funções), em termos legislativos, vem seguindo as (re)estruturações da administração educacional, estas sujeitas às vozes de comando das diferentes feições políticas dos vários governos constitucionais.

Atualmente, a Inspeção designada por Inspeção-Geral da Educação e Ciência, é um serviço central da administração direta do Estado com a missão de “assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC<sup>8</sup>, ou sujeitos à tutela do respetivo membro do Governo”, bem como *o controlo, a auditoria e a fiscalização* do funcionamento do sistema educativo, abrangendo a educação pré-escolar, os ensinos básicos, secundário e superior, as modalidades especiais de educação, a educação extraescolar, a ciência e a tecnologia (Decreto Regulamentar n.º 15/2012).

Procedente do que se tem vindo a expor, retome-se do quadro legislativo os normativos Decreto-Lei n.º 125/2011 e o Decreto Regulamentar n.º 15/2012, referentes à reestruturação cíclica e orgânica do ME, e sobre estes atente-se à cronologia, ao enquadramento, à natureza e objeto dos mesmos. Isto porque são estes os normativos, particularmente o último, que em termos de discurso político-normativo regem a atual Inspeção da Educação e, portanto, os que presidiram à definição e delimitação do presente estudo.

Ora, perante um quadro tão vasto e abrangente no que diz respeito à missão e funções da Inspeção, seja em termos da administração educacional, seja em termos do funcionamento do sistema educativo, como se pode ver pelo articulado acima houve a necessidade de delimitar o objeto de estudo.

---

<sup>8</sup> Relembre-se que neste estudo a sigla ME deve ser lida à luz da organização das áreas governamentais da Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro): Educação, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sendo de referir ainda que este abrange a Juventude e Desporto.

Para tanto, definiu-se, primeiramente que o trabalho se centraria sobre a missão e funções da Inspeção, enquanto serviço central do ME, especificamente no âmbito do sistema do ensino não superior público<sup>9</sup>, ou seja, o *controlo, a auditoria e a fiscalização da educação* pré-escolar e ensinos básico e secundário. De seguida, optou-se por realizar esta investigação baseada no estudo das perceções dos diretores de escola<sup>10</sup>, por serem estes atores os que mais diretamente interagem com a Inspeção.

## **2. Metodologia**

### **2.1. Procedimentos metodológicos**

Globalmente, o estudo assenta numa metodologia de características descritiva e interpretativa, pois os fundamentos que nortearam o processo investigativo objetivaram descrever, analisar e compreender as perceções dos diretores de escola acerca da realidade em estudo, isto é, a missão e funções da Inspeção enquanto serviço do central do Ministério da Educação (Amado, 2014; Bardin, 2014; Biklen & Bogdan 1994; Coutinho, 2015; Fortin, 1999; Freixo, 2012; Guerra, 2006; Tuckman, 2012).

Este estudo, com uma natureza que cruza as vertentes qualitativa e quantitativa, foi operacionalizado através da aplicação de um inquérito por questionário (IQ) dirigido aos diretores de escola do território continental de Portugal. A opção por esta técnica justificou-se não só pela faculdade de ser aplicada a um conjunto alargado de indivíduos, mas também por permitir efetuar o levantamento de um grande número de informações, ao mesmo tempo que facilita tornar inteligível a complexidade da realidade em estudo (Gonçalves, 2012; Coutinho, 2015; Tuckman, 2012).

---

<sup>9</sup> Esta delimitação é transversal ao presente estudo. Isto quer dizer que todas as vertentes tratadas nesse âmbito dizem respeito ao papel da Inspeção no sistema de ensino não superior público, abrangendo a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário.

<sup>10</sup> Órgão da administração e gestão das escolas, instituído pelo Decreto-Lei. n.º 75/2008, de 22 de abril, firmado pelo Decreto-Lei. n.º 137/2012, de 2 de julho.

O questionário, elaborado com base numa Grelha de indicadores (fundamentados no Decreto Regulamentar n.º 15/2012), obedece a um formato construído de raiz e organizado por seis dimensões, a que correspondem 31 questões (fechadas e abertas), sendo que este estudo diz respeito à Dimensão *A- Missão/Funções*, com 17 itens. Acresce que estes foram operacionalizados, em termos de resposta, a partir de uma escala tipo *Likert* (pontuação de 1 a 5), em que 1 é “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”.

Após a elaboração do instrumento, este foi sujeito a um painel de peritos por forma a avaliar a adequação dos itens aos conteúdos pretendidos e sua inteligibilidade, utilizando para tal a técnica *think aloud* (Charters, 2003; Terwee et al., 2007). Em fase posterior, o IQ passou por um pré-teste, aplicado aos mesmos elementos do painel de peritos, que, depois de discutida a observância dos princípios éticos, nomeadamente o direito à informação e liberdade em colaborar no estudo, procedeu-se à formalização de um link com recurso à ferramenta “docs.google.com” (Coutinho, 2015), (Tuckman, 2012).

Por último, o *link* foi enviado por carta/convite, via correio eletrónico, a todos os diretores de escolas do território continental português, a 19 de dezembro de 2017, ficando disponível *online* até 30 de janeiro de 2018. Adveniente deste processo, os dados foram recolhidos (online) e tratados, com recurso ao *software Microsoft Office Excel*, versão 2016.

## 2.2. A amostra

Para dar resposta aos objetivos deste trabalho investigativo, foi definida como população do estudo os diretores de escolas do território continental português, sendo esta constituída por 811 diretores de escolas (agrupamento de escolas e escolas não agrupadas) de Portugal Continental<sup>11</sup>.

A amostra aqui representada corresponde aos diretores que se disponibilizaram em responder ao questionário. Assim, num universo de N=811 inquiridos (diretores de escolas), foi obtida uma amostra de n=111, a que corresponde uma taxa de resposta de 13,7%,

---

<sup>11</sup> <http://www.dgae.mec.pt> - Direção-Geral da Administração Escolar.

distribuídos geograficamente por todos os distritos do território de Portugal continental.

Enquanto população respondente, a amostra caracteriza-se por 90,1% diretores de agrupamento de escolas e 9,9% diretores de escolas não agrupadas, com uma média de 54,5 anos de idade, sendo 59% do género masculino,

Se se considerar que, à data da administração do IQ, 99,1% dos diretores respondentes são professores do quadro de nomeação definitiva e 84% têm mais de 4 anos no cargo de diretor e 14% dos participantes perfaziam 10 anos no cargo, poder-se-á dizer que a amostra é constituída por um grupo de diretores de escola estável e concomitantemente experiente, no que concerne a questões diretamente relacionadas com a vertente temática.

### **3. As perceções dos diretores sobre a missão e funções da Inspeção**

#### **3.1. Apresentação e discussão de resultados**

Os dados que se apresentam nas Tabelas 1 e 2 decorrem dos resultados obtidos através das respostas dos questionários recebidos e dizem respeito às perceções dos diretores de escolas públicas sobre o papel da Inspeção no funcionamento do sistema de ensino não superior.

Neste sentido, procede-se a uma análise global desses resultados, tendo em conta, por um lado, as perceções dos diretores e, por outro, o que determina o discurso político-normativo para a missão e funções da Inspeção, enquanto serviço central do ME, no âmbito do sistema de ensino não superior (Decreto Regulamentar n.º 15/2012).

No presente enquadramento observe-se, então, a Tabela 1, onde se pode constatar que as perceções dos diretores tendem a considerar que o papel da Inspeção nos âmbitos de *fiscalização* e de *auditoria*, nas vertentes pedagógica e administrativo-financeira, é relevante, tendo em conta os resultados situados entre uma média de 3,87 (DP= 0,97) (item 3.2) e média de 3,95 (DP=0,90) (item 2.1).

Por outro lado, leia-se que os diretores consideram que o papel da Inspeção não é tão relevante no âmbito do *Controlo*, nas vertentes pedagógica e administrativo-financeira, se tidos em conta os resultados

nos itens 1.1 (média=3,50; DP=1,10) e 1.2 (média=3,54; DP=1,16) e ainda de menor relevância na vertente patrimonial, de acordo com a média (=2,99; DP=1,19) obtida no item 1.3.

Os diretores conferem igualmente à Inspeção um papel de menor relevância e até reduzido nos âmbitos da *fiscalização* e da *auditoria*, na vertente patrimonial, se se considerar os valores expressos nos itens 3.3 (média=3,17; DP=1,17) e 2.3 (média=3,23; DP=1,16) (Tabela 1).

**Tabela 1 – A missão da Inspeção no sistema de ensino não superior (n=111)**

<b>A Inspeção</b>	<b>Média</b>	<b>DP</b>
1. Controla o funcionamento do sistema de ensino não superior público nas vertentes:		
1.1. Pedagógica	3,50	1,10
1.2. Administrativo-financeira	3,54	1,16
1.3. Patrimonial	2,99	1,19
2. Audita o funcionamento do sistema de ensino não superior público nas vertentes:		
2.1. Pedagógica	3,95	0,92
2.2. Administrativo-financeira	3,95	0,90
2.3. Patrimonial	3,23	1,16
3. Fiscaliza o funcionamento do sistema de ensino não superior público nas vertentes:		
3.1. Pedagógica	3,90	1,01
3.2. Administrativo-financeira	3,87	0,97
3.3. Patrimonial	3,17	1,17

Fica assim patente que os diretores reconhecem o papel da Inspeção no funcionamento do sistema de ensino não superior, nos âmbitos da *auditoria*, vertente pedagógica (item 2.1), com média=3,95; DP=0,95) e vertente administrativo-financeira (item 2.2), com média=3,95; DP=0,90; e no da *fiscalização*, vertente pedagógica (item 3.2), com média=3,87; DP=0,97 e administrativo-financeira (item 3.1), com média=3,90; DP=1,01.

Ainda que se admita que os diretores conferem à Inspeção um papel reduzido no âmbito do sistema de ensino não superior público na vertente patrimonial, importará saber que este serviço central do ME não deixou de ter competências nessa matéria. Porquanto, as percepções de diretores, neste âmbito, poderão ser interpretadas à luz da assunção

de responsabilidades por parte dos municípios, os quais têm vindo a assumir competências, a esse nível, no setor da educação.

Note-se que a ação dos municípios na Educação é uma realidade no território continental desde os anos 80 do século passado, destacando-se nesse âmbito os Programas de delegação de competências/Contratos de execução, em 2008, e o Aproximar Educação/Contratos de Educação e Formação Municipal, em 2015 (Neto-Mendes, 2018).

Em relação a este aspeto, e em termos de discurso político-normativo, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, indica que “é da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública, [...] nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção” (art.º 11.º, ponto 1.).

Ainda, assim, não obstante se reconhecer, por um lado, que os municípios têm vindo a (re)definir posições na assunção de atribuições em matéria de educação, por outro, admita-se que aquela Lei, em termos de transferência de competências para as autarquias, indicia ainda um longo caminho a percorrer, porventura imbuído de pegadas centralizadoras e burocráticas, estas visíveis no texto legislativo, bem ao jeito da tão peculiar característica das reformas públicas portuguesas: “É criada uma comissão de acompanhamento da descentralização integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, que avalia a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências” (Lei n.º 50/2018, art.º 6.º, ponto 3).

O facto de se convocar aqui aquela Lei vai no sentido de se ter presente que, enquanto outros serviços, neste caso os municípios, têm vindo a ocupar ao longo do tempo a centralidade dos discursos de diferentes governos constitucionais, quer no âmbito das linhas orientadoras dos seus programas, quer na legislação produzida no que se refere à descentralização das políticas educativas, à Inspeção tem sido aduzido um distanciamento, ao nível do plano discursivo governamental e legislativo, da tão apregoada territorialização das políticas educativas.

Em relação a este questionamento veja-se, a exemplo, o plasmado no quadro normativo o Decreto Regulamentar n.º 15/2012, este específico à Inspeção, estruturado em termos de natureza e objeto, numa

lógica de racionalização de recursos financeiros e humanos: “Importava decididamente repensar e reorganizar a estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento” (§ 3.º, preâmbulo, Decreto Regulamentar n.º 15/2012).

Voltando à questão de os diretores percecionarem uma menor relevância ao papel da Inspeção nos âmbitos do *controlo, auditoria e fiscalização*, na vertente patrimonial, esse posicionamento poderá ser enquadrado no entendimento que essas atribuições, embora cometidas à missão e funções da Inspeção, também serem da sua competência, designadamente, “gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos” (Decreto-Lei n.º 75/2008, art.º 20.º, ponto 4, alínea h).

Por outro lado, essas atribuições foram, entretanto, incluídas nos consecutivos normativos gizados no âmbito do quadro do (re)posicionamento do poder central face ao poder local (Costa et al., 2004) e, nesse sentido, os municípios têm assumido significativas competências nessa vertente.

Observe-se agora a Tabela 2, esta referente às funções específicas da Inspeção no que concerne ao cumprimento da sua missão.

**Tabela 2 – As funções da Inspeção no âmbito do sistema de ensino não superior (n=111)**

<b>A Inspeção</b>	<b>Média</b>	<b>DP</b>
1. Aprecia a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas	4,34	0,67
2. Avalia a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho	3,61	1,02
3. Audita os sistemas e procedimentos de controlo interno, de acordo com os normativos em vigor	4,04	0,81
4. Participa no processo de avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário	4,23	0,82
5. Zela pela equidade no sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos dos utentes	3,34	0,90
6. Controla a aplicação eficaz, eficiente dos dinheiros públicos, nos termos da legislação em vigor, de acordo com os objetivos definidos pelo governo	3,62	0,93
7. Assegura a ação disciplinar e os procedimentos de contraordenação, previstos na lei	3,66	1,00
8. Contribui para a qualidade do sistema educativo	3,50	0,96

Nessa perspetiva, e tendo em conta os valores expressos no item 1, com média=4,34; DP=0,67, os diretores remetem, nitidamente, a missão da Inspeção às funções de “apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos serviços e órgãos de gestão e administração das escolas”. Seguem-se a “participação no processo de avaliação”, item 4, com média=4,23; DP=0,82 e a “auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo interno”, item 3, com média=4,04; DP=0,81 (Tabela 2).

Continuando a leitura dos resultados (Tabela 2), estes evidenciam que os diretores desvalorizam as funções da Inspeção na “garantia da equidade e salvaguarda dos interesses dos utentes do sistema educativo”, tendo em conta os resultados observados no item 5 (média= 3,34; DP= 0,90) e na “qualidade do sistema educativo”, item 8 (média=3,50; DP=0,96), comparativamente com o seu papel, no que se relaciona com a “verificação da conformidade legal dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas” (item 1, como se assinalou anteriormente).

Ademais, as perceções dos diretores inclinam-se para um menor papel da Inspeção no âmbito das questões relacionadas com o “assegurar a ação disciplinar e os procedimentos de contraordenação”, conforme se observa no item 7, média=3,66; DP=1,00.

A visão por parte dos diretores em relação aos quesitos da ação disciplinar poderá estar associada ao facto de ser cometido à Inspeção, em matéria legislada, no âmbito das escolas públicas do sistema de ensino não superior público, “apoio técnico-jurídico às escolas<sup>12</sup>. Neste campo, não obstante a Inspeção ter funções em matéria disciplinar, os processos de carácter disciplinar são da responsabilidade das escolas e, portanto, desencadeados pelas mesmas, pelo que, segundo o Relatório de Autoavaliação de Atividades 2017, só chegam à Inspeção “quando neles se proponham sanções expulsivas” (IGEC, 2017, p. 81).

Na sequência destes resultados saliente-se que as perceções dos diretores posicionam a missão da Inspeção no sistema de ensino não superior, primordialmente, nos âmbitos da *auditoria* e da *fiscalização*, vertentes pedagógica e administrativo-financeira, secundarizando a

---

<sup>12</sup> No âmbito do apoio jurídico prestado às escolas, refira-se o Guia de Apoio às Escolas em matéria disciplinar disponível em: [http://www.ige.min-edu.pt/content\\_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/04/01&auxID=&newsID=726#content](http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/04/01&auxID=&newsID=726#content)

sua missão nas mesmas vertentes no âmbito do *controle*. Assinale-se, ainda, que os resultados traduzem uma menor concordância, por parte dos diretores, nos aspetos ligados à missão da Inspeção, nos âmbitos *do controle, auditoria e fiscalização*, vertente patrimonial.

Quanto às funções que são atribuídas à Inspeção no cumprimento da sua missão nas escolas do ensino não superior, as percepções dos diretores evidenciam que estas são valorizadas particularmente na apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas, na participação da avaliação das escolas e em auditorias aos sistemas e procedimentos de controle interno. É de salientar que estes diretores conferem uma menor relevância às funções da Inspeção em domínios relacionados com o contributo para a qualidade e equidade *do e no* sistema educativo.

Esta visão por parte dos diretores não parece estar em contraciclo, se tido em conta o fator de proximidade daqueles atores educativos e as competências que lhe estão conferidas (Decreto-Lei n.º 75/2008). Na realidade, nestes termos, os diretores poderão admitir que são os principais responsáveis por questões tendentes à qualidade da educação prestada, bem como à equidade da mesma. Sendo que respondem perante os utentes do sistema educativo (os alunos), as comunidades educativas que gerem e porventura à tutela, já que a atual Inspeção é um serviço central do ME sob a administração direta do Estado (Decreto Regulamentar n.º 15/2012) e, portanto, exterior aos territórios educativos onde desempenha a missão e funções que lhe estão consignadas naquela Lei.

#### **4. Considerações finais**

Conforme o aludido anteriormente, foram atribuídas à Inspeção missão e funções específicas no quadro do sistema educativo e, conseqüentemente, na administração educacional que a distinguem dos demais serviços do ME.

Relativamente à atual Inspeção (2019), estes resultados mostram que as percepções dos diretores conferem à Inspeção um papel que parece globalmente ajustado ao funcionamento do sistema de ensino não superior.

Todavia, considere-se que as perceções dos diretores atribuem a este serviço central do ME um papel de maior relevância em aspetos relacionados com a *fiscalização e de auditoria* nas vertentes pedagógica e administrativo-financeira, secundarizando a sua missão e funções nos âmbitos da *fiscalização e da auditoria* na vertente patrimonial.

Acresce que a pertinência que os diretores concedem ao papel da Inspeção naquelas vertentes, consubstancia-se primordialmente, nas funções de apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas, na participação da avaliação das escolas e nas auditorias aos sistemas e procedimentos de controlo interno. Esta visão de Inspeção como verificadora da legalidade pode ainda ser ilustrada com a menor pontuação atribuída pelos diretores às funções da Inspeção nos domínios relacionados com a equidade do sistema educativo e os interesses dos utentes.

Reconheça-se, ainda, que as perceções destes diretores sobre a missão e funções da Inspeção parecem estar associadas a fundamentos formais de ordem político-normativa, caldeados no quadro da arquitetura legislativa, que até aos nossos dias enformam o sistema educativo português. Nesta perspetiva, veja-se que, à luz do discurso político-normativo (Lei n.º 50/2018), as autarquias locais e as entidades intermunicipais vão assomando competências na área da educação, enquanto a atual Inspeção (Decreto Regulamentar n.º 15/2012) apresenta um percurso inverso traduzido, por exemplo, na extinção das Delegações Regionais, substituídas por áreas territoriais (Porto, Coimbra e Lisboa) e na concentração dos serviços administrativo-financeiros e de provedoria nos serviços centrais (com sede em Lisboa).

De igual modo, saliente-se ainda, a existência de uma certa separação entre agentes educativos que, à partida, deveriam estar em sintonia na credibilização e creditação do serviço público que é a educação: de um lado, a Inspeção, serviço central do ME, que, no exercício da sua missão e funções (Decreto-Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002), está comprometida com a regulação da educação, verificando a legalidade das práticas, avaliando e informando os responsáveis políticos sobre o andamento das políticas educativas *em cada escola*; do outro, os diretores de escolas, a quem são atribuídas responsabilidades e poder para

desenvolver o projeto educativo de cada escola e executar localmente as medidas de política educativa (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Por conseguinte, sob a ótica formal, isto é legislativa, a autonomia da organização escolar desenhada neste normativo vem conferir significativas alterações ao nível das competências dos órgãos da administração e gestão das escolas permitindo-lhes assumir dinâmicas específicas, nomeadamente nos âmbitos de organização pedagógica, avaliação, organização curricular, gestão dos recursos humanos, ação social escolar, patrimonial, administrativa, financeira e ação disciplinar – um contexto de desenvolvimento que, todavia, a visão apresentada pelos diretores sobre a Inspeção no presente estudo parece questionar.

## Referências

- 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
- Afonso, N. (1998). A Inspeção-Geral da Educação e as transformações do sistema educativo. In Inspeção-Geral da Educação, *Atas da 1ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação* (pp. 25-34). Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Amado, J. (2014). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*, (2ª Edição). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Antunes, F. (2005). Globalização e europeização das políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.
- Ball, S. (2001). Diretrizes e políticas globais e relações políticas locais de educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1 (2), 99-116.
- Bardin, L. (2014). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2004). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura, (Org.), *Políticas e gestão local da educação. Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp.13-22). Aveiro: Edição Universidade de Aveiro.
- Biklen, D., & Bogdan, L. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Charters, E. (2003). The Use of Think-aloud Methods in Qualitative Research: An Introduction to Think-aloud Methods. *Brock Education*, 12(2), 68–82.

- Clímaco, M. (2002b). A IGE e a avaliação integrada das escolas. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Qualidade e avaliação da educação: Seminários e colóquios* (pp. 35-46). Lisboa: Ministério da Educação/CNE.
- Costa, J. A., & Ventura, A. (2002). Avaliação integrada das escolas: análise em torno das opiniões dos intervenientes. In J. A. Costa; A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Avaliação das Organizações Educativas* (pp. 105-124). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A., Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (2002). *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Coutinho, C. (2015), *Metodologias de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teorias e prática* (2º ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 13-30.
- Fortin, M. F. (1999). *O processo de investigação: da concepção à realidade*. Loures: Lusociência.
- Freixo, M. (2012). *Metodologia Científica - Fundamentos Métodos e Técnicas* (4ª Ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Giddens, A. (2007). *A Europa na era global*. Lisboa: Editorial Presença.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo Sentidos e formas de uso*. Lisboa: Príncipia Editora.
- Gonçalves, M. (2012). *Educação, Trabalho e Família: Trajetórias de Diplomados Universitários*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hill, M. M., & Hill, A. (2008). *Investigação por Questionário* (2ª Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Neto-Mendes, A (2018) A Rede Escolar em Portugal: Apontamentos histórico-políticos desafios pedagógicos. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re) configurações, tensões e desafios. VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar* (pp.57-83). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Stoer, S. (1986). *Educação e mudança social em Portugal, 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2010). Educação, Globalização e Neoliberalismo. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação. *Revista Lusófona de Educação*, 16 (16), 43-56.
- Terwee, C. B., Bot, S. D. M., de Boer, M. R., van der Windt, D. A. W. M., Knol, D. L., Dekker, J., & de Vet, H. C. W. (2007). Quality criteria were proposed for measurement properties of health status questionnaires. *Journal of Clinical Epidemiology*, 60(1), 34–42. <http://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2006.03.012>.

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

### **Legislação<sup>13</sup>**

Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro. Criação da Inspeção-Geral de Educação.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas oficiais do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário.

Decreto-Lei n.º 304 /91, de 16 de agosto. Orgânica que transforma a Inspeção-Geral de Ensino, em Inspeção-Geral de Educação.

Decreto-Lei, n.º 140 /93, de 26 de abril. Estabelece a Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Educação.

Decreto-Lei n.º 271/95, de 23 de outubro. Aprova a Lei Orgânica da Inspeção Geral da Educação.

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.

Decreto Regulamentar nº 81-B/2007, de 31 de julho. Aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Educação.

Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho. Aprova o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Aprova o Regime Jurídico de Gestão e Administração das escolas do ensino não superior.

Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro. Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência.

Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro. Aprova a orgânica da Inspeção-Geral do Ministério da Educação e Ciência.

Regulamento n.º 189/2013, de 24 de maio. Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral da Educação e Ciência

Decreto-Lei n.º 169-B/2019 de 3 de dezembro. Aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional.

---

<sup>13</sup> O índice da legislação referenciada segue a ordem cronológica, independentemente da denominação jurídica.

## **Outros documentos**

Inspeção-Geral da Educação (1999). Plano de Atividades, Capítulo II. Uma estratégia para assegurar o futuro, pp. 4- 5. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação.

Inspeção-Geral da Educação (2000). Plano Anual de Atividades Lisboa, Portugal: Edição Inspeção-Geral da Educação.

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2017). Plano Anual de Atividades, p.30. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação e Ciência.

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2017). Relatório de Atividades e Autoavaliação. Disponível em: [http://www.igec.mec.pt/upload/Instrumentos\\_Gestao/IGEC\\_RA\\_2017.pdf](http://www.igec.mec.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_RA_2017.pdf)



## **El liderazgo distribuido como garantía de excelencia escolar**

Beatriz Barrero Fernández  
Universidad de Granada  
beatrizbarrero@ugr.es

Jesús Domingo Segovia  
Universidad de Granada  
jdomingo@ugr.es

### **Resumen**

Si pensamos en una empresa con éxito o una sociedad eficaz seguramente la imagen que veamos sea aquella en la que un grupo de personas tienen responsabilidades compartidas; donde cada individuo tiene la capacidad de gestionarse en beneficio de los demás miembros del grupo. Pero ¿ocurre igual cuando pensamos en un centro educativo? ¿Qué imagen mental se dibuja en nuestras mentes al describir una escuela con éxito, una escuela eficaz? Uno de los principales requisitos que debería cumplir está relacionado con la capacidad de liderazgo que posee la institución. Como ya apuntó la OCDE (improving School Learning) la mejora del liderazgo escolar ha tomado importancia en aquellos contextos donde no existe una consolidación como institución.

El liderazgo intermedio (Harris, 2014) se puede considerar una práctica profesional que favorece la mejora educativa y por ende la excelencia escolar de los centros. El director como líder natural de su centro, supone un agente primordial en el éxito de los procesos de mejora y, en consecuencia, también en la búsqueda de respuestas educativas eficaces en la escuela y la mejora educativa (Day & Sammons, 2013; Day, 2017;

Leithwood, 2009; Bolívar, 2019). El asesor también adquiere un papel importante como articulador de otros líderes intermedios (Bassett, 2016; Grootenboer, 2018) coliderando procesos de transformación en un marco de colaboración e interacción profesional.

La experiencia que aquí se presenta forma parte de una investigación mayor sobre el impacto del liderazgo intermedio en los centros educativos de enseñanza obligatoria. Se recuperan las percepciones de cuatro equipos directivos y algunos maestros líderes de los centros en cuanto a la importancia del servicio de apoyo, como promotor del cambio. Los resultados muestran cómo un servicio de apoyo actuando como líder intermedio puede favorecer procesos la excelencia escolar. Podemos afirmar que el liderazgo intermedio contribuye a la construcción de una comunidad práctica profesional, garante de una escuela excelente del siglo XXI.

## **1. Introducción**

La dirección escolar en España cuenta con la particularidad de estar representada por docentes en ejercicio que deciden de forma libre acceder al puesto de dirección durante un tiempo. Transcurrido ese periodo -en el que finalizan el mandato o no cuenta con el apoyo de sus compañeros en los procesos de renovación- retornan al puesto de maestros. Con igualdad de condiciones que sus compañeros, tras haber representado al centro y ser puente entre la administración. Es un papel abierto a todos aquellos docentes que quieran asumir cargos de gestión en representación del centro. Siendo estos los principales actores para el buen funcionamiento de la escuela.

La mayoría de los directores y directoras de centros educativos españoles dedican la mayor parte de su tiempo a cuestiones administrativas y de gestión escolar. Las funciones establecidas en la normativa (decreto 327/2010) dibujan un profesional más vinculado a la representación del centro, a cuestiones burocráticas frente a labores de coordinación y dirección pedagógica.

Durante muchos años la figura del director ha sido clave en el correcto funcionamiento de las escuelas. *Los directivos de los establecimientos educativos han tenido un papel decisivo a la hora de facilitar la organización y promoción de oportunidades de aprendizaje y desarrollo profesional*

(Timperley, 2008 p. 17) Caía sobre sus hombros una responsabilidad inmensa de mantener a flote a toda la comunidad escolar. El director ejercía un rol sustancial entre la administración y los centros. Su hacer permitía que la comunidad escolar llegara a puerto. Pero este liderazgo atribuido a una sola persona generaba una cultura de trabajo muy individualista en la que la diversidad de opiniones no era muy aceptada.

Afortunadamente, en los últimos años son cada vez más los directores que han ido mudando sus prácticas en relación a la dirección del centro. De un lado la concepción individualista se ha ido tornado a un entorno mucho más colaborativo. Y de otro, las prácticas *han ido produciendo un desplazamiento del foco de atención desde la gestión organizativa hacia el liderazgo y hacia el núcleo central de las organizaciones escolares, esto es, los procesos de enseñanza-aprendizaje* (González, 2011, p. 165).

Las nuevas circunstancias educativas han requerido una transformación de la dirección escolar. Se demanda otro tipo de gestión escolar más vinculada a acciones de coordinación entre profesionales educativos, en palabras de Bolívar y Domingo (2019) la dirección escolar debe pasar de la gestión al liderazgo distribuido, como factor determinante para la mejora de la educación.

La OCDE también se posiciona en este sentido y afirma que:

El liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad de los programas de política educativa a nivel internacional. Desempeña una función decisiva en la mejora de los resultados escolares al influir en las motivaciones y capacidades de los maestros, así como en el entorno y ambiente escolares. El liderazgo escolar eficaz es indispensable para aumentar la eficiencia y la equidad en la educación [...] los responsables de la política educativa necesitan mejorar la calidad del liderazgo escolar y hacerlo viable (Pont et al. 2008:9 y 19)

Nos encontramos en un momento de tránsito en el que los directores deben redescubrir su rol y dar el salto de ser un líder burocrático-administrativo por un colaborador pedagógico y promotor de prácticas docentes más conectadas con la realidad tanto social como escolar. La función principal de los directivos debiera ser: dirigir y liderar el Proyecto Educativo del Centro, de acuerdo con su concreción (y compromiso público) en el Proyecto de dirección (Bolívar, 2019: 23). En palabras de Fullan (2016) se requiere de un director que desempeñe un rol de

líder pedagógico de forma que maximice el aprendizaje de todos los docentes y de todos los estudiantes.

El director, como líder natural de su escuela, se predispone como un agente primordial en la búsqueda de respuestas educativas eficaces y en el éxito de los procesos de mejora. Así lo corroboran los aportes teóricos internacionales, estableciendo el liderazgo escolar como contribuyente a la efectividad de las organizaciones (Gronn and Ribbins, 2003; Marzano, Waters and McNulty, 2005; Kythreotis and Pashiardis, 2006; Hallinger y Huber, 2012). No obstante, de acuerdo con Harris (2014), ello requiere distribuir este liderazgo y compromiso profesional entre los líderes educativos y el profesorado; entendiéndose esta función de liderazgo más desde una perspectiva de liderazgo múltiple y compartido (Bolívar, 2010).

Es por ello razonable que los directores y directoras necesiten de otros líderes intermedios que les den soporte (Searby & Armstrong, 2016). Diversos trabajos apoyan esta idea de responsabilidad compartida en la que los líderes son apoyados por colegas críticos (internos o externos) con funciones de asesoría (colaborativa y constructivista), o bien se integren en redes de liderazgo, apoyo y corresponsabilidad, conformando comunidades ampliadas de práctica profesional (Stoll & Kools, 2017).

Existen otros liderazgos intermedios (*middle leaderships*), que ocupan una particular posición como nexo del sistema; pueden actuar tanto como promotores o inhibidores de innovación, de articulación de un proyecto educativo comunitario o de una cultura democrática e inclusiva. Desde este plano intermedio, normativamente aceptado, pueden desenvolverse como interconectores profesionales y asesores colaborativos que dinamizan el desarrollo del liderazgo pedagógico para la mejora educativa en las escuelas de su zona de influencia.

Tomando como referencia el contexto español, existe un afianzado servicio de apoyo - compuesto por profesionales de la orientación educativa- que se encarga de apoyar zonas educativas o localidades empleando el liderazgo intermedio (escuela-sistema) del que hablan los aportes teóricos. En las que los líderes por circunstancias varias se pueden encontrar con dificultades para liderar sus centros. Este servicio de apoyo entra en juego para favorecer procesos de transformación educativa y comunitaria. Por lo que parece relevante indagar y divulgar prácticas educativas que estén desarrollando acciones profesionales cercanas en actuar como líderes pedagógicos

intermedios. En los que se ejerza un rol de asesor y colega crítico (Domingo, 2009; Lago & Onrubia, 2011) que acompañe en el desarrollo de un liderazgo eficaz de los directivos escolares, y el avance sostenible y comprometido de cada centro en la mejora “real” del aprendizaje de su alumnado.

El trabajo muestra una experiencia de cómo un servicio de apoyo, actuando como líder intermedio, puede favorecer procesos de excelencia escolar. Interesa conocer este tipo de dinámicas para ratificar la potencialidad de este servicio de apoyo como impulsor de un liderazgo colectivo como vía segura para el mejoramiento de las escuelas.

## 2. Metodología

El estudio parte de una investigación mayor<sup>1</sup> de corte cualitativo dentro de una perspectiva (auto)biográfica y dialógico-reflexiva (Calderhead, Denicolo y Day, 2012). Se pretendía generar conocimiento desde el compartir y debatir en profundidad con otros experiencias profesionales (Bolívar y Domingo, 2019) sobre cómo se desarrolló el liderazgo intermedio desde una función de zona educativa.

Se selecciona un informante clave de manera intencionada. Interesaba seleccionar a un orientador de un servicio de apoyo que llevara a cabo acciones de liderazgo intermedio como pilar de su práctica profesional. Una persona con una trayectoria consolidada, con un hacer sustentado en ser un colega crítico, reconocido por compañeros de profesión y agentes de la administración educativa. En la que su desarrollo profesional lo ha situado en diferentes puestos (maestro, psicólogo y responsable en un cargo de la administración).

La zona de influencia se caracteriza por ser una zona vulnerable en la que su índice socio-económico y cultural se sitúa debajo de la media de la comunidad autónoma. Viéndose incrementado tras el proceso de acompañamiento crítico y reflexivo como líder intermedio. Se han potenciado e incrementado los niveles de éxito y los centros actualmente se sitúan por encima de la media de la comunidad.

---

<sup>1</sup> Para más información: Barrero, B (2013). *La práctica del asesoramiento para la mejora de los centros desde los Equipos de Orientación Educativa: Un estudio de caso*. Granada: ISBN: 978-84-9028-773-6 disponible en: <https://hera.ugr.es/tesisugr/22774713.pdf>

Para la recogida de datos se han desarrollado un total de 24 entrevistas además cuatro grupos de discusión con los centros de influencia del servicio de apoyo; más una entrevista con el inspector de zona. Los grupos de discusión se han compuesto por el equipo directivo y personas relevantes del centro. Los encuentros han tenido lugar de forma separada para evitar el sesgo de información que podría tener reunir a todos los equipos directivos en un mismo encuentro. No obstante, con el fin de establecer diálogos similares y evitar el que los discursos tomaran una dirección distinta se establece un pequeño guión de entrevista; aunque en todo momento estuvo abierta la posibilidad de abordar otras cuestiones de interés emergidas del propio diálogo.

Para asegurar la fiabilidad del estudio se han accedido a las opiniones de diversos informantes (el propio orientador del caso; los directores; jefes de estudios y algunos docentes con una influencia considerable en el centro. Además del inspector de la zona). De manera que la información recabada fuera válida y prácticamente triangulada, para asegurar la fiabilidad de los datos. Han sido casi una quincena de personas las que han opinado sobre la labor de orientador.

A modo de validación de la información se han ido revirtiendo los datos recogidos en cada encuentro a cada uno de los participantes, solicitando que verificara la información recogida e invitando a poner en claro algunos comentarios que no habían quedado claros en el fervor del discurso.

Para gestionar el volumen de información generado se han usado las herramientas del programa Nvivo 10. Se ha cuidado no interferir con ello en la construcción de sentido propio de los procesos de debate y aproximación procesual (por preguntas sucesivas). Interesaban las temáticas y orientaciones emergentes de los relatos y no tanto sus cuantificación u orden. Interesaba entrar en las interpretaciones de las palabras y en los mensajes que hay detrás de los discursos.

### **3. Resultados**

Los resultados obtenidos recogen las aportaciones del estudio de caso y de los sujetos receptores de la labor asesora. Interesa conocer cómo se han ido dando los procesos de acompañamiento del servicio de apoyo en los centros. Gracias a este análisis podemos concretar de

qué forma el servicio de apoyo ha actuado como líder intermedio en la promoción de iniciativas y en la transformación de la zona.

Para que se hagan más comprensibles los resultados, estos se organizan en torno a una serie de indicadores que han sido consolidados desde la práctica. Y que tanto el sujeto de estudio como los agentes receptores han destacado como claves efectivas en el trabajo con los centros.

La primera idea que emerge en este proceso de liderazgo distribuido responde a **una visión socio-constructiva**. En la que la asesoraría procesual y colaborativa cobra vida en las acciones diarias. Actuar desde una insistencia continua; mostrarse como un apoyo y un recurso a lo largo del tiempo. Condimentado con altas cotas de **implicación y acompañamiento cercano** por parte del servicio de apoyo.

Es una persona que se implica muy de lleno en los proyectos que al final no solamente es capaz de crear un equipo de trabajo, sino que se implica de una forma permanente y continuada. (Dir. Centro A)

Es muy inquieto, muchas veces nos lleva a trote. “estamos en una cosa y ya nos está proponiendo otra”. [...] una persona con inquietud yo pienso que crea también inquietud, y eso nos hace crecer, y eso es positivo. Aunque tengamos que en determinados momentos decirle “necesitamos frenar. La gente necesita tiempo de ir asimilando los temas” pero yo pienso que es necesario (Jefe de Estudios Centro B)

Participa mucho en el centro, sobre todo dinamizando mucho en temas de la agenda común de comunidad escolar de municipio, en charlas, en planes y programas (Dir. Centro A).

Otro de los indicadores de este proceso tiene que ver con la **coordinación de un trabajo en equipo**. La distribución del trabajo y el reparto responsabilidades se reconoce como un factor clave para la construcción de equipos de trabajo comprometidos con los cambios y los procesos reflexivos.

Lo primero que se hizo. Ponernos de acuerdo [...] eso es lo positivo, porque ideas que tiene uno, otro y otro, él se va aunando. Él está haciendo la coordinación de esos programas unión. Él intenta sobre todo aunar como localidad. Él lo que intenta es que estemos en contacto y eso sí que lo ha logrado (Dir. Centro B)

Fue la primera persona que empezó a meter la idea del trabajo por competencias. Y luego ya nos animamos tanto que estamos metidos

en un proyecto a nivel nacional. Él fue el iniciador, el que nos empezó a orientarnos (Jefe de Estudios Centro A)

Complementario a esto, *hacerse prescindible* a medida que los centros vayan adquiriendo más soltura, empoderándose para afrontar situaciones e iniciar acciones transformadoras. El sujeto entendía esto desde una acción diluida en la práctica. Promover procesos, remover acciones, activar iniciativas y llegado el momento no quedar identificado como el responsable de eso. Actuar de forma tan colaborativa que los implicados no sean capaces de hermanar a nadie con la acción emprendida.

Antes intervenía más en temas de convivencia. Y ya prescindimos de él. Ahora lo necesitamos menos en el tema de intervención con familias. Cuando hay algún conflicto lo resolvemos sin que él tenga que intervenir. (Dir. Centro D)

*Ser un recurso potenciador de nuevas propuestas.* Generar dinámicas en los centros a la vez que atiendes a las necesidades del centro. Hacer que emerjan procesos reflexivos y que estos sean iniciadores de nuevas acciones de mejora.

Mi objetivo último, a nivel de localidad, es que se consiguiese que la mayor parte del profesorado integrasen en su práctica cotidiana algunas propuestas metodológicas comunes de gran potencialidad que garanticen de verdad el aprendizaje y la inclusión (Entrevista 13).

Él fue el iniciador, el que empezó a orientarnos; recuerdo que nos reíamos todos los directivos de colegios porque no sabíamos ni qué eran las ideas que él traía y ahora son el alma del Proyecto Educativo de Localidad (Dir. Centro C).

Entonces tienes que intentar llegar a los demás para convencer de que esto es lo bueno. Entonces llegó Caso. En aquellos momentos nosotros teníamos durante ese año antes de que llegara Caso, habíamos planteado trabajar de otra manera. Y él apoyo esta idea y favoreció que se consiguiera (Dir. Centro D).

Actuar desde un **compromiso social y profesional** con los centros y con la comunidad en general. Cuyo norte será la mejora educativa. El servicio de apoyo debe estar conformado por profesionales cuyo hacer se asiente en acciones marcadas por la profesionalidad y el compromiso

educativo. Entender que cada acción puede repercutir en meses de trabajo previo, por lo que la prudencia, el respeto y la profesionalidad deben abanderar toda acción que se acometa desde el servicio de apoyo.

El compromiso y la implicación son clave. Tienes que tener un compromiso social, porque quiero cambiar esta sociedad. Y ello se traduce en compromiso educativo. Quiero que mejoren de calidad educativa y el compromiso con esta mejora en las escuelas y su profesorado. El éxito o el fracaso escolar es mi éxito o mi fracaso. Soy parte del proceso aunque no esté en el aula (Entrevista 3)

Actuar desde un liderazgo intermedio supone respetar el propio crecimiento de cada centro y *respetar los tiempos de desarrollo* de cada uno de ellos. Existen centros que por su propia trayectoria trabajan de manera muy dinámica y ágil, frente a otros en los que cualquier idea de cambio supone un esfuerzo gigantesco. Ante ello la mejor postura del servicio de apoyo como líder intermedio es favorecer los tiempos de reposo y barbecho.

Nosotros algunas veces lo hemos tenido que parar un poco. Porque la dinámica que él lleva hay veces que nos sobrepasa. La gente está dispuesta a trabajar, los metes, pero hay que ir haciéndolo con cierto tacto. No los puedes agobiar. Frénate un poco que sino... (Dir. Centro D)

El último pilar y quizás uno de los más importantes en los procesos de liderazgo compartido tiene que ver con favorecer la acción global más allá del propio centro. La colaboración franquea las barreras físicas del centro y pasa a niveles superiores, con los centros de la zona, bajo un mismo paraguas educativo. El sujeto de estudio lo denomina: **Proyecto Localidad**. De manera que los centros de la misma localidad comparten documentos y programas con directrices similares elaboradas y reflexionadas de manera conjunta a través de encuentros promovidos por el servicio de apoyo.

Yo destacaría la unión. Él intenta sobre todo aunar como localidad. En vez de tener cuatro centros dispersos, él lo que intenta es que estemos en contacto y eso sí que lo ha logrado. (JE. Centro B)  
Tenemos prácticamente todos el mismo proyecto educativo. Con sus tres documentos de centro (Proyecto Educativo, Reglamento de Organización y Funcionamiento y Plan de Gestión). Él ha sabido de una manera u otra y además colaborando de lleno con nosotros. (Dir. Centro C)

En este tiempo no solo hemos trabajado el aspecto de orientación respecto a los niños, de dinamización y demás. Hemos trabajado en muchos otros campos, la administración publicó un documento en el que obligaba a los centros a redactar sus documentos de centro y hubo que redactarlo entero. Ese documento se compone de otros documentos que también fueron revisados. Y fundamentalmente la labor de Caso fue de coordinación con los otros centros. Coordinación y orientación. (Dir. Centro D)

Los centros de Pueblo trabajamos de manera muy conjunta, en todos los aspectos y diferentes programas que llevamos a cabo, casi todos los llevamos todos los centros y como Caso está en todos hace la labor de coordinación. Lo que unos trabajamos pues puede venir bien para otros y él es el que hace esa labor de coordinación y de aglutinarlo todo ese trabajo. (Dir. Centro D)

Se ha logrado que haya una especie de plan conjunto de trabajo en todos los centros porque ha habido una persona, que es el orientador, que ha sido capaz de aglutinar y de trabajar de manera conjunta. De crear un equipo de trabajo para elaborar un proyecto educativo comunitario y que en la localidad todas las escuelas estén trabajando en una línea determinada; con un proyecto educativo con principios generales acordados de manera colectiva (Inspector de zona).

Los resultados muestran una práctica profesional de liderazgo intermedio desde una perspectiva colaborativa, con un claro componente pedagógico. El liderazgo promovido por el servicio de apoyo ha estado marcado por una identidad profesional de asesoría procesual y constructiva. Codo a codo con los docentes y directivos de las escuelas en los procesos transformación educativa.

Las percepciones del profesorado y de los directivos con respecto al trabajo del asesor como promotor de acciones encaminadas a la mejora han sido revolucionarias. Acostumbrados estos a recibir de este servicio de apoyo “arreglos puntuales ante situaciones concretas”. Han podido evidenciar nuevas formas de acompañamiento mucho más productivas para la comunidad educativa en general. Y así queda corroborado con cada uno de sus comentarios.

#### **4. Discusión**

El estudio se evidencia un ejemplo de liderazgo intermedio, representado por un orientador que actúa como asesor en una zona educativa.

El director es un agente primordial que puede garantizar el éxito en la búsqueda de respuestas eficaces y en los procesos de mejora (Day & Sammons, 2013; Day, 2017; Bolívar, 2019). En ocasiones estos pueden encontrarse con circunstancias que obstaculizan su labor de manera efectiva. Es ahí donde puede cobrar importancia el servicio de apoyo como líder intermedio.

Los orientadores gracias a su formación y disposición pueden potenciar y coliderar de manera compartida esta tarea con los directores y con los demás profesores del centro. Se trata de ser un agente impulsor de iniciativas con norte a la mejora educativa. A pesar de cualesquiera fueran las situaciones en los centros, estos disponen del poder para actuar desde el acompañamiento como colega crítico, promotor de iniciativas y desde la reflexión compartida.

Se han mostrado algunas evidencias que corroboran de qué manera un orientador de equipo de zona actúa como líder intermedio. De manera efectiva y prospera. Actuando desde la colideración y el acompañando a los equipos directivos y en general a los centros en sus procesos de mejora.

Algunas de las claves en las que se sostiene esta forma de liderazgo distribuido responde a: un compromiso y una implicación cercana a los docentes; sensible a sus dificultades, en las que el trabajo en equipo en torno a procesos reflexivos sea la clave para un buen andamiaje. Actuar desde la visión de no hacerse imprescindible, es decir, no caer en el error de ser un promotor líder en la acción. Sino favorecer dinámicas desde una posición de igualdad nunca desde la superioridad.

Ser un recurso potenciador que abandere un gran compromiso social y profesional con la comunidad educativa en general. Posibilitando las estructuras y los tiempos que hagan posible “crear y hacer circular el capital profesional al transformar por completo las culturas de escuelas” (Hargreaves y Fullan, 2014 p. 193).

Las afirmaciones nos hacen recordar que las claves obtenidas muestran una identidad profesional de liderazgo intermedio con impacto en los procesos de transformación, y que son asimilables a las características de liderazgo eficaz promovidas por Day & Sammons (2013). Coincidiendo con la literatura, existen algunos trabajos que destacan la posibilidad de que los líderes sean asistidos por colegas críticos (pudiendo ser estos internos o externos como es el caso) desempeñando funciones

de asesoría o integrándose en redes de liderazgo estables, constituyendo comunidades de práctica profesional (Stoll, & Kools, 2017). Y que estas sean desde la colaboración, la corresponsabilidad y la interdependencia (Bassett, 2016; Bolívar, 2014; Grootenboer, 2018). Como colega crítico, que en línea con los planteamientos de Hargreaves & Fullan (2014).

En definitiva, la participación; el liderazgo distribuido; generar relaciones respetuosas y de confianza; promover la colaboración para aprender; asegurar una estructura de apoyo, buscar apoyos y facilitadores externos son los ingredientes principales para favorecer el desarrollo de Comunidades Profesionales de Aprendizaje (Hord, Roussin y Sommers, 2010; Whalan, 2012; Hargreaves y Fullan, 2014; Bolívar y Bolívar Ruano, 2017).

## Referências

Bassett, M. (2016). The Role of Middle Leaders in New Zealand Secondary Schools: Expectations and Challenges. *Waikato Journal of Education*, 21 (1): 97–108. Consultado en septiembre, 2019 en <https://doi.org/10.15663/wje.v21i1.194>

Bolívar, A. & Bolívar y Ruano, M.R. (2017). Las escuelas como Comunidades de Aprendizaje docente. En L. Razeto y Otros (Editors). *La educación necesaria: extendiendo la mirada*. Santiago de Chile: Edic. Universitas Nueva Civilización.

Bolívar, A. & Domingo, J. (2019). *La investigación (auto)biográfica y narrativa en educación*. Barcelona: Octaedro.

Bolívar, A. (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibles limitaciones. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*. 9 (2), 9-33. Consultado en abril, 2019 en <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol9-Issue2-fulltext-112>

Calderhead, J., Denicolo, P. y Day, C. (2012). *Research on teacher thinking: Understanding professional development*. Londres: Routledge.

Charmaz, K. (2004). Grounded theory: Objectivist and Constructivist methods. En N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies of qualitative inquiry. Handbook of Qualitative Research* (pp. 509-535).

Day, C. (2017). School Leadership as an Influence on Teacher Quality. In X. Zhu, A. L. Goodwin & H. Zhang (Eds.), *Quality of Teacher Education and Learning: Theory and Practice*, (pp. 101-117). Singapore: Springer. Consultado en septiembre, 2019 en [https://doi.org/10.1007/978-981-10-3549-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-981-10-3549-4_7)

- Day, C., & Sammons, P. (2013). *Successful Leadership: a review of the international literature*. Berkshire: CFBT Education Trust.
- Domingo, J. (2009). Asesoría a la escuela para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje. En Vv. Aa. *Desarrollo de la gestión educativa en México: Situación y perspectivas*. (pp. 101-126) México DF: UPN.
- Fullan, M. (2016). *El director, claves para maximizar su impacto*. Madrid: Morata.
- González, M.T. (2011). Dirección y liderazgo educativo en los centros escolares. En M.T. González (coord.). *Innovaciones en el gobierno y la gestión de los centros escolares* (pp. 163-183). Madrid: Síntesis.
- Gronn, P. and Ribbins, P. (2003). Evolving formations: The making of secondary school principals on selected small islands. In P. Pashiardis and P. Ribbins, eds. *International Studies in Educational Administration*, 31(2), pp.76-94
- Grootenboer, P. (2018). *The Practices of School Middle Leadership. Leading Professional Learning*. London: Springer.
- Hallinger, P. y Huber, S. (2012). School leadership that makes a difference: international perspectives. *School Effectiveness and School Improvement*, 23 (4), 359-367.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2014). *Capital profesional Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Ed. Morata.
- Harris, A. (2014). *Distributed leadership matters: Perspectives, practicalities, and potential*. Thousand Oaks, CA: Corwin.
- Hord, S.M.; Roussin, J.L. & Sommers, W.A. (2010). *Guiding Professional Learning Communities*. Thousands Oaks, CA: Corwin Press.
- Kythreotis, A., and Pashiardis, P. (October 2006). Exploring leadership role in school effectiveness and the validation of models of principals' effects on students' achievement. Paper presented at the CCEAM Conference *Recreating Linkages between Theory and Praxis in Educational Leadership*, Nicosia, Cyprus.
- Lago, J.R. & Onrubia, J. (2011). *Asesoramiento psicopedagógico para la mejora de la práctica educativa*. Barcelona: ICE-Horsori.
- Leithwood, K. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago de Chile: Fundación Chile
- Marzano, R.J. Waters, T., and McNulty, B.A. (2005). *School Leadership that Works. From Research to Results*. USA: ASCD and MCREL.
- Pont, B., Nuche, D. y Morrman, H. (2008). *Mejorar el liderazgo escolar: Políticas y prácticas*. París: OCDE
- Searby, L.J. & Armstrong, D. (2016). Supporting the development and professional growth of middle space educational leaders through mentoring.

*International Journal of Mentoring and Coaching in Education*, 5 (3), 162-169.  
<https://doi.org/10.1108/IJMCE-06-2016-0054>

Stoll, L., & Kools, M. (2017). The school as a learning organisation: a review revisiting and extending a timely concept. *Journal of Professional Capital and Community*, 2 (1), 2-17. Consultado en diciembre, 2019 en <https://doi.org/10.1108/JPCC-09-2016-0022>

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia, Colombia.

Timperley, H. (2008). *Aprendizaje y Desarrollo Profesional Docente*. IBEUNESCO. Consultado en enero, 2020 en [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Educational\\_Practices/EdPractices\\_18s.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Educational_Practices/EdPractices_18s.pdf)

Whalan, F. (2012). *Collective Responsibility. Redefining What Falls Between the Cracks for School Reform*. Rotterdam: Sense Publisher.

## **Projetos educativos e avaliação: questões das práticas em seis agrupamentos de escolas**

Catarina Rodrigues  
Universidade de Aveiro  
canrodrigues@ua.pt

Mariline Santos  
Universidade de Aveiro  
mariline.santos@ua.pt

### **Resumo:**

A retórica da avaliação, muito associada ao movimento de accountability, é transversal a todos os sistemas da vida social, tendo-se tornado central no âmbito das políticas educativas, em várias escalas (transnacionais, nacionais, regionais e locais).

Em Portugal, no que às organizações educativas diz respeito, a introdução ou reforço de processos avaliativos é legitimada por diversos argumentos destacando-se, entre outros, os associados à ideia de crise da escola, de perda de qualidade e de aumento de autonomia das escolas.

Neste artigo propomo-nos (1) abordar, do ponto de vista teórico, o conceito de avaliação associado ao movimento de accountability; (2) discutir questões relacionadas com a construção de projetos educativos; (3) analisar, à luz do enquadramento teórico, os projetos educativos disponibilizados por seis agrupamentos de escolas.

Temos como principal objetivo perceber - a partir da análise dos projetos educativos - se o exercício planeado de avaliação decorre de uma abordagem democrática deliberativa, assente nos princípios de inclusão, diálogo e deliberação.

## **Avaliação associada ao movimento de accountability**

A retórica da avaliação tem sido muito associada ao movimento de accountability, sendo transversal a todos os sistemas da vida social. No contexto das políticas públicas educativas, este movimento tornou-se relevante sobretudo a partir da década de 70 do século XX, nos EUA, mantendo-se na agenda política de vários países e organizações até aos dias de hoje.

Independentemente das diferenças que possam existir, as referências à avaliação, prestação de contas e responsabilização, enquanto pilares da accountability, ao qual se associa a transparência – requisito básico que sustenta e gera confiança nos e dos cidadãos nas políticas públicas – podem refletir uma visão mais tecnocrática e gerencialista de prestação de contas e responsabilização acentuando, de certo modo, a sua vertente mais punitiva.

## **Adoção e valorização de dispositivos de accountability em educação**

Nos EUA a adoção e valorização de dispositivos de *accountability* em educação foi mais patente durante a vigência da lei *No Child Left Behind*, quando as autoridades estaduais passaram a utilizar os resultados de testes estandardizado de alto impacto para fundamentar, sanções negativas dirigidas aos distritos escolares, aos estabelecimentos de ensino, professores e estudantes (Afonso, 2012, p. 473)

Também na Europa esta tendência tem vindo a consolidar-se, com o conceito de *accountability* a ser recorrente em textos e discursos oficiais no seio da União Europeia muito associado, enquanto princípio, aos conceitos de bom governo, boa governação e governança democrática, no que se entendem ser as lógicas de pensamento dominante associadas à nova gestão pública e às ideologias neoconservadoras ou neoliberais (Afonso, 2012, p 474 - 477).

Burns & Köster (2016) defendem a coexistência de múltiplos processos de *accountability* na escola (vertical - centrada nas relações hierárquicas e na conformidade legal; horizontal - centrada nas relações não hierárquicas entre *stakeholders*) e argumentam que o seu sucesso depende do perfeito conhecimento que esta, através dos seus membros,

detém da sua realidade, das suas forças e fraquezas, bem como dos diálogos que estabelece em torno das suas decisões e desempenhos relativamente às perceções, expectativas e juízos de valor dos diferentes *stakeholders* (grupos com interesses significativos).

Para Afonso (2012), torna-se necessário mostrar que existem alternativas às lógicas de pensamento único no que à accountability diz respeito, defendendo, por conseguinte, uma “concepção mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico” (2010, p. 157). Em sua opinião, essa alternativa assenta numa “configuração de accountability democraticamente avançada” (2012, p. 477), flexível nas relações e conexões, que legitime e sustente a “cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros” valores e princípios (idem, p. 478).

Em Portugal, “a tendência avaliacrática” tem-se centrado mais no “pilar da avaliação (com exames, provas nacionais, avaliações externas das escolas e avaliação do desempenho docente) e (menos) (...) [no] pilar da prestação de contas (através de informação ou justificação relativamente aos resultados da avaliação dos alunos ou das escolas), continuando-se a adiar “a questão das consequências da avaliação” (Afonso, 2012, p. 476) e da transparência. Ainda assim, “os professores e as escolas estão submetidos de forma crescente a uma prestação de contas múltipla, não apenas em relação aos ministérios da educação, às autarquias ou administrações locais e à comunidade educativa, mas também aos pais e outros responsáveis pela educação” (Afonso, 2012, p. 476).

Na esteira de Lima (2015, p. 1341), a introdução ou o reforço de processos de avaliação de alunos, de docentes e da organização educativa, entre outros, é legitimada sobretudo em torno de quatro ideias que se prendem com (1) “crise da escola e perda de qualidade”, relacionada com a democratização do acesso; (2) “desenvolvimento profissional dos professores”, num quadro de competição e de gestão dos recursos humanos; (3) “adequação do sistema escolar às necessidades da economia e à produção de habilidades economicamente valorizáveis, em busca de vantagens competitivas”; (4) “descentralização de poderes e de autonomia das escolas”, ainda que limitada à perspetiva “técnico-instrumental ou de execução”.

## **Abordagens democráticas da avaliação**

A avaliação é uma ferramenta poderosa que é utilizada em vários setores de atividade, destacando-se em programas que se relacionam com equidade e inclusão de crianças, jovens e famílias e no modo como estes grupos podem ser envolvidos, fortalecendo os princípios democráticos (McCartney & Weiss, 2005). Na esteira de Fernandes, a avaliação de programas ou projetos tem um papel crucial no processo de tomada de decisão associado “à transformação, à melhoria, à transparência, à inovação e, em geral, ao desenvolvimento de programas públicos” (Fernandes, 2011, p. 186), sendo-lhe reconhecida relevância social, política, cultural e económica. Neste contexto o autor (idem, p. 187) refere que a avaliação deve (1) “permitir considerar formas alternativas de resolver um dado problema”; (2) “orientar o desenvolvimento de medidas de política e de tomada de decisão”; (3) “dar a conhecer práticas que funcionem e sejam eficazes”, acrescentando que, pela sua natureza, o processo de avaliação permite ao cidadão aceder a informação e evidências de um determinado programa ou projeto, que contribuem para (1) a transparência do seu funcionamento; (2) a resposta à diversidade dos problemas; (3) a verificação do seu sentido e utilidade; (4) a sua melhoria ou a melhoria de mediadas associadas; (5) a monitorização do seu desempenho, eficiência, eficácia e resultados; (6) a orientação de novos programas ou projetos.

Sobre o processo de avaliação, Ryan (2005) discute três abordagens possíveis, nomeadamente: (1) avaliação democrática; (2) avaliação democrática deliberativa; (3) avaliação comunicativa. Neste texto restringimo-nos à aceção democrática deliberativa da avaliação, considerando os princípios democráticos em que este processo se desenvolve.

### **Avaliação democrática deliberativa**

Neste tipo de abordagem, a avaliação, enquanto primeira dimensão da *accountability* - avaliação, prestação de contas e responsabilização são entendidos como pilares interdependentes da *accountability*, cujo aprofundamento decorre da própria democracia (Afonso, 2012) - assenta no pressuposto de que numa sociedade democrática a avaliação deve estar ao

serviço dos interesses públicos e contribuir para o avanço da democracia, desenvolvendo-se em torno de três princípios fundamentais: inclusão, diálogo e deliberação (Afonso, 2012; Howe e Ashcraft, 2005 e Ryan 2004, 2005), princípios que se descrevem sumariamente no Quadro 1.

**Quadro 1 – Princípios da avaliação democrática deliberativa**

Princípios	Descrição
Inclusão	A avaliação deve considerar os interesses, valores e opiniões das principais <i>stakeholders</i> envolvidos no programa ou política em análise. Isso não significa que todo o interesse, valor ou visão precise ter o mesmo peso, apenas que todos os <i>stakeholders</i> relevantes devem ser considerados no design e na condução da avaliação.
Diálogo	A avaliação deve incentivar um extenso diálogo com os diferentes stakeholders e, às vezes, entre estes. A aspiração é impedir o mal-entendido de interesses, valores e opiniões. No entanto, o avaliador não tem obrigação de aceitar pontos de vista pelo valor nominal. O entendimento não implica acordo, mas antes compromisso. O avaliador é responsável por estruturar o diálogo.
Deliberação	A avaliação deve prever extensa deliberação para se chegar a conclusões. A aspiração é tirar conclusões bem consideradas. Às vezes, as partes interessadas podem participar das deliberações para descobrir seus verdadeiros interesses. O avaliador é responsável por estruturar a deliberação e pela validade das conclusões.

**Fonte: Howe & Ashcraft (2005).**

A integração destes princípios faz-se (1) pela consideração, participação ativa e comprometida de todos os *stakeholders* na expressão dos seus interesses, ideias e opiniões na definição de questões, interpretação de dados, emissão de juízos de valor e planeamento de respostas; (2) pelo diálogo crítico, baseado em evidências e no trabalho colaborativo e comprometido desenvolvido entre as partes interessadas, desenvolvido através de metodologias diversas com vista à incorporação de pontos de vista de grupos com maior e menor poder; (3) pela tomada de decisão coletiva baseada em evidências que resultam da cooperação, concessões mútuas e interesses partilhados (Afonso, 2012; Howe & Ashcraft, 2005 e Ryan, 2005).

A avaliação encerra um conjunto diverso de concepções e perspetivas, amplamente influenciadas por visões, valores e ideologias de autores que têm trabalhado e produzido conhecimento nesta área. Segundo Fernandes (2018, p. 21), a variação entre estas concepções e perspetivas situa-se entre “as que se apoiam em racionalidades do tipo empírico-racionalista (...), que tendem a considerar a avaliação como uma ciência

exata e objetiva”, e as que se baseiam em “racionalidades interpretativas, críticas e/ou sociocríticas, que tendem a considerar a avaliação como uma construção social de natureza subjetiva. Ainda assim, muito por via da construção teórica que tem ocorrido nas últimas décadas, assiste-se ao alargamento de alguns consensos relativamente às questões essenciais da avaliação e das suas práticas.

Independentemente dos referenciais teóricos seguidos, é consensual que a avaliação pode ocorrer em momentos distintos, dependendo do contexto, da natureza do que é avaliado e da orientação dos objetivos dessa avaliação (cf. Quadro 2). Acresce ao consenso a existência de uma diversidade de instrumentos que sustentam esta prática.

**Quadro 2 – Avaliação: momentos e características**

Momentos	Características
Prévia	Conhecer a pertinência das intervenções; Conhecer a coerência interna - entre objetivos gerais, específicos, ações e meios planeados - e a coerência externa em relação a programas ou políticas.
De acompanhamento	Autocorreção permanente do processo de intervenção para a melhoria da eficácia, da eficiência e adesão dos intervenientes; Adaptada aos objetivos da gestão estratégica.
Sumativa ou de impacte	Adaptada à produção de informação sobre os resultados das atividades em termos de eficácia e de eficiência; Implica a combinação da avaliação prévia (inclui diagnóstico da situação de partida) com a análise dos resultados, por comparação das situações de partida com a de chegada.

**Fonte: Capucha et al., 1996**

## **Construção de projetos educativos**

O projeto educativo é, no quadro da autonomia da escola, o documento de planeamento organizacional e pedagógico desenvolvido no âmbito da gestão estratégica de cada organização escolar, constituindo-se como instrumento de referência na “expressão do poder e da liberdade dos atores escolares no que se refere à mudança da realidade escolar e é a manifestação de uma ação estratégica com vista à introdução de mudanças no cenário escolar” (Silva, 1999, p. 81). De acordo com Barroso (1992), o projeto educativo decorre de duas lógicas conflituais que importa conciliar: (1) a lógica do desejo - que assenta no primado

da ideologia e valoriza a dimensão simbólica e (2) a lógica da ação - que assenta no primado da racionalidade técnica e valoriza a dimensão operatória (cf. Quadro 3). Nesta linha de argumentação, o autor realça a dicotomia do projeto “enquanto processo e produto de uma planificação destinada a orientar a organização e o funcionamento do estabelecimento de ensino tendo em vista a obtenção de determinados resultados” (1992, p. 29).

**Quadro 3 - Lógicas do Projeto Educativo**

Processo	Produto
“Corresponde ao tempo e às atividades necessárias à emergência de um núcleo agregador de princípios, valores e políticas capazes de orientarem e mobilizarem os diferentes membros da organização-escola.”	“Constitui uma metodologia e um instrumento de planificação de longo prazo que enquadra a definição e a formulação das estratégias de gestão e da qual decorrem os planos operacionais de médio e curto prazo.”

**Fonte: Barroso (1992, pp. 29-30).**

Do ponto de vista metodológico, na esteira de Silva (1999), a construção do projeto educativo é “um processo complexo e moroso (...) faseado, orientado e fundamentado na reflexão-acção” (cf. Quadro 4), que se desenvolve “numa lógica de solução de problemas”, em equipa, através da participação e envolvimento de diferentes atores em processos de auscultação, diálogo e negociação que resultam na “produção coletiva de documentos e decisões que exigem a análise e a aprovação de toda a comunidade educativa” (idem, p.83).

**Quadro 4 - Fases do Projeto Educativo**

Diagnóstico	Análise e caracterização da situação (problemas, condições, recursos); Identificação do ponto de partida; Recolha de informação com recurso a métodos de investigação, fontes de dados diversas e participação de vários tipos de informantes.
Prognóstico	Construção do quadro de referência da escola: visão, missão, valores, finalidades, objetivos (pedagógicos, institucionais, relacionais, administrativo-financeiros) e estratégias a seguir para alcançar um novo estado; Posicionamento crítico entre o desejável e o alcançável: com hierarquização de necessidades e estabelecimento de prioridades.
Planeamento	Construção do plano do projeto em resultado de negociações e consensos: identificação do projeto, justificação, diagnóstico, ponto de partida, finalidades da ação, objetivos e metas, ações, aspetos organizativos e metodológicos - recursos e responsabilidades dos atores.

Implementação	Ação concertada para execução de medidas e ações previstas de acordo metas, recursos, prazos e responsabilidades; Envolvimento de todos os <i>stakeholders</i> ; Recurso a mecanismos de gestão e controlo das ações no âmbito da eficácia, eficiência e qualidade.
Avaliação	Identificação periódica do grau de concretização das ações previstas no plano de ação; Emissão de juízos de valor sobre os resultados da ação com vista à reformulação do plano.

Fonte: adaptado de Silva (1999)

No percurso que conduz à construção do projeto educativo são fatores críticos de sucesso a participação, a estratégia e a liderança (Costa, 2003), não descurando como aspeto menos positivo as assimetrias entre diferentes grupos, em termos de conhecimento e acesso à informação (Burns & Köster, 2016). Nesta linha de pensamento, Costa (2003) argumenta que (1) a participação é essencial em todas as fases do projeto, considerando que o seu desenvolvimento implica uma ação conjunta e concertada, baseada em conhecimento, discussão de propostas, negociação e compromisso entre os diferentes stakeholders; (2) a estratégia é crítica, porquanto é através dela que se clarificam o caminho e a direção a percorrer, estabelecendo metas e prioridades a atingir, dando sentido à ação a desenvolver; (3) a liderança é crucial, sobretudo pela assunção de responsabilidades e pelo envolvimento de outros membros do grupo na consecução de determinados objetivos, nomeadamente em processos de inovação e mudança.

Neste contexto, cabe à escola: (1) identificar os *stakeholders* - primários (pais e alunos), internos (professores e outros profissionais não docentes), verticais (governo e entidades formalmente associadas) e horizontais (outras organizações, grupos ou pessoas com algum nível de interesse na escola); (2) motivar e capacitar os stakeholders para o acesso e interpretação da informação; (3) estimular a sua participação e envolvimento, através da clarificação do modo como estes podem exercer a sua participação; (4) capacitar os seus membros, em termos de liderança, para os processos de *accountability* e para interpretação e uso correto dos dados que daí resultam.

## Questões das práticas em seis agrupamentos de escolas

É no projeto educativo que: (1) se definem as orientações e as estratégias de desenvolvimento da escola, com vista ao incremento da

qualidade dos seus processos e resultados organizacionais; (2) se concretiza o alinhamento entre as orientações da política educativa nacional e as orientações da política interna da escola; (3) se configura o quadro de autonomia escolar, num compromisso de responsabilidade partilhada entre diversos *stakeholders* em função de metas comuns (prognóstico). Este documento - que estabelece a identidade própria de cada escola - deve estar suportado no conhecimento específico da comunidade em que a escola se insere (diagnóstico) e, no âmbito do exercício da sua autonomia, deve apontar o conjunto de opções consideradas como as mais adequadas ao contexto nos processos de ensino e aprendizagem, organização e liderança (planeamento). O projeto educativo é, neste sentido, o documento que adequa e contextualiza o currículo às necessidades da escola e às características dos alunos, devendo prever a sua implementação e avaliação.

No presente artigo, procuramos analisar os projetos educativos de seis agrupamentos de escolas, de acordo com a seguinte pergunta de partida:

Nos projetos educativos em análise, o exercício planeado de avaliação decorre de uma abordagem democrática deliberativa da avaliação, assente em princípios de inclusão, diálogo e deliberação?

Após uma leitura de enquadramento dos documentos, a que vários autores chamam de “flutuante” (Bardin, 1990; Pardal & Lopes, 2011) identificámos a questão de partida, definimos as categorias de análise e realizámos uma análise de conteúdo aos seis documentos com recurso à ferramenta digital WebQDA (Souza, Costa, & Moreira, 2010). Esta análise, de carácter interpretativo situa-se “entre o rigor da objectividade, que se pretende científico, e a leitura subjetiva” do próprio investigador (Pardal & Lopes, 2011, p. 94) e pretende ser um ponto de partida, ainda que muito limitado, para uma análise mais profunda relacionada com a construção dos projetos educativos e na escola pública.

Da análise realizada concluímos que:

Nenhum dos projetos educativos faz qualquer tipo de referência à metodologia adotada na construção do projeto, nem identifica os responsáveis pela sua conceção.

A referência de articulação com outros documentos de referência (nacionais e locais) é bastante reduzida, surgindo num dos projetos

educativos e apenas na dimensão nacional, nomeadamente o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória; o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril - que estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; o Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho - Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular; o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho - que estabelece os princípios e as normas para a educação inclusiva; Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho - que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário no âmbito da autonomia e flexibilidade curricular.

A incorporação de dados relacionados com momentos de avaliação anteriores ocorreu em quatro dos seis documentos em apreço. No entanto, nem sempre esses dados foram utilizados para justificar objetivos, áreas e/ ou eixos de intervenção.

Todos os projetos educativos identificam as suas fraquezas e pontos fortes, com recurso à análise SWOT.

Os projetos educativos identificam de forma genérica objetivos a atingir, ainda que não sejam estabelecidas prioridades de ação em nenhum deles.

Do ponto de vista da explicitação dos resultados e concretizações esperadas a referência acontece em três dos seis documentos, ainda que de forma muito genérica e sem definição clara de quem faz o quê, quando e com que meios.

Não existem referências concretas ao envolvimento dos alunos, pais e encarregados de educação, comunidade e outros *stakeholders* nos processos ou fases do projeto educativo, nomeadamente na formulação da estratégia, na definição de objetivos, na tomada de decisão, nos processos de avaliação. Ou seja, não se encontram evidências de que os princípios de inclusão, diálogo e deliberação tenham sido considerados em qualquer um dos processos ou fases do projeto.

Existe uma confusão generalizada entre processos de monitorização e de avaliação, já que os conceitos são utilizados de forma indiscriminada. Neste enquadramento, ainda que a avaliação esteja referenciada em quatro dos seis documentos, enquanto fase integrante no projeto educativo, o processo não se encontra devidamente planeado, nem se identificam os responsáveis pela sua execução.

A divulgação do projeto educativo confunde-se com a divulgação dos resultados do projeto educativo, uma vez que nem sempre essa distinção decorre da primeira análise dos documentos. Destaca-se que em nenhum dos documentos é feita qualquer referência explícita ao processo de divulgação de resultados. Na análise em apreço, apenas três documentos fazem referência à divulgação do Projeto Educativo à comunidade, identificando o modo como o documento se encontrará disponível. Apenas num caso se regista a identificação de um conjunto de ações de divulgação, ainda que sem identificação de cronograma e responsáveis.

## **Conclusão**

Os sistemas educativos têm-se tornado cada vez mais complexos em resultado da interseção de um conjunto de tendências que são comuns a vários países. A educação passou a ser para todos e para cada um, respeitando as suas necessidades individuais, os pais são cada vez mais informados e academicamente mais habilitados, a informação sobre desempenhos da escola e dos alunos está mais disponível para comparação e os diferentes grupos de interesse (stakeholders) aumentam a pressão nos sistemas educativos (Burns & Köster, 2016).

Em Portugal, desde os finais da década de 1980, sobretudo a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que se apela a uma maior participação das escolas na sua administração e à introdução dos princípios de democraticidade e de participação de todos os grupos com interesses significativos no processo educativo. O Projeto Educativo de Escola ao concretizar uma ideia de escola procura alinhar-se com aqueles princípios, numa lógica de gestão partilhada que tem, na melhoria da qualidade da educação e na geração de consensos, uma procura coletiva que parte do desejo para a ação.

Ainda assim, as escolas ainda não se encontram despertas para as vantagens da partilha de responsabilidades e envolvimento dos diferentes stakeholders no processo de construção da sua autonomia, plasmada no seu projeto educativo. Acresce a dificuldade na prestação de contas, enquanto processo parcelar da accountability, que parece decorrer do pouco investimento que as escolas realizam no desenvolvimento de diferentes processos

de avaliação. Apesar de estarmos perante uma análise exploratória bastante incipiente, porque limitada no tipo de informação analisada, a percepção dos cidadãos acerca da transparência nos processos e fases do projeto educativo pode estar em causa, por falta de hábito na justificação e documentação de processos de tomada de decisão e na falta de hábito relativa à prestação de contas, nomeadamente no que diz respeito à divulgação dos resultados que decorrem da avaliação.

## Referências

- Bardin, L. (2004). *Análise de Conteúdo*, 3.<sup>a</sup> edição. Lisboa: Edições 70.
- Pardal, L., & Lopes, E. (2011). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.
- Silva, E. (1999). Gestão estratégica e projecto educativo, in Machado, J. & Campinho, J. (org). *Escola e Projecto: actas do Seminário do Centro de Formação da Associação de Escolas Braga Sul* (pp.63-103). Associação de Escolas Braga Sul:Braga.
- Burns, T. and F. Köster (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing: Paris.
- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação* (pp.147-170). São Paulo: Cortez.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 471-484.
- Barroso, J. (1992). Fazer da escola um projecto. *Inovação e projecto educativo de escola*. Lisboa: Educa, 17-55.
- Capucha, L., Almeida, J. F. d., Pedroso, P., & Silva, J. A. V. d. (1996). Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 22, 9-27.
- Costa, J. A. (2003). Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des) construção. *Educação & Sociedade*, 24(85), 1319-1340.
- Fernandes, D. (2011). Avaliação de programas e projetos educacionais: das questões teóricas às questões das práticas. *Avaliação em educação: Olhares sobre uma prática social incontornável* (185-208). Paraná, Brasil: Editora Melo, Pinhais.
- Fernandes, D. (2018). Para uma compreensão das relações entre avaliação, ética e política pública/Towards an understanding of the relationships among evaluation,

- ethics, and public policy. *Revista de Educação PUC-Campinas*, 23(1), 19-36.
- Howe, K. R., & Ashcraft, C. (2005). Deliberative democratic evaluation: Successes and limitations of an evaluation of school choice. *Teachers College Record*, 107(10), 2275
- McCartney, K. & Weiss, H. (2005). Evaluating Evaluation Data. *The Evaluation Exchange*, 11(3), 4.
- Lima, L. C. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41, 1339-1352.
- Ryan, K. E. (2004). Serving public interests in educational accountability: Alternative approaches to democratic evaluation. *American Journal of Evaluation*, 25(4), 443-460.
- Ryan, K. (2005). Democratic evaluation approaches for equity and inclusion. *The Evaluation Exchange*, 11(3), 2-3.
- Souza, F. N., Costa, A. P., & Moreira, A. (2010). WebQDA: Software de apoio à análise qualitativa. In *Atas da 5a Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação (CISTI2010)* (pp. 293-298). Santiago de Compostela, Espanha: Associação Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação.
- Rodrigues, C., & Santos, M. (2019). Transparência e Prestação de contas – o caso de seis projetos educativos. *II Seminário Internacional Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias educativas (CAFTe)*. Porto: Universidade do Porto, 13 e 14 de junho de 2019 (livro de resumos disponível em [https://www.fpce.up.pt/cafte/2cafte/assets/Livro\\_Resumosfinal.pdf](https://www.fpce.up.pt/cafte/2cafte/assets/Livro_Resumosfinal.pdf)).



# A Avaliação em Larga Escala no Bojo da Regulação Supranacional

Edite Maria Sudbrack  
Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões – URI/Brasil  
sudbrack@uri.edu.br

Dora Maria Ramos Fonseca  
dorafonseca@ua.pt  
Universidade de Aveiro/Portugal

## Resumo

Este trabalho é resultante do estudo “O PISA e a Indução de Políticas Educacionais: um Estudo Comparado entre Portugal e Brasil” desenvolvido na Universidade de Aveiro/Portugal e na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões/Brasil e tem como objeto de análise o *Programme for International Student Assessment*<sup>1</sup> (PISA) promovido pela *Organisation de Coopération et de Développement Économiques* (OCDE), enquanto instrumento de regulação de políticas educativas. O enquadramento metodológico balizou-se pela teoria sociocrítica, nomeadamente pela assunção de um estudo comparado. O *corpus* do estudo integrou artigos produzidos no Brasil e em Portugal, normativos legais, relatórios, manifestações políticas de autoridades, notícias nos *media*, entre outros. A análise de conteúdo foi desenvolvida a partir de categorias definidas *a priori* e a leitura dos dados foi apoiada

---

<sup>1</sup> PISA is the OECD’s Programme for International Student Assessment. PISA measures 15-year-olds’ ability to use their reading, mathematics and science knowledge and skills to meet real-life challenges

pelo Ciclo de Políticas de Ball. O estudo evidenciou a regulação supranacional das políticas educativas operadas pela OCDE, via PISA. Em termos comparativos, tendo em conta as categorias de análise utilizadas, pudemos verificar que o PISA tem um efeito semelhante nas políticas educativas em Portugal e no Brasil. As diferenças entre as duas realidades situam-se nos contextos de prática, em especial nas estratégias políticas desenvolvidas pelos governos dos dois países.

Problematizou-se, ainda, a perspectiva economicista da avaliação, que encara os produtos desvinculados da ótica ético-política, emancipatória e de justiça social. Sublinha-se a inadiável necessidade de atuar sobre as desigualdades educacionais, propondo-se ações efetivas que orbitem em torno da equidade e da justiça social, horizonte inconcluso da democracia.

## 1. Introdução

A investigação que apresentamos tem como objeto de estudo o Programme for International Student Assessment<sup>2</sup> (PISA), promovido pela Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), enquanto instrumento de regulação das políticas educativas. O enquadramento metodológico balizou-se pela teoria sociocrítica privilegiando a metanálise de artigos científicos e a análise de conteúdo para subsidiar a exploração das narrativas presentes nos normativos legais e outros documentos veiculados por entidades governamentais e não governamentais. O estudo assume a feição de estudo comparado, na medida em que se debruça sobre o impacto do PISA na realidade portuguesa e brasileira assumindo, para o efeito, as mesmas categorias de análise. A saber: i) hierarquização do conhecimento; ii) legitimação do discurso da necessidade de avaliação; iii) indução de políticas educacionais; iv) aparelhamento e pilotagem das medidas educacionais por parte da OCDE. A análise e leitura dos dados foi apoiada pelo Ciclo de Políticas de Ball (Ball & Bowe, 1992) tendo como referência o contexto de influência, o contexto de produção de texto, o contexto da prática, o contexto de re-

---

<sup>2</sup> PISA is the OECD's Programme for International Student Assessment. PISA measures 15-year-olds' ability to use their reading, mathematics and science knowledge and skills to meet real-life challenges

sultados e o contexto de estratégia política. O recorte temporal do estudo reporta-se ao período de 2000 a 2015 por entendermos que integra os primeiros ciclos de avaliação PISA bem como análises posteriores, feitas por investigadores relativamente a esse período, permitindo perceber quatro momentos importantes: a criação do aparelho avaliativo, a circulação dos resultados do PISA, a reinterpretação e recontextualização dos resultados e as ações desenvolvidas pelos políticos perante os dados e análises PISA. A análise focada neste período revela a afirmação do PISA e permite compreender o fenómeno de expansão e crescente credibilidade deste instrumento de avaliação em larga escala. A sua credibilidade e aceitação pela comunidade internacional facilitou a difusão do ideário neoliberal que elege a comparabilidade e a competitividade como variáveis centrais para o desenvolvimento educacional e económico, deixando antever a necessidade de reflexões mais profundas sobre outros impactos que os instrumentos de avaliação em larga escala produzem.

## **2. O PISA: uma *leitura* a partir do Ciclo de Políticas de Ball**

O estudo desenvolveu-se a partir de trabalhos de Carvalho (2011), Afonso & Costa (2011), Carvalho & Costa (2014), Carvalho (2016), Carvalho (2017), Carvalho, Viseu & Gonçalves (2018), Castro (2016), Fonseca & Costa (2018), Fonseca (2019), investigadores que têm vindo a explorar a problemática dos impactos de instrumentos de avaliação em larga escala, em especial do PISA. O *corpus* do estudo integrou, ainda, outros documentos como o *Relatório Crítico* do Instituto Nacional de Estudos de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira, relatórios da OCDE, publicações do Conselho Nacional de Educação, entre outros.

Tendo em conta a sistematização de informação recolhida e a sua análise com base nas categorias *hierarquização do conhecimento, legitimação do discurso da necessidade de avaliação, indução de políticas educacionais, aparelhamento e pilotagem das medidas educacionais por parte da OCDE*, apresentamos, neste texto, algumas inferências que decorrem da leitura dos dados a partir do potencial heurístico do Ciclo de Políticas de Ball, especificamente do *contexto de influência, do contexto de produção de texto, do contexto da prática, do contexto de resultados e do contexto de estratégia política*.

## 2.1 A hierarquização do conhecimento e o *contexto de influência*

Como referido anteriormente, o Brasil participou no Programa de Avaliação Internacional, desde 2000, como convidado. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), “(...) diferentemente das demais avaliações, o estudo proposto pelo PISA permite ao Brasil aferir conhecimentos e habilidades dos estudantes de 15 anos em leitura, matemática, ciências, comparando-os com os resultados dos países membros da OCDE, além de 35 países/economias parceiras” (2016, p.18).

O PISA é considerado por Carvalho (2017c) um dispositivo técnico-político que institui um determinado tipo de conhecimento e que, segundo Carvalho & Costa (2014), se caracteriza por uma visão “utilitarista” valorizando determinadas áreas consideradas, por entidades supranacionais como a OCDE, nucleares para a construção de uma “sociedade do conhecimento”. Como elucida Carvalho (2017c, p.7), o PISA é um “(..) instrumento de regulação baseado no conhecimento (...) um dispositivo técnico, de elevada sofisticação, que se baseia num tipo particular de conhecimento, com vista à orientação, coordenação e controlo da ação social, no sector da educação.”

A adesão dos países ao Programa valida a influência da OCDE e sua importância simbólica, aumentando o seu vigor político e científico. Conforme expressa o INEP:

[...] “os instrumentos do PISA fornecem três tipos de resultado: [...] perfil básico de conhecimentos e habilidade dos estudantes; [...] habilidades relacionadas às variáveis demográficas, econômicas e educacionais; [...] tendências que acompanham o desempenho de estudantes e monitoram os sistemas educacionais ao longo do tempo”. (Brasil, 2016, p. 19)

Acerca da influência do Programa de Avaliação Internacional sobre as políticas dos países, o Relatório PISA 2015 afiança a credibilidade do “DNA PISA” quando afirma que “a amostra externa de larga escala permite obter informações acuradas sobre os sistemas educacionais dos países/economias participantes” (Brasil, 2016, p. 26).

Portugal ingressou no Programa PISA em 2000 (Afonso & Costa, 2011), na gestão do Primeiro Ministro António Guterres que

elegeu a educação como prioridade de ação. No reforço dessa ideia, foi publicado o documento “Pacto Educativo para o Futuro” e intensificado um sistema de avaliação interna que pretendia promover melhorias no sistema educativo. As metas a atingir, os referenciais de análise e as metodologias privilegiadas de controlo que emergiam no espaço europeu foram, de certa forma, transpostas para a realidade portuguesa, percecionadas no discurso político-normativo da época. Barroso & Viseu (2003) elucidam que o domínio da regulação mostra semelhanças entre diferentes países, ocasionando um efeito que denominam de “contaminação”. No caso específico em que se tomam de empréstimo políticas externas para legitimar reformas nos sistemas nacionais, o processo é designado pelos autores de “externalização”. Com efeito, como explicam, recorrer sistematicamente “(...) a referências internacionais, às lições que “vêm de fora”, tem como principal função suprir, na argumentação política, a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais [...]” (Barroso & Viseu, 2003, p. 28). Os indicadores do PISA passam a constituir elementos que influenciam os debates públicos sobre “qualidade” educacional e as decisões a tomar no campo da ação política.

Como referido anteriormente, a adesão de Portugal ao PISA coincidiu com o momento histórico em que a educação se assume como central na agenda política pública. Afonso & Costa (2011, p. 9) aludem à centralidade da educação nos discursos políticos da época e à necessidade de legitimar a avaliação como um processo crucial para esse efeito. O contexto de influência supranacional revela-se, também, em sua dimensão simbólica. A participação de Portugal no Programa Internacional de Avaliação é justificada, em certa medida, pelas vantagens da globalização e integração nas ações da comunidade internacional e apresenta-se como necessária para que Portugal acompanhe os “novos” desafios impostos a nível global. Nessa medida, a adesão ao PISA é, também, o resultado de influências e pressões internas, como apresentado no estudo de Afonso & Costa (2011). O Programa de Avaliação Internacional apresenta a particularidade de gerar *outputs*, o que permite revelar o potencial do PISA. Tal como entendem Afonso & Costa (2011, p. 109), há uma mudança significativa na conceção do processo avaliativo, pois, segundo os

autores, “vingou o argumento do benefício do Exame associado à apologia de uma mudança de um modelo baseado em ‘inputs’, para modelos assentes em ‘outputs’ [...].

Podemos ler no Relatório PISA (2016):

“Pisa és un programa contínuo que ofrece ideas para las practicas y políticas, y que ayuda a realizar un seguimiento de las tendencias de los estudiantes en la adquisicion de conocimientos y habilidades en distintos países y en diferentes grupos demográficos de cada país” (OCDE, 2016, p. 3),

Em matéria de resultados PISA, constata-se que há evidências de que os estudantes portugueses, no ano de 2015, melhoraram o seu desempenho no Programa de Avaliação Internacional tendo em conta os resultados obtidos nas provas anteriores. O registo da melhoria do desempenho dos estudantes, no PISA, foi considerado, por várias entidades governamentais e não governamentais, um indicador importante que atesta a evolução do sistema de ensino português. A melhoria dos resultados foi justificada, pelo Ministério da Educação, como sendo o resultado das reformas e ações promovidas pelo governo. Ficou evidenciado, nos vários estudos referidos, que os resultados do desempenho dos estudantes no Programa de Avaliação Internacional servem de argumentos para as reformas educativas em diferentes contextos ou para justificar determinadas ações levadas a cabo no plano educacional (Carvalho & Costa, 2014; Carvalho, Viseu & Gonçalves, 2018). Segundo Carvalho e Costa (2014), a adesão ao PISA foi justificada pela credibilidade e importância da OCDE no contexto internacional e pela importância do conhecimento gerado no âmbito da aplicação do instrumento de avaliação que serve, também, de justificação para delinear programas de intervenção na esfera educacional. Nóvoa (1999) entende que há um comprometimento com os indicadores “standards” para decidir sobre as políticas, constituindo-se como indutores de escolhas, no plano educativo. Tal retórica impacta na adesão aos resultados do PISA que são tomados como legítimos, credíveis e necessários. Os referenciais criados pelo PISA acabam por determinar o conhecimento válido a ser verificado e, perante essa “realidade construída” artificialmente, os países são classificados e hierarquizados. O “retrato” que é divulgado, com a ajuda dos *media*,

pretende revelar a imagem da hipotética evolução do estado da educação e, em última instância, dos próprios países. É a partir dos resultados do desempenho dos estudantes e comparação entre eles que se fazem projeções, se emitem recomendações e se definem prioridades de ação.

Os referenciais e grelhas de análise impostas pela OCDE estabelecem as áreas a serem avaliadas como, por exemplo: a literacia da leitura, das ciências e da matemática. A hipervalorização de determinadas áreas em detrimento de outras reforça a hierarquização do conhecimento, atribui valores distintos a áreas diferenciadas e acaba por contribuir para uma visão de conhecimento menos integrada.

## **2.2. A legitimidade da necessidade de avaliação e o *contexto de produção de texto***

O Ciclo de Políticas de Ball auxilia o entendimento mais apurado da influência dos organismos multilaterais, nomeadamente a OCDE, na construção discursiva dos atores, a vários níveis, nos diferentes países. Salientamos as primeiras notas do Relatório do PISA 2015 (Brasil, 2016) na medida em que fazem eco à legitimação de um discurso acerca da necessidade de avaliação para o planeamento educacional. Por exemplo, o Plano Nacional de Educação assume, em suas metas, o desempenho realizado pelos estudantes no Programa de Avaliação Internacional. Nas conclusões do Relatório podemos perceber que é sinalizada a necessidade de o planeamento educacional emergir da avaliação e, por isso, a importância de compreender os propósitos da avaliação na perspectiva de mudar a realidade (Brasil, 2016). No caso do Brasil, o Relatório do PISA 2015, através das análises e reflexões apresentadas sobre o desempenho dos estudantes brasileiros, constrói um referencial discursivo que faz eco dos pressupostos da OCDE, legitimando a necessidade de avaliação em larga escala para fazer um balanço do desempenho dos jovens em determinadas áreas específicas consideradas nucleares para fazer face aos desafios da vida social e económica na atualidade. O Instituto de Pesquisas Governamentais chancela o valor do PISA quando assume que o mesmo “fotografa” o desempenho dos jovens brasileiros e, por isso, considera-o na análise que realiza em relação às unidades da Federação. Assim, ao referir-se à literacia em

ciência, o relato aponta que “tornar-se letrado cientificamente envolve a ideia de que os propósitos da educação na ciência devem ser amplos e aplicados, portanto o conceito de letramento científico se refere tanto ao conhecimento da ciência como à tecnologia pautada na ciência” (Brasil, 2016, p. 36). Ainda que não seja o foco principal deste estudo analisar as áreas avaliadas do ponto de vista quali/quantitativamente, é necessário perceber que tipo de comparações são efetuadas. O INEP, por exemplo, importa o discurso comparativo para balizar suas políticas. Na comparação efetuada percebe-se uma grande desigualdade no sistema educacional brasileiro, entre os Estados da Federação. É dado destaque ao facto de a média dos jovens avaliados se revelar inferior aos países da OCDE, na relação de 403 pontos para o Brasil e de 493 pontos para as demais nações aferidas (Brasil, 2016). O letramento matemático é destacado na Avaliação do INEP (Brasil, 2016). Em relação à literacia matemática, o nível de dificuldades, segundo o INEP (2016) e com base no Relatório da OCDE, é muito elevado tendo em conta os demais países avaliados (Brasil, 2016). O PISA, através da metodologia de comparabilidade para classificar as nações e economias, com base no conhecimento, faz notar e, até mesmo, acentuar as desigualdades existentes entre territórios e nações.

No caso de Portugal, a produção de texto, nomeadamente ao nível dos normativos legais, tem um impacto grande na construção de referenciais coletivos e que acabam por se *naturalizar*, apresentando-se credíveis e “inquestionáveis” (Fonseca, 2019). Em estudos recentes, Fonseca & Costa (2018) analisam a Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, que aprova o sistema de educação e do ensino não superior e que tem como um dos objetivos principais favorecer a participação “(...) nos processos internacionais de avaliação de sistemas, fornecendo informações e recolhendo experiências comparadas em termos internacionais” (Pacheco, 2011, p. 225). Segundo Fonseca & Costa (2018), o normativo integra, ainda, nos seus objetivos, preocupações com a melhoria da qualidade do sistema educativo, com a eficiência e eficácia das escolas e seus resultados, com a cultura de qualidade, exigência e responsabilização, com a credibilidade e com a produção de informação deixando, também, clara a necessidade de controlo do processo avaliativo por parte da administração local, regional e nacional. Este normativo legitima a

necessidade de, a nível nacional, recolher informações sistematizadas sobre o funcionamento das escolas e desempenho dos alunos que permitam leituras globais e favoreçam a possibilidade de comparações. No art. 4º do referido normativo podemos ver reforçada a ideia de ligação da avaliação nacional a dispositivos de avaliação internacional quando lemos que “o sistema de avaliação deve, através da participação em projetos e estudos desenvolvidos a nível internacional, permitir aferir os graus de desempenho do sistema educativo nacional em termos comparados”. Assim, por um lado, como destacado pelos autores:

“reforçam-se as funções de avaliação como instrumento para o desenvolvimento da qualidade associada à melhoria dos níveis de exigência, mas, também, a sua importância na reunião de elementos que possam ser comparáveis com outros referenciais externos em sintonia com as demandas/regulações supranacionais” (Fonseca & Costa, 2018, p. 225-226).

Em Portugal, como no cenário anteriormente descrito para o Brasil, encontram-se semelhanças, como, por exemplo, a estratégia de legitimação da necessidade de avaliação através do PISA. As narrativas veiculadas pelos textos, relatórios, bases de dados, pareceres e recomendações, entre outros mecanismos, constroem consensos e, ao mesmo tempo, exercem “pressão sobre os pares” (Carvalho, 2011). Neste sentido, poderíamos afirmar que a OCDE, enquanto entidade promotora do Programa de Avaliação Internacional, monitoriza os processos e produtos nos diferentes países, acabando por influenciar os discursos, conceitos, referenciais e modelos educacionais e que, naturalmente, impactam as decisões políticas. Com Carvalho (2017c) entendemos que “em suas atividades de inquirição, organização e publicação”, o PISA constitui-se “como um complexo processo de construção de um espaço de regulação transnacional”. Reforçando a ideia, dizemos que a receptividade à gramática do PISA, sob os auspícios da OCDE, tem influência nas políticas e no planeamento educacional, em Portugal. O apelo ao desenvolvimento de determinadas competências que são consideradas necessárias para a construção de uma economia mais sólida assente no conhecimento e as opções feitas pelos governos em consonância com essas diretrizes revela, em certa medida, o efeito regulatório das políticas educativas

(Carvalho & Costa, 2014). A OCDE/PISA constrói uma imagem credível em vários domínios de influência. A credibilidade nos vários contextos será “um pré-requisito para uma regulação *soft* bem sucedida (...) para que a politização do instrumento se concretize” (Costa, 2011, p. 24).

O léxico da OCDE é permeável à ação política tanto em Portugal quanto em outros estados-nação. O PISA é apresentado como sendo um instrumento capaz de dinamizar o debate político sobre a educação pois oferece diagnósticos, identifica problemas e destaca bons exemplos. As suas informações permitem reforçar a atenção dada a certos problemas. O *contexto da produção de texto* é reafirmado, por exemplo, no momento em que, nas avaliações nacionais, Portugal adota a tipologia de perguntas da Prova de Avaliação Internacional, revelando a apropriação da lógica de funcionamento do PISA. Conforme assinalam Carvalho & Costa (2014, p. 47), os atores, a nível nacional, envolvidos na adesão e na implementação do PISA apoiam-se na “credibilidade, permeabilidade e maleabilidade do conhecimento gerado no âmbito do PISA”. Os mesmos autores apontam que os ministros, técnicos e alguns investigadores reconhecem a OCDE como uma *expertise* na área educacional, inclusive na educação comparada internacional. Ainda que, no plano político, haja críticas aos métodos do PISA, elas não têm obstaculizado a adesão à prova de avaliação ou colocado em causa, na opinião pública, a confiabilidade da prova.

### **2.3. Indução de políticas ou ressignificações e o *contexto da prática***

As representações construídas a partir dos resultados do PISA, nos diferentes contextos, induzem e legitimam determinadas opções políticas com base, muitas vezes, numa ressignificação discursiva, como alertam Carvalho e Costa (2014). Os autores destacam que, nos contextos de prática, a política pode ser ressignificada, filtrada ou até modificada. O Relatório PISA 2015 sugere que o conhecimento da prática pode levar a que se façam propostas de programas específicos para ampliar, por exemplo, o interesse dos alunos pelas ciências. Neste caso, a ideia é levar o aluno a “pensar como um cientista”, competência assumida como fundamental para o século XXI (OCDE, 2016). No que tange ao acolhimento do PISA, no contexto dos estados nacionais, a investi-

gação de Carvalho & Costa (2014, p. 51) revela que há diferenciações de acolhimento no contexto da prática e que, também, parece existir “um poder relativo dos contextos nacionais e dos actores que aí agem”. A credibilidade do Programa de Avaliação e a sua maleabilidade para se adaptar aos diferentes sistemas educativos são aspetos importantes para que o PISA tenha conquistado um lugar de destaque na avaliação e planeamento da educação, a nível internacional.

A maleabilidade do instrumento verifica-se nos padrões de amostragem em que, por exemplo, os países podem excluir 5% do total dos estudantes a examinar. Segundo reporta o INEP, o Brasil optou por excluir, na prova de avaliação, as escolas indígenas, as escolas de zona rural da região norte e as escolas internacionais (Brasil, 2016). No caso brasileiro foram examinadas 841 escolas, num total de 23.141 estudantes (Brasil, 2016). Na prática efetiva e no que diz respeito à operacionalização do processo avaliativo fica evidenciada a maleabilidade da aplicação do instrumento mas, também, as assimetrias e as desigualdades que o sistema acaba por revelar. Por exemplo: “aproximadamente 22% dos jovens brasileiros elegíveis no PISA estavam ainda no Ensino Fundamental” (Brasil, 2016, p. 34).

No caso de Portugal, a indução de políticas educativas provocada pelo PISA poderá ser, também, ilustrada. Por exemplo, em 2005, a Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues assume a necessidade de proceder a mudanças estruturais no sentido de investir na educação com o objetivo de combater o atraso em relação a outros países desenvolvidos. Com base nos resultados do PISA (2003), a equipa do Ministério da Educação lançou um conjunto de medidas e iniciativas direcionadas para o ensino da matemática. A indução de políticas é atestada pelas medidas de um projeto de formação contínua em matemática, formação de professores, ampliação do horário de funcionamento das escolas, bem como a ampliação de suporte pedagógico-técnico. Os resultados do PISA contribuíram para o desenvolvimento de programas específicos como é o caso do Plano Nacional de Leitura, do Plano de Ação para a Matemática, do Programa Ciência Viva, entre outros.

Após os resultados do PISA, as medidas a implementar para inverter a tendência dos resultados dos estudantes, em especial na matemática, foram muito publicitadas nos diferentes meios de comunicação

social. Tal como Lemos & Serrão (2015) informam, os *media* tinham, também, um papel importante para fazer veicular a informação dando, ainda, mais destaque ao PISA. Segundo os autores referidos, os *media* tiveram e continuam a ter protagonismo na crescente valorização do instrumento de avaliação em larga escala promovido pela OCDE e, também, na legitimação de medidas políticas, junto da opinião pública, e que são justificadas pelos resultados na prova de avaliação internacional.

A prática é uma “arena” sujeita às interpretações que ao mesmo tempo em que é regulada pelas políticas educacionais, pode ensinar a recriação e a ressignificação. É neste *locus* que as políticas ganham vida, para além dos normativos. Com efeito, a retórica baseada num determinado conhecimento atua como um engenho que regula, supranacionalmente, os sistemas educativos. Ainda que seja um mecanismo recente, opera a reconfiguração do panorama educativo português e brasileiro, ensinando novos “modus operandi”. Conforme exploram Verger, Parcerisa & Fontdevila (2018, p. 62), “as organizações internacionais e as redes transnacionais de especialistas têm apresentado uma capacidade cada vez maior de determinar as agendas educacionais, por meio de seus recursos materiais e discursivos”. Desencadeiam o aparelhamento e pilotagem das decisões, induzindo políticas e legitimizando, por exemplo, a necessidade de avaliação para redirecionar a ação. O ideário mencionado instala-se nos discursos e retóricas oficiais e acaba por ter impacto nas práticas.

#### **2.4. Aparelhamento e pilotagem e o contexto de resultados**

O Programa de Avaliação Internacional aplicado no contexto brasileiro parece evidenciar uma correlação entre as assimetrias socioeconômicas e os resultados diferenciados no desempenho no PISA. Tendo em conta o Relatório PISA 2015 (Brasil, 2016) há maior propensão dos estudantes de grupos socialmente desfavorecidos obterem menores níveis de desempenho. Já os estudantes provenientes de estratos social e economicamente mais favorecidos tendem a apresentar indicadores de desempenho superiores. Por esta razão, no caso brasileiro, o PISA tem demandado decisões nas políticas nacionais. O Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), prevê, em suas metas, a elevação dos

indicadores aferidos no PISA. A estratégia onze contida na meta número sete atesta a regulação supranacional do Programa de Avaliação na medida em que interfere com a operacionalização do Plano Decenal da Educação. Contudo, nem sempre as medidas implementadas correspondem a atuações que minorem os problemas detetados antes, porém, podem mesmo acentuar as desigualdades reveladas em estudos comparados. No entendimento de Teodoro (2011):

“os grandes inquéritos internacionais como [...] o PISA [...] e sua permanente comparação em relatório e estudos internacionais (e nacionais) pouco (ou nada) preocupados com o contexto sócio-histórico desses resultados, tornam-se uma das principais tecnologias de governação”. Teodoro (2011, p. 100-101):

O PISA é designado, pelo PNE-Lei 13.005/2014 (Brasil, 2014), como uma referência externa na avaliação de estudantes da Educação Básica. A justificativa para estabelecer comparativos do Brasil com países da OCDE tem no horizonte a globalização tornada hegemónica, na assertiva de que é cada vez mais intensa a relação entre os sistemas de ensino em todo o mundo. Assevera, ainda, que num mercado global todos disputam as mesmas oportunidades no mundo do trabalho (INEP, 2016, p. 264). O documento em análise, apoiado na gramática da OCDE (2016), reforça a importância do Programa de Avaliação Internacional numa perspectiva comparada pois, como é referido, “por mais difíceis que as comparações internacionais sejam, são importantes para educadores, e o PISA tem desenvolvido meios consideráveis, para assegurar que sejam justas e válidas” (Brasil, 2016, p. 265). A educação comparada internacional é assumida como central na medida em que ajuda a criar referenciais tão importantes na lógica de funcionamento de processos de competitividade. Estamos, naturalmente, em presença de processos de natureza comparada, de natureza mais tecnocrática, na linha clássica dos estudos comparados, que tendem a menosprezar o local em detrimento do global. Teodoro (2011, p. 101) é enfático quando refere : “(...) este é o paraíso da governação neoliberal: uma ação baseada em evidências apontadas pela expertise de técnicos e cientistas”. Para o autor, suprime-se, com esta postura, a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais. Vale dizer, “fazer política sem política”.

A análise dos resultados do PISA, pelo INEP, reafirma, mais uma vez, a sua maleabilidade e credibilidade. Espera-se elevar os resultados do PISA no Brasil com vista à equiparação dos resultados dos jovens brasileiros aos resultados de estudantes de outros países, parecendo não ser dada a necessária atenção às assimetrias em termos sociais e económicos e às diferenças culturais. Sob a bandeira da qualidade, o PISA monitoriza resultados no contexto da intervenção da OCDE, a qual recorre a variados mecanismos, sejam dados estatísticos comparativos entre países ou a identificação de boas práticas. A análise de Carvalho (2017a) denota o aparelhamento e pilotagem do PISA na definição do conhecimento válido já que estabelece uma visão utilitária do conhecimento. Dito de outra forma, faz da sua ‘utilidade’ o critério para a sua avaliação. As recomendações produzidas nos relatórios da OCDE face aos resultados dos estudantes no PISA, nos diferentes países, veiculam um determinado conhecimento válido, induzindo, naturalmente, a construção de um determinado currículo bem como a sua organização e desenvolvimento assente nesses “novos” referenciais.

No caso de Portugal, a organização e desenvolvimento curricular são determinados pelas múltiplas influências supranacionais, entre elas o efeito PISA. Acerca do uso deste instrumento de avaliação, Afonso & Costa (2009, p.15) destacam que, por exemplo, a Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues (2005-2009) reiterou a importância do conhecimento técnico na formulação de políticas, avançando que é necessário ter “as melhores soluções para cada momento”. Nesta perspetiva, os autores entendem que “[...] devemos entender o apetite dos decisores políticos pelos estudos internacionais, pelos indicadores de desempenho e pelas boas práticas” (Afonso & Costa, 2009, p. 56), pois o PISA assume-se como um importante instrumento de legitimação de políticas.

Ainda durante o governo de 2005-2009, em Portugal, como decorrência dos resultados do PISA, é desenvolvido o novo modelo de Avaliação de Desempenho Docente (ADD) que viria a trazer muitas contestações da classe docente. Recorde-se que os Relatórios do PISA há muito que identificavam a necessidade de implementar a prática de observação e supervisão de aulas, ações consideradas essenciais para a melhoria da qualidade de ensino.

O aparelhamento e pilotagem da OCDE sobre os processos avaliativos tem provocado ainda a sobrevalorização de dados quantitativos

e estatísticos. Para a Ministra de Educação Maria de Lurdes Rodrigues, a ausência de dados estatísticos produz ineficácia, chegando a afirmar, como apresentado no estudo de Afonso & Costa (2009, p. 4) que “ao nível das estatísticas da educação, durante muitos anos, não foi possível governar com este conhecimento, simplesmente porque estas coisas não existiam”. A narrativa da Ministra traduz o impacto da ação de aparelhamento e pilotagem do PISA nas políticas educacionais quando afirma “estudei e analisei os dados e totalizei uma série de decisões políticas com base os resultados do PISA” (Ibidem). Tal discurso também atesta a categoria da indução de políticas e sua influência e legitimidade. O aparelhamento e pilotagem das políticas educacionais percebe-se, ainda, na retórica da Ministra quando menciona que através do PISA é possível conhecer os resultados e, ainda, as aprendizagens que são obtidas com a cooperação internacional (Afonso & Costa, 2009, p. 57). Estamos assim em presença de um modelo de política baseada em evidência (*evidence-based*) e do uso de um conhecimento especializado veiculado pelo discurso oficial da OCDE/PISA para fundamentar opções políticas no campo da educação. Os indicadores do PISA regulam o discurso político aparelhando a narrativa que impacta no ideário educativo e que interfere no modo de pensar e de conceber os problemas educativos bem como as suas próprias soluções. Dito de outra forma, os resultados no PISA indiciam problemas e influenciam na tomada de decisão e nas soluções escolhidas para os resolver. Para Afonso & Costa (2009), a narrativa da Ministra Maria de Lurdes Rodrigues é um exemplo claro de como as políticas nacionais são influenciadas pelas narrativas construídas supranacionalmente. É revelada a “contaminação” e “reprodução” discursivas na medida em que o discurso político-normativo, ao nível nacional, é uma reprodução do discurso veiculado pelas agências supranacionais (Barroso & Viseu, 2003; Fonseca, 2019). As lógicas de ação acabam, por vezes, por “materializar” e operacionalizar o que é veiculado pelo discurso político. Nessa linha, por exemplo, a gestão do Ministério da Educação, no período de 2005-2009, implementou um conjunto de ações políticas materializadas em programas específicos que seguiam de perto os indicadores do PISA.

Os resultados do PISA, bem como as recomendações feitas pela OCDE têm impacto a vários níveis e em diversos atores que influenciam

os órgãos de gestão e de governo. É o caso do Conselho Nacional de Educação, em Portugal. Podemos ler numa das suas publicações a importância atribuída aos dados veiculados a partir da realização do Programa de Avaliação internacional quer para o desenvolvimento das políticas educativas, quer para a própria agenda de investigação em educação:

“O Conselho Nacional de Educação atribui a maior importância ao tratamento e análise de dados sobre o sistema educativo, na perspetiva de obter a melhor evidência para suporte dos pareceres e recomendações que emite com vista a apoiar a decisão sobre políticas educativas (...) e para a identificação de tendências evolutivas do próprio sistema, num quadro de comparação internacional” (CNE, 2015).

Em Portugal, decorrente dos resultados e recomendações do Relatório PISA 2015, a escola e os equipamentos educativos passaram a ter uma maior importância no desenvolvimento de estratégias consideradas relevantes para a melhoria dos resultados. O Relatório do PISA 2015 (OCDE, 2016) sinaliza, em sua análise, a importância em “oferecer apoio adicional a escolas desfavorecidas” (OCDE, 2016, p. 13). Os resultados do PISA indicam que os países que destinam mais insumos e recursos à escola menos favorecida, nomeadamente na área de ciências, têm conseguido um desempenho mais positivo. Nas recomendações expressas nos Relatórios da OCDE, a valorização da organização, do ambiente educativo e do investimento em recursos educativos surgem como aspetos centrais para a melhoria dos resultados dos estudantes. Nestes últimos tempos, em Portugal, temos assistido a discursos que enfatizam a importância da qualidade dos espaços e recursos educativos e que têm, também, justificado algumas intervenções nesse plano.

## **2.5. Aparelhamento e pilotagem e o *contexto de estratégia política***

Ainda que a OCDE, por meio do aparelhamento e pilotagem sobre as políticas, evidencie traços reguladores superlativos, as nações podem, pela reconfiguração da prática, decidir de forma mais consentânea com as suas realidades específicas. Mas nem sempre esta possibilidade é suficientemente aproveitada e, muitas vezes, acentuam-se, ao nível local/territorial, as lógicas dominantes que o PISA veicula. O

aparelhamento e pilotagem da OCDE, via PISA, acaba por produzir um outro efeito: a construção de uma estratégia política à escala global.

No caso do Brasil, podemos perceber que o referencial do PISA baliza, também, os exames nacionais, como é o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Tal estratégia política, no entanto, não se coaduna com a perspectiva de lidar com as desigualdades e falta de equidade, mas contribui para as maximizar. Como assinalam Afonso & Costa (2011), em Portugal, o nível socioeconómico dos estudantes impacta nos resultados do PISA. No discurso político é perceptível que se alude à importância da melhoria da qualidade da escola (ainda que não se problematize o que se entende por melhoria) como variável importante para promover o desenvolvimento educacional de todas as crianças e jovens. Assim, entende-se que a promoção da *qualidade* educacional, expressão tão presente nos discursos político-normativos, quer à escala supranacional, quer ao nível nacional/regional/local, é absolutamente central para combater o insucesso educativo. Sabemos que a *qualidade* educacional assume vários significados. Não é um conceito neutro. Não obstante estas ideias serem veiculadas nos Relatórios PISA, alguns autores como Estêvão (2002) continuam a assinalar que o mecanismo da regulação supranacional empreendido pelos países centrais da Europa tem um poder corrosivo (Estêvão, 2002, p. 95). Ao tomar de empréstimo o contexto internacional, os estados nacionais justificam e legitimam a implementação das reformas. Com efeito, Barroso (2001, p. 29), ensina:

“que as referências à situação internacional assumida no quadro das discussões de política interna, não decorre tanto de seu valor intrínseco dos acontecimentos invocados [...], mas mais de seu valor explicativo como síntese do que se pretende considerar como mais conveniente para pôr em prática no próprio país”.

As políticas de avaliação em larga escala surgem no contexto do ideário neoliberal, tornado hegemónico entre outros aspetos pelo efeito da globalização. Sob a bandeira da qualidade, o PISA monitoriza resultados, no contexto da intervenção da OCDE, recorrendo a variados mecanismos, seja na apresentação de dados estatísticos sobre os resultados na prova de avaliação internacional, seja na identificação de boas práticas.

A exposição de dados e informações sobre o desempenho de estudantes e escolas com base em referenciais discutíveis sublinha as desigualdades entre os países, já que as torna visíveis. As recomendações e diretrizes expressas pela OCDE em virtude de estudos comparados, como é o caso daqueles que decorrem da aplicação do PISA, acabam por influenciar a estratégia política dos diferentes países, situação que, em certa medida, poderá ser “fabricada” de forma subtil a uma escala global. Este cenário clama por um exercício propositivo.

### **3. Considerações finais**

Neste artigo apresentamos um conjunto de reflexões tendo em conta alguns dados extraídos da análise efetuada a partir do *corpus* do estudo e com uma leitura a partir do Ciclo de Políticas de Ball. Destacámos alguns aspetos: i) o PISA constitui-se um instrumento que favorece a hierarquização do conhecimento, sendo esta ação exercida pela competitividade entre países e reforçada pelo próprio instrumento de avaliação em larga escala; ii) o PISA impõe uma agenda específica de educação; iii) o PISA legitima determinadas ações políticas pelos diferentes governos; iv) a OCDE promove a monitorização e pilotagem dos processos educativos através da implementação do PISA, favorecendo a construção de referenciais comuns e de discursos homogêneos com problemas e soluções universais.

Tal cenário evidencia a influência dos organismos multilaterais que, em escala transnacional, reduzem a autonomia dos estados nação. Poder-se-á afirmar, com base em Antunes (2005), que há um “deslocamento” da construção de políticas educativas. Considera-se que há um progressivo abandono do protagonismo dos estados nação e que passa a ser assumido pelas entidades supranacionais que, agora, tomam o comando, a nível global, instituindo, de certa forma, uma governação padronizada. A perspectiva da regulação supranacional induzida pelo PISA justifica-se pela determinação económica, consubstanciando a edificação de uma lógica de mercado e que entende o Programa de Avaliação Internacional “como uma espécie de máquina de produzir progresso” (Bart & Daunay, 2018, p. 10). Em termos comparativos, pudemos verificar que o PISA tem um efeito semelhante nos dois países referidos, tendo em conta as

reflexões propostas segundo as categorias elencadas: hierarquização do conhecimento, legitimação do discurso da necessidade de avaliação, indução de políticas educacionais e aparelhamento e pilotagem das medidas educacionais por parte da OCDE. As diferenças entre as duas realidades situam-se nos contextos de prática, em especial nas estratégias políticas desenvolvidas pelos governos dos dois países.

Outros estudos poderão deslindar outros ângulos de análise e diferentes clivagens para compreensão do tema. Impõem-se, naturalmente, estudos sobre os ciclos de avaliação PISA subsequentes para continuar a compreender os seus impactos no desenvolvimento das políticas educativas, bem como as lógicas discursivas e de ação que emergem nos diferentes países.

## Referências

Afonso, A., & Costa, E. (2009). A influência do Programme for International Student Assessment (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português. *Sísifo: Revista De Ciências Da Educação*, (10), 53-64.

Afonso, A., & Costa, E. (2011). A circulação e o uso do PISA em Portugal: o que dizem os políticos. In L. Carvalho, *O Espelho do Perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação - o caso do PISA* (107-125). Porto: Fundação Manuel Leão.

Antunes, F. (2005) Globalização e europeização das políticas educativas. Percursos, processos e metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 47, 125-143.

Ball, S., & Bowe, R. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. Londres: Routledge.

Barroso, J. (2001). O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In N. Ferreira, *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios* (11-32). São Paulo: Cortez.

Barroso, J., & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, 24(84), 897-921; doi: 10.1590/s0101-73302003000300008

Bart, D., & Daunay, B. (2018). *Pode-se levar a sério o PISA? O tratamento do texto literário em uma avaliação internacional*. São Paulo: Mercado das Letras.

- Brasil. (2014). *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação 2014-2024. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília.
- Brasil. (2016). INEP. *Censo de Educação Superior 2015*. Brasília.
- Carvalho, L. M. (2011). *O espelho do perito: Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação - o caso do PISA*. Portugal: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L., & Costa, E. (2014). Os políticos e o PISA: entre a adesão segura e a recepção activa. *Propuesta Educativa*. *Propuesta Educativa*, 23(41), 46-54.
- Carvalho, L. M. (2016). Intensificação e sofisticação da regulação transnacional da educação. *Educação & Sociedade*, 37(136), 669-683. doi:10.1590/ES0101-73302016166669
- Carvalho, L.M. (2017a). Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de educação: inquirindo instâncias e actores de mediação. *Revista Contemporânea De Educação*, 2(4), 1-15.
- Carvalho, L. M.(2017b), Conhecimento comparado para a política: um estudo sobre a construção da ecologia do PISA. In L. G. Correia, A. I. Madeira; M. Carruso (Org.) *Entre Paris e PISA - 200 anos de Educação comparada. Educação, Sociedade e Culturas*. 51, 99-117.
- Carvalho, L. M. (org.) (2017c). *PISA – Programme for International Student Assessment. Um Instrumento de Regulação da Educação. Compilação de Estudos (2008-2017)*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Carvalho, L.; Viseu, S.; Gonçalves, C. (2018). Novos atores intermediários na regulação da Educação em Portugal. *Revista FAEEBA. Educação e Contemporaneidade*. Salvador, 27(53), 30-42, set/dez.
- Costa, E. (2011). O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas.(Tese de Doutoramento). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Conselho Nacional de Educação (2015). *Investigação em educação e os resultados do PISA*. Lisboa: CNE.
- Dale, R. (2010) A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação e Sociedade*, Campinas, 31 (113), 1099-1120.
- Estêvão, C. (2002). *Globalização, Metáforas Organizacionais e Mudança Educacional: Dilemas e Desafios*. Porto: ASA.
- Fonseca, D. (2016). A avaliação das organizações educativas como instrumentos de fabricação de mercado educacional. In N. Carapeto, *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação: desafios e compromissos*. São Paulo: Cortez (2), 51-63.

Fonseca, D; Costa, J. A. (2018). Avaliação das Escolas e regulação político-normativa: uma análise de discursos. *Movimento-Revista de Educação*, Niterói, 5(8), 210-243.

Fonseca, D. (2019). O poder de regulação do discurso político-normativo: do discurso democrático ao discurso gestor. *Revista Contemporânea de Educação*, 14(31), 68-83. doi: <https://doi.org/10.20500/rce.v14i31.29457>

Lemos, V.; Serrão, A. (2015). O impacto do PISA em Portugal através dos media. *Sociologia, Problemas e Práticas*. 78, 87-104.

Nóvoa, A. (1999). Os professores na virada do milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. *Educação e Pesquisa*, 25 (1), 11-20. doi: 10.1590/s1517-97021999000100002

OCDE. (2012). *Relatório Nacional PISA 2012 - Resultados Brasileiros*.

OCDE. (2015). *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education*. Paris: OCDE.

OCDE. (2016). *PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being*. Paris: OCDE Publishing.

Pacheco, D. (2011). *Discursos e lugares da competência em contextos de educação e formação*. Porto: Porto Editora.

Ministério de Educação, (2002). Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. Diário da República n.º 294/2002, Série I-A de 2002-12-20

Teodoro, A. (2011). *A educação em tempos de globalização neoliberal*. Brasília: Liber Livro.

Verger, A., Parcerisa, L., & Fontdevila, C. (2018). Crescimento e disseminação de avaliações em larga escala e de responsabilizações baseadas em testes: uma sociologia política das reformas educacionais globais. *Revista da FAEEBA. Educação e Contemporaneidade*. São Paulo, 27(53), 60-82.



# **Estilo de Aprendizagem do Professor em Formação na Educação Básica: um estudo de caso no Ceará/Brasil**

Eliana Alves Moreira Leite  
Universidade do Minho  
elimoreiraead@gmail.com

José Alberto Lencastre  
Universidade do Minho  
jlencastre@ie.uminho.pt

Bento Duarte Silva  
Universidade do Minho  
lbento@ie.uminho.pt

Hermínio Borges Neto  
Universidade Federal do Ceará  
herminio@multimeios.ufc.br

## **Resumo**

A formação inicial e continuada dos professores da educação básica brasileira é norteadada por diversos documentos nacionais, dentre os quais estão a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996), Plano Nacional de Educação (PNE/2014) e mais recentemente a Base Nacional Comum Curricular (BNCC/2017).

Em se tratando do PNE, balizado por 20 metas propostas por município, a Meta 16 trata da formação do profissional docente que tem por objetivo até 2024 “Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica”. A implementação da BNCC também estabeleceu normas, currículos dos cursos e programas voltados para a formação do professor.

Dentre algumas perspectivas da BNCC, está a que visa a permanência na carreira docente alinhada em certificações e avaliações. Assim, diante do exposto, é notório que as políticas públicas nacionais brasileiras vêm dando ênfase a formação do professor em contextos meritocráticos. Contudo, é preciso ir além de vieses políticos, é importante perceber que o professor, como sujeito que está no dia-a-dia da sala de aula, precisa ser considerado como elemento principal para elucidação de metodologias que apoiam sua formação.

Nesta lógica, no âmbito do doutoramento em Ciências da Educação, apresenta-se como objetivo reconhecer estilos de aprendizagem do professor em formação, na perspectiva da elaboração de um curso que leve em consideração estas singularidades. O presente trabalho apresenta um estudo de caso sobre professores em curso *lato sensu* na área da Educação Ambiental, ofertado pela Universidade Federal do Ceará/Brasil. Para ter conhecimento do perfil individual destes professores/cursistas foi disponibilizado um questionário *online*. Buscou-se analisar as respostas para promover uma personalização nas atividades da sala de aula virtual e presencial.

A partir destes resultados, foi possível situar a equipe pedagógica sobre as individualidades dos presentes participantes do curso, o que se tornou fundamental para a reflexão e para a elaboração de estratégias pedagógicas que auxiliassem o aprendizado do grupo. Espera-se que estas ações suscitem formações para o profissional docente com cenários mais próximos de suas vivências, trazendo contextos que sejam vistos dentro das suas especificidades individuais e coletivas, para que se sinta valorizado e reconhecido a partir da sua fala e opinião, deixando de ser mero reprodutor passivo, como se estivesse em treinamento.

## **Abstract**

The initial and continuing training of Brazilian basic education teachers is guided by several national documents, among which are the Law of Directives and Bases of Education (LDB / 1996), National Education Plan (PNE / 2014) and more recently the Base National Common Curriculum (BNCC / 2017).

In the case of the PNE, marked by 20 goals proposed by the municipality, Goal 16 deals with the training of teaching professionals

whose goal is to train, at the postgraduate level, 50% (fifty percent) of education teachers basic”. The implementation of BNCC also established standards, curricula for courses and programs aimed at teacher education.

Among some perspectives of BNCC, is the one that aims to remain in the teaching career aligned with certifications and assessments. Thus, in view of the above, it is clear that Brazilian national public policies have been emphasizing teacher training in meritocratic contexts. However, it is necessary to go beyond political biases, it is important to realize that the teacher, as a subject who is in the day-to-day of the classroom, needs to be considered as the main element to elucidate methodologies that support his education.

In this logic, within the scope of the PhD in Educational Sciences, the objective is to recognize the learning styles of the teacher in training, in the perspective of developing a course that takes these singularities into account. The present work presents a case study about teachers in a *lato sensu* course in the area of Environmental Education, offered by the Federal University of Ceará / Brazil. To get to know the individual profile of these teachers / course participants an online questionnaire was made available. We sought to analyze the responses to promote personalization in the classroom and virtual classroom activities.

From these results, it was possible to situate the pedagogical team on the individualities of the present participants of the course, which became fundamental for reflection and for the elaboration of pedagogical strategies that would help the group’s learning. It is hoped that these actions will provide training for the teaching professional with scenarios closer to their experiences, bringing contexts that are seen within their individual and collective specificities, so that they feel valued and recognized from their speech and opinion, leaving be a mere passive breeder, as if in training.

## **1. Introdução**

A formação docente vem sendo constituída sob a influência das mudanças sociais, tecnológicas, científicas, ambientais, entre outras que perpassam em seu entorno, e implicam no redimensionamento constante de suas ações, que podem aprimorar a práxis educacional. Neste

contexto, a formação inicial e continuada dos professores que atuam na Educação Básica brasileira tem sido tema constante de discussão por diversos segmentos educacionais quanto às estratégias que se devem elucidar para o processo formativo destes profissionais, pois podem impactar em mudanças relevantes na sociedade.

Com relação às estratégias de viabilizar a formação docente, denota-se um número abrangente de políticas públicas educacionais, que trazem uma estruturação formativa dos professores, moldada por documentos educacionais e normativos, órgãos nacionais e internacionais, em discursos governamentais, que buscam sistematizar o saber docente por meio de legislações específicas.

A nível nacional, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96), Diretrizes Curriculares Nacionais (2001), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB/2006), Plano Nacional de Educação (PNE, 2014), Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2018), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2017), dentre outros. Em termos internacionais, destaca-se a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Cabe ressaltar que a deliberação destas políticas educacionais possui objetivos e metas à serem cumpridas, e como exemplo, o texto do PNE (2014) apresenta duas metas que tratam especificamente da formação inicial e continuada dos professores, e que determinam prazos e percentuais a serem cumpridos.

O PNE (2014-2024) contém 20 metas estabelecidas para serem cumpridas durante 10 anos, até o ano de 2024, e como exemplo, a meta 16 trata da formação dos profissionais docentes da Educação Básica, porém ainda está distante de ser cumprida, conforme a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019) aponta:

Buscando aprimorar a formação docente, a meta 16 traz dispositivos que ainda não foram cumpridos, em especial a formação continuada, que está bem distante de ser a realidade dos profissionais da educação básica. Ambos os dispositivos estão distantes de serem cumpridos e avançam a passos muito lentos. A pós-graduação para todos os professores da educação básica precisa elevar em quase 13% sua taxa para cumprir a meta (p.79).

Sinaliza-se ainda um documento elaborado pelos professores sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2019), no qual ressaltam que não se sentem reconhecidos nas suas peculiaridades. O documento intitulado BNCC: currículo sob a perspectiva da classe trabalhadora “[...] demonstra que a formação continuada é condição fundamental para que os saberes docentes sejam revistos, repensados, assimilados em diálogo constante com as teorias pedagógicas com os pesquisadores da universidade e, especialmente entre os próprios pares” (2019, p.34).

A UNESCO em um dos seus documentos, com a obra intitulada *Educação: um tesouro a descobrir*, publicada em língua portuguesa em 1996, apresenta políticas públicas para a formação dos professores no Brasil a partir do ano 2000, definindo o perfil do professor desejado para a educação do século XXI.

A partir do exposto, é evidente a existência de diversas políticas formativas que embasam a formação dos professores da Educação Básica Brasileira, que tratam de regulações nas dinâmicas das formações, podendo, entretanto, ocasionar um precário envolvimento dos principais envolvidos no contexto do próprio percurso formativo. Contudo, é preciso ir além somente de vieses políticos educacionais, mas sobretudo perceber que o professor é o sujeito que está no dia-a-dia da sala de aula e pode ser considerado como elemento principal para elucidação de metodologias que apoiarão sua formação, a partir de indicativos que busquem saber sobre suas expectativas.

Nessa perspectiva, Tardif (2014) aponta que “ora, um professor de profissão não é somente alguém que aplica conhecimentos produzidos por outros ... Nessa perspectiva, toda pesquisa sobre o ensino tem, por conseguinte, o dever de registrar o ponto de vista dos professores [...]” (p.230).

Uma questão que entra em pauta neste estudo é: o conhecimento prévio das singularidades do professor é levado em consideração para o seu processo formativo?

Para tanto, Tardif (2014), aponta que os “professores como sujeitos de sua própria profissão são sujeitos de conhecimento é reconhecer, ao mesmo tempo, que deveriam ter o direito de dizer algo a respeito de sua própria formação profissional” (p.240). Ao encontro a esta fala, Pacheco (2017) sinaliza que os professores são convidados, ou convocados, para fazerem as formações, mas não são indagados a formação que pretendem. Para tanto, é perceptível as lacunas presentes em relação a opinião do professor para colaborar na sua formação.

Dessa forma, quando a opinião do professor é validada na indicação de caminhos para a própria formação, poderá ser abrangido um viés mais personalizado, em que se considera a sua individualidade, e mediante esta perspectiva, se reporta ao estilo de aprendizagem do professor quando se encontra em papel de cursista. Para Kolb e Simy (2008), “o conceito de estilo de aprendizagem tornou-se uma maneira popular de reconhecer a singularidade do aprendiz individual”.

Neste contexto, este estudo apresenta como objetivo conhecer estilos de aprendizagem de professores da Educação Básica em formação, na perspectiva do planejamento de um curso em modelo híbrido, que venha considerar as singularidades do professor/cursista. Assim, o estudo trata-se de um grupo específico de professores em formação continuada, em curso *lato sensu* na área de Educação Ambiental ofertado por uma universidade pública do Brasil, no estado do Ceará. Ademais, o presente artigo poderá contribuir para que equipes gestoras, responsáveis por planejamentos para formação docente, busquem conhecer previamente o perfil individual do professor.

Este artigo está organizado da seguinte maneira: a seção 2 apresenta a fundamentação teórica, sobretudo o ensino híbrido, personalização e conceitos relacionados ao estilo de aprendizagem. A Seção 3 descreve os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, enquanto a Seção 4 apresenta a análise e os resultados deste trabalho. Por fim, a seção 5 apresenta considerações, suas limitações e indicações de trabalhos futuros.

## **2. Fundamentação Teórica**

Nesta seção, apresenta-se os conceitos relacionados às perspectivas do ensino híbrido em um formato mais personalizado, segundo estilos de aprendizagem de cursistas, vistos nas suas potencialidades e fragilidades.

### **2.1. Ensino Híbrido e Personalização**

A formação para o profissional docente poderá ser planejada na perspectiva da personalização, como uma possibilidade de abranger metodologias mais voltadas para quem está no centro do aprendizado. Personalizar o ensino não é apenas trabalhar com foco em habilidades,

mas compreender que cada aluno aprende de forma e em ritmos diferentes (Christensen, Horn, & Johnson, 2008).

Neste contexto, a modalidade Educação a Distância (EaD) vem sendo utilizada como uma das possibilidades para a formação do professor, seja na perspectiva de formação inicial ou formação continuada, e a Educação *online* e presencial podem ser possibilidades para trazer esta formação a perspectiva de cursos híbridos (*blended learning*), pois estes cursos são, conforme Lencastre (2018):

aqueles em que não só o tempo presencial é substituído ou complementado pela aprendizagem on-line, mas também usam uma pedagogia que coloca a responsabilidade primária de aprender no estudante, com o papel principal do professor a ser o de criar oportunidades e ambientes que promovam a aprendizagem personalizada e colaborativa do estudante (p.213).

Para tanto, com a hibridização dos espaços presenciais e virtuais, apoiados pela inserção das tecnologias digitais, essa metodologia torna-se mais preferível pelos usuários. Através dessa metodologia, as relações de proximidade se ampliam, localizações são mais facilitadas e interações acontecem de forma mais rápida, mesmo em espaços distantes.

Cursos planejados para a formação continuada dos professores podem também valer-se dessa hibridização, com nuances de uma formação mais personalizada e próxima das necessidades dos usuários. Na concepção de Moran (2015), a educação sempre foi híbrida, pois combinou vários espaços, tempos, atividades, metodologias, e que a partir da mobilidade e conectividade tornou-se mais ampla e complexa.

Portanto, como já exposto, é importante o conhecimento sobre as realidades profissionais e pessoais destes profissionais, assim, podem ser problematizadas situações que estejam próximas de suas realidades, bem como trazer outras vivências que ocasionem mudanças na forma de agir e pensar. Para Pacheco (2017) em relação a formação continuada de professores “o objetivo da formação não é de adquirir conhecimentos, mas sim, criticamente, passar a capacidade de adquirir conhecimentos que conduzam a mudanças no modo de ser e de agir dos professores”(p.30). Caso, estas formações não levem em consideração as idiosincrasias pertencentes a este público, poderão apenas corroborar para apresentar dados estatísticos de taxas de permanência ou evasão.

A preparação de cursos formativos para professores, com o uso das tecnologias que apoiam a mobilidade e conectividade, não minimiza os cuidados em relação a um adequado planejamento, pois os múltiplos sujeitos que estão nesse processo possuem as mais variadas formas de lidar com a aprendizagem. Assim, uma maior compreensão a respeito do perfil dos participantes de um curso poderá favorecer a tomada de decisão por equipes pedagógicas acerca dos procedimentos adequados, sejam relacionados aos processos de aprendizado, as metodologias, as estratégias mais adequadas e as tecnologias. Silva (2001) coloca que para ocorrer a aprendizagem sustentada por meios tecnológicos é fundamental:

compreender a chegada do tempo destas tecnologias que permitem passar de um modelo que privilegia a lógica da instrução, da transmissão e memorização da informação para um modelo cujo funcionamento se baseia na construção colaborativa de saberes, na abertura aos contextos sociais e culturais, à diversidade dos alunos, aos seus conhecimentos, experimentações e interesses (p. 857).

Corroborando, ainda com o mesmo contexto, Xavier, Araújo, Torres, Borges Neto, e Nepomuceno (2018) apontam que “com os avanços das tecnologias e todavia, dos ambientes virtuais de ensino (AVEs) é essencial que o foco recaia em como se dará o processo de ensino e aprendizagem, qual metodologia usar e não apenas no aparato tecnológico” (p.3).

Em se tratando dos espaços virtuais, apoiado por Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), na perspectiva de um planejamento personalizado, com situações de aprendizagem elaboradas, estes devem corroborar para favorecer preferências e saberes mais desenvolvidos do professor/cursista. Por outro lado, também é preciso ter atenção as fragilidades do cursista, para que situações de aprendizagem promovam novos saberes. Nesse contexto, é importante que a formação seja delineada de flexibilidade, para que a ação profissional consiga se modificar, alternar e se reconstruir, mediante às identidades individuais e diferenciadas da sala de aula.

Os momentos presenciais poderão valorizar a presença física entre cursistas e professores, oportunizando troca de experiências, sanar as dúvidas e ampliar os conhecimentos teóricos e práticos. Dessa forma, atividades já realizadas online, quando estiverem juntos presencialmente,

para Horn e Staker (2015) “o tempo em sala de aula não é mais gasto assimilando conteúdo bruto. Em vez disso, enquanto estão na escola (ou universidade, *grifo* nosso), cursistas praticam resolução de problemas, discutem questões ou trabalham projetos” (p.43).

Dessa forma, dentre desafios na formação do professor e em específico na formação continuada, objeto desse estudo, é fazer com que o professor/cursista tenha o sentimento de pertencimento, seja em espaço virtual ou presencial, dando condições para que prossiga em sua formação, pois a evasão é um fator que dificulta a finalização dos cursos na modalidade EaD. Ainda nesse contexto, Barros (2016) aponta que um dos principais fatores que estão associados à permanência dos estudantes em cenário de aprendizagem online é o atendimento individualizado.

Estes espaços que contemplam atividades individuais e coletivas poderão ser promissores na identificação de indicadores que gradativamente irão apontar os estilos de aprendizagem dos professores em formação, que podem se modificar e/ou permanecer ao longo deste processo. E assim os cursos vão sendo elaborados a partir dessas trajetórias, tornando-se mais personalizados, mas não uniformizados.

Assim, a formação do professor é um processo contínuo, para que eles como sujeitos aprendentes percebam que as modificações ao longo de sua trajetória formativa podem corroborar também para mudanças na sala de aula. Os professores aprendem e ensinam a partir de estilos de aprendizagem próprios. Ressalta-se ainda que é preciso questionar até que ponto estas formações irão influenciar as práticas dos professores em sala de aula.

Corroborar-se também que para se alcançar dimensões efetivas de transformação no campo da formação dos professores é preciso que eles estejam engajados, para que se empoderem dos conhecimentos necessários à sua docência profissional, e assim tornem-se protagonistas de suas formações e não meros consumidores.

Nesta investigação compreende-se que o professor, como indivíduo crítico e reflexivo sobre sua própria formação, participante ativo e fundamental na educação, suas opiniões e necessidades devem ser levadas em consideração. Assim, independente do formato da formação docente, seja presencial, virtual ou híbrida, é preciso por meio da sua voz, averiguar à realidade dos investigados.

Entretanto, ainda existem lacunas na identificação do estilo de aprendizagem do professor/cursista uma vez que ao se saber das particularidades e individualidades deste profissional poderá ser parâmetro no planejamento dos cursos para este público. Assim, na seção seguinte será tratada esta questão.

## **2.2. Estilos de Aprendizagem**

Segundo o dicionário Michaelis, estilo tem como definição: “conjunto de características que singularizam a feição de um gosto, de um comportamento, de uma prática ou de um costume de um indivíduo ou de um grupo”. Nesse contexto, o estilo associa-se ao aspecto individual que pode se concretizar por meio das práticas laborais. Assim, é notado que estilo “associa-se a uma forma própria, pessoal e individual, singular de cada indivíduo”. No campo da educação, estilo de aprendizagem é um processo em que cada estudante possui uma forma própria para aprender.

Nesta perspectiva, muitas pesquisas têm se debruçado sobre estilos de aprendizagem de estudantes, quanto aos aspectos teóricos e aos modelos (Alonso, Gallego & Honey, 2007; Felder, 2005; Kolb, 1984, 2015). Dentre os diversos teóricos que tratam de estilo de aprendizagem, o foco deste estudo terá aporte no teórico Kolb (1984), decorrente de apresentar a teoria da aprendizagem experiencial, que consiste numa abordagem sobre o desenvolvimento do adulto, relacionada com a profissionalidade. Segundo Kolb e Simy (2008):

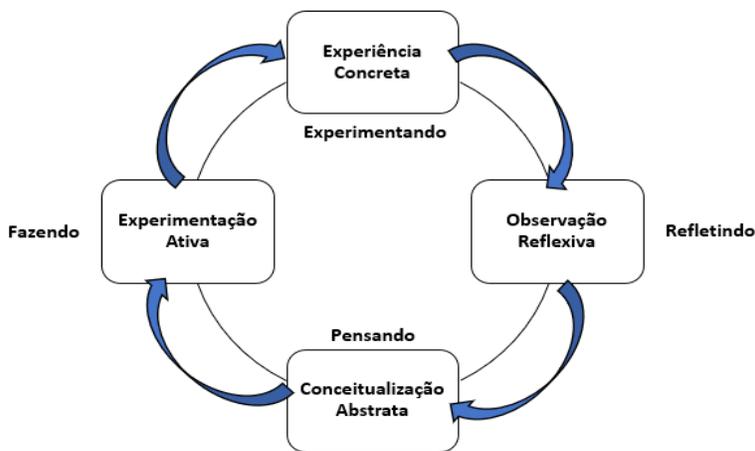
estilo de aprendizagem não é um traço psicológico fixo, mas um estado dinâmico resultante de transações sinérgicas entre a pessoa e o meio ambiente. Este estado dinâmico surge da resolução preferencial de um indivíduo da dialética dual de experimentar / conceituar e agir / refletir (p.71).

Kolb (2015) formulou a teoria de Aprendizagem Experiencial, entretanto apontando que não criou esta teoria, mas a descobriu nos trabalhos de importantes estudiosos do século XX, “que deram a experiência um papel central em suas teorias da aprendizagem e desenvolvimento humanos, especialmente John Dewey, Kurt Lewin, Jean

Piaget, Lev Vygostsky, William James, Carl Jung, Paulo Freire, Carl Rogers e Mary Parker Follett” (p.13).

O conceito de estilo de aprendizagem foi elaborado *a posteriori* com base nesta teoria. Para Kolb e Kolb (2013) *apud* Kolb (2015), “a teoria da aprendizagem experiencial é descrita como uma aprendizagem baseada em um ciclo impulsionada pela resolução da dupla dialética de ação/reflexão e experiência/abstração” (p.76).

Baseado nesta dialética dual, e combinando essas dimensões, Kolb (1984) propôs um ciclo de aprendizagem experiencial (Figura 1). O aprendente pode evoluir em etapas dentro do ciclo através de realização de experiências enquanto aprende, reflexão sobre estas experiências, elaboração de hipóteses e aplicação da experiência aprendida em situações diversas.



**Figura 1 – Ciclo de Aprendizagem de Kolb**

**Fonte:** Adaptado de “The cycle of Learning de Kolb (Version 3.1)

Kolb (1984) considera que, para a aprendizagem ser satisfatória, o aprendente deve percorrer este movimento cíclico, perpassando pelos quatro estilos de aprendizado. Neste sentido, o movimento cíclico poderá ser mediado por estratégias, que permitam o estudante experimentar, refletir, pensar e agir. Para Kolb (2015) “experimentar, refletir, pensar e agir, não são entidades independentes separadas, mas

inextricavelmente relacionadas entre si um ao outro em sua posição dialética. As dimensões dialéticas também formaram a base do conceito de estilo de aprendizagem” (pp. 81-82).

A partir deste ciclo e combinando estas dimensões, o autor identificou quatro tipos de estilos de aprendizagem, com as respectivas habilidades mais predominantes (Quadro 1).

**Quadro 1 – Estilos de Aprendizagem de Kolb**

<b>Estilo de Aprendizagem</b>	<b>Habilidades Predominantes</b>
<b>Acomodador</b> – aprende por meio da realização, execução e experimentação; possui facilidade na adaptação e circunstâncias imediatas específicas; procuram adaptar o aprendido para uso próprio, usando a criatividade para mudar e fazer melhor.	Experiência concreta (EC) e Experimentação ativa (EA)
<b>Assimilador</b> – aprende por meio da capacidade de criar modelos teóricos; possui preocupação com conceitos abstratos; raciocínio indutivo; importância para teorias precisas e sólidas; utilizam a dedução para resolver problemas e se interessam mais pela lógica de uma ideia que pelo seu valor prático.	Conceituação abstrata (CA) e Observação reflexiva (OR)
<b>Convergente</b> – aprende por meio do raciocínio hipotético-dedutivo; possui orientação para a solução de problemas e tomada de decisão; aplicação prática de ideias raciocínio hipotético-dedutivo; tendem a convergir ou a tomar decisões rapidamente, procurar por uma resposta correta e chegar ao essencial com muita rapidez.	Conceituação abstrata (CA) e Experimentação ativa (EA)
<b>Divergente</b> – aprende por meio da análise da realidade, integrando teoria e prática; possui habilidade para Identificação de problemas e busca de soluções podem ver as coisas de diferentes perspectivas e combinar relacionamentos em um todo significativo.	Experiência concreta (EC) e Observação reflexiva (OR)

**Fonte: Kolb (1984)**

O Modelo proposto por David Kolb para identificar o estilo de aprendizagem dos indivíduos é um instrumento denominado Inventário dos Estilos de Aprendizagem ou *Learning Style Inventory (LSI)*. A partir de dados provenientes das respostas do respondente, ocorre uma classificação atribuída para cada resposta, isso resulta em uma das habilidades mais predominantes no processo de aprendizado de cada indivíduo (EC, OR, CA e EA) e indica o grau em que o respondente

prioriza a conceituação abstrata sobre a experiência concreta (CA- EC) e a experiência ativa sobre a observação reflexiva (EA-OR).

A teoria dos estilos de aprendizagem de Kolb (1984) defende que a aprendizagem, para ser bem-sucedida, relaciona-se proporcionalmente com estratégias de aprendizagem elaboradas às preferências da individualidade dos estudantes. Dessa forma, baseado no pressuposto que a identificação dos estilos de aprendizagem pode contribuir para uma aprendizagem mais satisfatória, convém que estratégias de ensino sejam planejadas levando em consideração os estilos de aprendizagem de estudantes em formação. Para tanto, quando equipes pedagógicas e professores possuem informações sobre o estilo de aprendizagem dos estudantes, podem assim elaborar estratégias de aprendizagem que promovam o desenvolvimento destes estudantes, assim como auxiliar na elaboração de atividades que favoreçam o desempenho de outras habilidades nas quais apresentem maior dificuldade.

Identificar estilos de aprendizagem não tem como objetivo rotular o estudante, mas trata de um direcionamento para a orientação de estratégias que podem ser desenvolvidas para o desenho de um curso, por exemplo. No caso deste estudo foram identificados estilos de aprendizagem de professores/cursistas em processo de formação para a elaboração de estratégias de aprendizagem em ambiente *online* e presencial. O modelo híbrido planejado com a adoção de estilos de aprendizagem, poderá corroborar para um modelo híbrido e personalizado.

### **3. Procedimentos metodológicos**

O presente trabalho apresenta natureza qualitativa (Creswell, 2014) e com aporte no design de estudo de caso (Yin, 2001). Segundo Yin (2001), a preferência pelo estudo de caso deve ser dada quando em estudos de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas.

A pesquisa foi realizada com professores/cursistas de um curso *lato sensu* em Educação Ambiental, ofertado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) em convênio com a Secretária de Educação do Estado do

Ceará (SEDUC). O curso implementado em modelo híbrido (*b-learning*) com encontros presenciais e apoio de Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) utilizou a plataforma *Moodle* (*Modular Object Oriented Dynamic Learning Environment*) para as atividades síncronas e assíncronas (Figura 2).

**Figura 2 – Disciplina do Curso Educação Ambiental**

Fonte: <http://www.helpclassonline.com.br>

O curso de Especialização em Educação Ambiental buscou propiciar formação continuada teórico-prática para professores da educação básica de áreas de licenciaturas diversas, com ênfase na promoção das escolas em espaços educacionais sustentáveis. O curso foi constituído por disciplinas obrigatórias, com carga horária de 432 horas-aula, sendo 160 horas/aula presenciais e 280 horas/aula em ambiente virtual de aprendizagem (AVA), disponibilizadas na plataforma *Moodle*

A matriz curricular foi composta por sete (07) disciplinas: Introdução ao Curso e ao Ambiente Virtual; Projetos de Pesquisa; Disciplina Ambiental, Sujeitos e Identidades; Panorama de Educação Ambiental no Brasil; Instrumentação para a Educação Ambiental e a Prática interdisciplinar; Escolas Sustentáveis; Projetos de Pesquisa/Intervenção. As disciplinas, planejadas por professores específicos das áreas, levaram em consideração os estilos de aprendizagem dos professores/cursistas, e foram sugeridas atividades baseadas no ciclo de aprendizagem pela equipe pedagógica, a partir dos referenciais de Kolb (2015) (Quadro 2).

**Quadro 2 – Atividades propostas ao fluxo do ciclo de aprendizagem experiencial**

<b>Ciclo de Aprendizagem</b>	<b>Sugestão de atividades</b>
<b>Experiência Concreta (experimentando)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- abordagem de situações reais;</li><li>- análise de situações para tomada de decisão;</li><li>- análise de uma situação concreta em diferentes perspectivas;</li><li>- abordagem de estudo de casos.</li></ul>
<b>Observação Reflexiva (refletindo/examinando)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- leitura de artigos para discussão e reflexão;</li><li>- apresentação de recursos audiovisuais (filmes, músicas, documentários) para discussão e reflexão;</li><li>- formulação de opinião/ideias com criticidade;</li><li>- Observação de situações em diferentes perspectivas.</li></ul>
<b>Conceitualização abstrata (explicando/pensando)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- leitura de textos para obtenção de conceitos teóricos;</li><li>- aplicação de atividades com uso de ideias, lógicas e conceitos;</li><li>- elaboração de planejamento sistemático de uma situação;</li></ul>
<b>Experimentação Ativa (fazendo/aplicando)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- ênfase na aplicação de situações práticas;</li><li>- elaboração de projetos para ser aplicado na escola e/ou comunidades</li><li>- aplicação de conhecimentos em situações no contexto da Educação ambiental</li></ul>

**Fonte:** Adaptado pelos autores de Kolb, D.A. *Experimental Learning: experience as the source of Learning as and development*. New Jersey: Pearson Education, 2015. Second edition

No curso foram matriculados 132 professores/cursistas divididos em cinco salas ambientes, mediados por um professor/tutor. Para este estudo, o questionário foi aplicado em um momento presencial, e do total de professores, retornaram 57 questionários, dos quais 50 seguiram para análise, uma vez que 07 respondentes não responderam de acordo com o solicitado. O questionário é composto por 12 questões abertas, em que cada questão possui 4 alternativas, onde devem atribuir uma pontuação de 1 a 4 de acordo com a afinidade que possui em relação às questões propostas, ou seja, 1 para menor afinidade e 4 para maior afinidade. Ressalta-se que não existem respostas certas e nem erradas, mas opiniões pessoais de cada indivíduo.

O grupo foi esclarecido sobre a relevância deste estudo e voluntariamente preencheram os Termos de Consentimento e Livre Esclarecimento (TCLE). A pesquisa obteve aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa de uma universidade pública do Estado do Ceará protocolado sob o número CAAE: 03340818.9.0000.5054. Quanto ao inventário de Kolb (2015), solicitou-se autorização para aplicação do questionário, e obtida a aprovação para uso em papel na versão 3.1.

A pesquisa mantém sigilo relacionado aos sujeitos da pesquisa, onde os professores no decorrer dos resultados, serão tratados pela letra P, seguidas da letra A, B, C, D ou E, referentes as salas que foram selecionadas.

#### 4. Recolha e Análise dos Resultados

Com a aplicação do Inventário (*ILS*) proposto por Kolb (2015) aos professores/cursistas, foram identificados quatros estilos de aprendizagem presentes no grupo: acomodador, divergente, convergente e assimilador. Os pontos representam os estilos de aprendizagem dos professores/cursistas. Em dados percentuais, a maior concentração dos professores/cursistas recai nos estilos acomodador e assimilador, respectivamente, e em menor concentração nos estilos convergente e divergente (Gráfico 1).

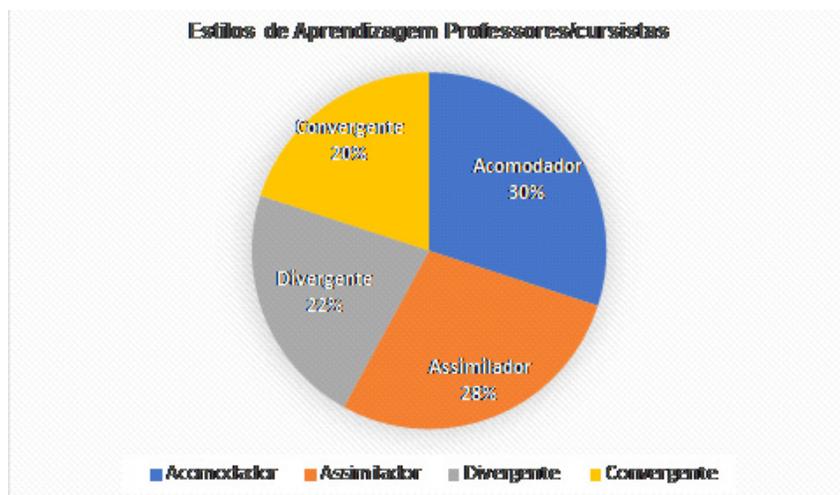


Gráfico 1 – Estilos de aprendizagem dos professores/cursistas

Fonte: Elaborada pelos autores

Os dados obtidos foram norteadores para a elaboração das atividades do curso pelos professores responsáveis da disciplina. A identificação dos estilos de aprendizagem dos professores/cursistas teve como intencionalidade reconhecer e valorizar as suas individualidades. Ressalta-se que o estilo de aprendizagem com o maior índice de concentração no grupo não foi privilegiado e nem desvalorizou o grupo com menor índice.

Dessa forma, as atividades elaboradas para o ambiente virtual permearam-se por entre todos os estilos. A elaboração das disciplinas utiliza uma matriz de planejamento pedagógico e design instrucional (Matriz PDI) em que aborda os dados gerais das disciplinas (ementa, objetivos, conteúdo programático, informações acadêmicas, corpo pedagógico e técnico) e o planejamento didático-pedagógico dos ambientes presenciais e virtuais (Figura 3).

Pro - Reitoria de Pós-Graduação  
Curso de Especialização em Educação Ambiental  
MATRIZ DE PLANEJAMENTO PEDAGÓGICO E DESIGN INSTRUCIONAL (MATRIZ PDI)

UNIVERSIDAD FEDERAL DO CEARÁ

1. DADOS GERAIS  
1.1 Planejamento da Disciplina

Disciplina	Instrumentação para a Educação Ambiental e a Prática Interdisciplinar
Ementa	Formação de Professores e Educação Ambiental, Saberes Ambientais, Interdisciplinaridade, Percepção Ambiental, Concepção e Produção de material didático.
Objetivo Geral	Oferecer elementos para a compreensão dos instrumentos da educação ambiental e para a prática interdisciplinar.
Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discutir os princípios que norteiam a Formação de Professores nas várias áreas do conhecimento no tocante à inserção da Educação Ambiental e suas conexões com os diversos saberes;</li> <li>• Refletir sobre a importância da Percepção ambiental no desvelar das problemáticas discutidas no processo educativo;</li> <li>• Reconhecer o princípio Interdisciplinar dos saberes ambientais dialogando com as diversas disciplinas escolares e em especial no desenvolvimento de uma</li> </ul>

**Figura 3 – Matriz PDI de uma disciplina**  
**Fonte: Elaborada por professor da disciplina**

Nos ambientes presenciais, palestras apresentadas abordaram contextos reflexivos e teóricos, e em momento posterior, as interações e discussões entre professores/cursistas e palestrantes aconteciam de forma dialógica, considerando as diferentes abordagens dos participantes. Nesse contexto, as habilidades de conceituação abstrata (CA) e observação reflexiva (OR) foram abordadas com mais ênfase, contribuindo com o estilo de aprendizagem do professor/cursista “assimilador”. Em outro momento presencial, a estratégia de atividade abordada contemplou o uso de oficinas, com metodologias utilizando recursos digitais, com uso de celulares dos professores/cursistas, como uma oficina sobre o aplicativo *Plickers*. Este aplicativo pôde contemplar professores/cursistas com habilidade reportada mais a experimentação ativa (EA), e contribuir para cursistas de estilo acomodador e convergente. Por outro lado, favorece também aos estilos de aprendizagem que estas habilidades possam ser ampliadas.

Para as atividades do ambiente virtual, foram disponibilizados textos, assim como vídeos, músicas, e-books de apoio às disciplinas. Os fóruns promoveram debates de situações reflexivas, e em outros momentos discussão sobre a práxis. Nesse contexto, a reflexão favoreceu aos professores/cursistas que possuem a habilidade da observação reflexiva (OR), bem como aos que aprendem mediante experiências concretas (EC) e por meio de experimentação ativa (EA). Ademais, os portfólios individuais, atividades colaborativas (wikis) e questionários (quizes) foram atividades planejadas com a utilização das habilidades propostas.

Foram selecionados um fórum e um portfólio planejados para o ambiente virtual, relacionados à disciplina “Instrumentação para a Educação Ambiental e a Prática Interdisciplinar”. As atividades estão na perspectiva das habilidades predominantes (EC, OR, CA e EA) que podem se associarem aos estilos de aprendizagem divergente, acomodador, assimilador e convergente. O fórum (Quadro 3) abrange situações em que se solicita ao cursista refletir e argumentar, trazendo uma observação reflexiva (OR) e considerar as vivências das próprias comunidades para inserir em sua prática experiência concreta (EC) que resulta em um estudo de caso da comunidade específica. O estilo de aprendizagem divergente associa com mais predominância estas duas habilidades. Porém, a habilidade de observação reflexiva (OR) também se relaciona ao estilo assimilador, como também é favorável ao professor/cursista que possuir este estilo. Assim como a experiência concreta (EC) é uma das habilidades do estilo de acomodador.

### Quadro 3 – Fórum elaborado para a disciplina

**Fórum: Caro (a) cursista, assista o vídeo** do Antônio Carlos Sant`Ana Diegues <https://www.youtube.com/watch?v=mpEwpk1Lhcl> e faça a leitura dos textos disponíveis. Quanto ao vídeo este apresenta algumas reflexões importantes, como por exemplo, a visão que a educação ambiental é muito mais materialista do que culturalista. Nesse sentido, apresente sua opinião sobre estas reflexões e argumente como seria possível a ressignificação da formação do educador ambiental numa perspectiva que pudesse receber das comunidades as suas vivências ao invés de levar conceitos prontos e a transmissão de técnicas. Compartilhe e discuta suas ideias com seus colegas;

**Fonte: Matriz PDI**

Em relação a esta atividade do fórum, professores/cursistas com habilidades de observação reflexiva e experimentação concreta, apresentam trechos de suas falas:

**P1D** Entende-se que a educação ambiental não é somente uma resposta aos desafios atuais, mas também na perspectiva de uma educação crítica e transformadora, capaz de incentivar o desenvolvimento de valores e atitudes que conduzem os sujeitos da educação a se inserir em processos democráticos de transformação das modalidades de uso dos recursos naturais e sociais. Portanto, a formação de professores críticos e reflexivos, privilegia a reflexão coletiva e a troca de experiência que venham contribuir para a formação de vivência automatizadas que não levem em conta o contexto histórico vivido.

**P1E** A preocupação com a formação de cidadãos, que possam tomar decisões e refletir acerca da complexidade da vida em sociedade, sem se deixar levar cegamente pelo poder econômico e político, demanda uma postura educativa reflexiva e crítica, que leve em consideração a questão ambiental. A transformação da escola em um espaço que privilegie a formação, ao invés da transmissão da informação, é urgente. Deve-se transformar a escola em um espaço de aprendizagem, ao invés de lugar de ensinar; em lugar dos alunos serem desafiados para a solução de problemas ao invés de local de lhes transmitir verdades e respostas acabadas.

Os cursistas, P1D e P1E sinalizam a habilidade da reflexão (OR), mas também relatam que as ações da Educação Ambiental podem trazer elementos para ressignificar a reflexão em prática, trazendo aspectos da experiência concreta (OC).

Em relação a uma atividade de portfólio (Quadro 4), foi proposto ao cursista utilizar a leitura dos textos, e mediante estas leituras destacar experiências concretas (EC), que podem ser abordadas em situações práticas. Esta atividade também associou a experimentação ativa (EA), pois procurou adaptar os pontos significativos selecionados nas leituras para promover ações na prática. As habilidades EA e EC são predominantes do estilo de aprendizagem acomodador.

#### **Quadro 4 – Portfólio elaborado para a disciplina**

Descrição/Enunciado:
Caro (a) cursista, a formação do (a) professor (a) ou profissional para a educação ambiental precisa ir além de ações pontuais vivenciadas nas escolas e/ou comunidades, como por exemplo, semana do meio ambiente. Nessa perspectiva, leia os textos dos “Recursos Didáticos de Apoio da Aula 1” e descreva pontos significativos para formação do professor (a) ou do profissional que atuará na educação ambiental na perspectiva de legitimar efetivamente ações contínuas na sua <i>práxis</i> . Seu texto poderá apresentar alguma imagem que venha de encontro com o seu olhar sobre estas ações.

**Fonte: Matriz DI.**

Para atividade do portfólio, professores/cursistas com estilo de aprendizagem acomodador, apresentam esta opinião:

**P3A** Em suma, tanto no trabalho docente quanto em sua formação, entrelaçam-se multidimensões, do individual ao coletivo, do racional ao afetivo, do “saber-ser” ao “saber-fazer”, que fazem do professor, em suas limitações, ou nas limitações impostas a ele, um profissional fundamental, porém não idealizado, nesta ou em qualquer outra sociedade, dado que o ser humano, ser de interações, ensina e aprende sempre. A dimensão ambiental passa pela formação do educador reflexivo e crítico, porque, nesse caso, joga-se o olhar sobre as práticas cotidianas e sobre as condições sociais. É necessário enfrentar a fragmentação do conhecimento e o produtivismo em direção a uma visão complexa da totalidade e da aproximação teoria-prática, questões tão caras à educação ambiental.

**P4E** O trabalho do educador ambiental em sua formação é permanente tendo em vista sua responsabilidade e exige sempre um processo de reflexão e ação. Dessa forma, a educação ambiental visa despertar no ser humano o senso coletivo que deve se sobrepor ao individual, busca ainda despertar o senso crítico e a mudança de atitudes diante de posturas irresponsáveis

Nas falas dos professores/cursistas, no que é referente ao estilo de aprendizagem acomodador, P3A propõe que a formação do professor aconteça para além do saber-ser, mas também que seja na perspectiva do saber-fazer. A proposta é que o professor possa ser um participante ativo no seu processo de formação para que venha contribuir com práticas na sua ação docente. Em relação a fala de P4E, ele aponta que a formação exige além da reflexão, a ação. Os professores/cursistas apresentam a habilidade de experimentação ativa (EA) bem presente na elaboração do portfólio, uma atividade individual.

Quando os professores/cursistas validaram a sua percepção sobre a própria formação, eles vão ao encontro do que Tardif (2014) e Pacheco (2007) apontam sobre a importância de garantir ao professor em formação refletir e discorrer sobre sua trajetória, assim como, perceber que a formação é para além dos processos normativos. Com efeito, embora estes processos tenham importância, o fazer pedagógico, a ação do professor é que fundamenta a formação, que pode assumir a sua prática.

Para tanto, na perspectiva de Lencastre (2018), este curso colaborou para que os estudantes, neste caso os professores/cursistas fossem apoiados por um ambiente que trouxe uma aprendizagem mais personalizada, uma vez que também tiveram a responsabilidade de refletir, questionar e agir mediante às atividades propostas, mediados pelos professores envolvidos nos cenários virtuais e presenciais.

Quanto ao planejamento das atividades que teve embasamento nas habilidades dos professores/cursistas, a partir de inquérito pelo prisma do teórico Kolb (1984), foi uma forma de desenvolver atividades para o espaço heterogêneo mediante as individualidades, que são diversas. Nesse contexto, os indicativos possibilitaram ter uma visão de quem seriam os professores/cursistas que estavam presentes na formação, e assim ter o cuidado de redimensionar as atividades diante das suas particularidades. Portanto, o ambiente presencial e virtual, foram planejados mediante os estilos e habilidades dos professores/cursistas, como parâmetro para o desenho do curso que foi posto em contextos mais equilibrados, entrelaçando o coletivo e o individual.

#### **4. Considerações finais**

Objetivou-se nesse estudo entender o conhecimento prévio do estilo de aprendizagem do professor/cursista em formação continuada para elaboração de atividades que considerassem as suas singularidades. As estratégias de aprendizagem planejadas para o ambiente presencial e virtual, mediante habilidades e estilos de aprendizagem dos professores/cursistas favoreceram um curso em modelo híbrido mais personalizado, ajustando-se as potencialidades e fragilidades destes cursistas. Entende-se que a opinião do profissional docente é relevante para contribuir com o desenho do curso traçado para sua formação.

Dessa forma, na elaboração do curso, à proporção que foi avançando, ajustes foram ocorrendo, uma vez que não pode se traçar um caminho linear e previsível em situações de aprendizagem. Conhecer previamente cursistas, quando se identifica seu estilo pessoal e próprio de aprendizagem, na perspectiva de trazer ambiente personalizado para esta formação, poderá resultar numa aprendizagem mais centrada no cursista, com situações de aprendizado flexíveis.

Os resultados coletados possibilitaram a elucidação de estratégias de aprendizagem, que privilegiaram os saberes e vivências destes profissionais, assim como também foi possível auxiliá-los a sanar lacunas que precisavam ser ressignificadas nesta formação.

No que se refere às contribuições desse estudo, destaca-se o quanto foi relevante para a equipe pedagógica ter o conhecimento prévio do estilo de aprendizagem dos cursistas, uma vez que permitiu direcionar o processo de ensino-aprendizagem diante das individualidades dos cursistas.

Ressalta-se que os desafios para elaborar um curso com design mais personalizado são mais complexos, mas diante do estudo proposto, foi uma estratégia que colaborou para atender necessidades de professores em formação, ocasionando mais flexibilidade ao ritmo individual de aprendizagem. Como trabalhos futuros, sugere-se que equipes pedagógicas, responsáveis pela formação inicial e continuada de professores, tenham atenção e um olhar cuidadoso para o conhecimento prévio deste público, na perspectiva de valorizar particularidades do profissional docente.

## Referências

Alonso, C.M., Gallego, D.J., & Honey, P. (2007). *Los Estilos de aprendizaje procedimientos de diagnóstico y mejora* (7ª edição) Bilbao: Mensajero.

Bacich, L., Neto, A. T., & Trevisan, F. de M. (2015). Ensino |híbrido: personalização e tecnologia na educação. In L. Bacich, A.T. Neto., & F.de M Trevisani (Orgs), *Ensino híbrido: personalização e tecnologia na educação* (pp.47-53). Porto Alegre: Penso.

Base Nacional Comum Curricular: Currículo sob a perspectiva da Classe trabalhadora. O cotidiano escolar como espaço de construção de conhecimento pelos praticantes pensantes (2019). Caderno 2. Disponível em <http://observatorioedhmfoc.hospedagemdesites.ws/observatorio/wp-content/uploads/2019/07/BNCC-caderno-2.pdf>

BRASIL (2014). *Lei nº 13.005 - Plano Nacional de Educação (PNE)*. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em < [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano\\_nacional\\_educacao\\_2014-2024\\_2ed.pdf?sequence=8](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf?sequence=8)>. Acesso em: 14 out. 2018.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019). *Plano Nacional de Educação: Análise da execução dos artigos, metas e estratégias da lei 13.005/2014*. Disponível em: <https://campanha.org.br/> . Acesso em: 12 de abril 2020

- Christensen, C. M., Horn, M. B., & Johnson, C. W. (2008) *Disrupting Class: how disruptive innovation will change the way the world learns*. New York: McGraw -Hill.
- Creswell, J. W. (2013). *Pesquisa de Métodos Mistos* (Tradução: Magda França Lopes; revisão técnica: Dirceu da Silva). Porto Alegre: Penso.
- Felder R. M., & Brent, R. (2005). Understanding Student Differences. *Journal of Engineering Education*. January, 94 (1), 57-72. Disponível: [https://www.engr.ncsu.edu/wp-content/uploads/drive/1pQQ7SL02ShCauYV13aI15hTQffqgsILv/2005-Understanding%20Student%20Differences%20\(JEE\).pdf](https://www.engr.ncsu.edu/wp-content/uploads/drive/1pQQ7SL02ShCauYV13aI15hTQffqgsILv/2005-Understanding%20Student%20Differences%20(JEE).pdf).
- Horn, M. B., Staker, H. (2015). *Blended: usando a inovação disruptiva para aprimorar a educação*. Porto Alegre, RS: Penso.
- Kolb, D. & Simy, J. (2008). Are there cultural differences in learning style? *International Journal of Intercultural Relations*, 33 (2009) 69–85. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/60a7/9c4e311a6043e97b30f7b1ed122e970c2541.pdf>> Acesso em: out. 2018.
- Kolb, D. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. New Jersey: Prentice Hall.
- Kolb, D. (2015). *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development* (Second edition). New Jersey: Pearson Education. Disponível: <https://bit.ly/2xDd2yk>. Acesso: 14 de jan.2019.
- Lencastre, J. A. (2017). Educação on-line: desenhar um curso híbrido centrado no estudante. In H. M. S. Felício, C. M. R da Silva, & A. L. S. Mariano (Orgs), *Dimensões dos processos educacionais: da epistemologia à profissionalidade docente* (pp.213-227) (2ª edição). Curitiba: CRV.
- Moran, J. (2015) Educação híbrida: um conceito-chave para a educação, hoje. In L. Bacich, A.T. Neto., & F.de M Trevisani (Orgs), *Ensino híbrido: personalização e tecnologia na educação* (pp.27-45). Porto Alegre: Penso.
- Ota, M. A., Júnior, C. F. A., & Barros, D. (2017). Estilos de aprendizagem em ambientes virtuais: cenários de investigação na educação superior. *Educação, Formação & Tecnologias*, 10 (1). Disponível em <http://eft.education.pt/index.php/eft/article/view/586>> Acesso em: ago. 2018.
- Pacheco, J. (2017). *Escola da ponte: formação e transformação da educação*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Silva, B. (2001). A tecnologia é uma estratégia. In P. Dias & Varela de Freitas (org.). *Actas da II Conferência Internacional Desafios 2001* (pp. 839-859). Braga: Centro de Competência da Universidade do Minho do Projecto Nónio, pp. 839-859.
- Tardif, M. (2018). *Saberes docentes e formação profissional* (17ª Ed). Petrópolis, Rj: Vozes.

UNESCO (1998). *A Unesco e a educação na América Latina e Caribe: 1987-1997*. Santiago, Chile: UNESCO.

Xavier, D. de O., Araújo, A. C. U., Torres, A. L. de M. M., Borges Neto, H., & Nepomuceno, L.M.S. (2018). Proposta de EAD dos multimeios/FACED/UFC a partir da experiência do curso de extensão introdução ao pensamento de João dos Santos: uma breve descrição. *Congresso Internacional de Educação e Tecnologias (CIET)/ Encontro de Pesquisadores em Educação a Distância (EnPED)*. Disponível em: <https://cietenped.ufscar.br/submissao/index.php/2018/article/view/418/243>. Acesso em: mar.2020.

YIN, R. K. (2001) *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2ª Ed). Porto Alegre: Bookman.

## **Construção de um domínio de Cidadania e Desenvolvimento: Centralidade para a aprendizagem**

Fernanda M. Macedo  
Escola Secundária de Fafe  
macedofernandamaria@gmail.com

Tiago C. Pereira  
Escola Secundária de Fafe  
tiagoruipereira@gmail.com

### **Resumo**

No âmbito da Estratégia Nacional da Educação para a Cidadania, a componente Cidadania e Desenvolvimento é desenvolvida de acordo com o disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. Neste âmbito cabe a cada escola aprovar a sua estratégia de educação para a cidadania. Pretendemos apresentar um caso de estudo de uma turma de 10.º ano do Curso Profissional de Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos, no qual foram mobilizados diferentes componentes de currículo, áreas disciplinares, com vista ao cruzamento dos respetivos conteúdos com os diferentes domínios da Educação para a Cidadania do 1º Grupo (Direitos Humanos; Igualdade de Género; Interculturalidade, desenvolvimento sustentável, Educação ambiental e Saúde) recorrendo aos Domínios de Articulação Curricular. Foi desenvolvido o projeto intitulado “Prevenção dos maus tratos e das aproximações abusivas na utilização de tecnologias de comunicação e redes sociais”. Este projeto envolveu, diretamente, três disciplinas, constituindo-se como um referencial para o desenvolvimento curricular, respondendo aos desafios sociais e económicos do mundo atual,

alinhados com o desenvolvimento de competências do século XXI, preparando assim os jovens para o exercício de uma cidadania ativa e para o desempenho profissional, num contexto de imprevisibilidade.

Esta problemática requer um olhar mais focado sobre a questão central do currículo enquanto construção social. Neste trabalho, pretende-se trazer à discussão da comunidade um caminho à melhoria desejada do processo de ensino aprendizagem.

## **1. Introdução**

O grande desafio da escola democrática é, com efeito, garantir que todos aprendam de facto e não só que todos tenham acesso à educação. Convictos estamos de que a escola que não garante a inclusão e as aprendizagens para todos não cumpre a sua missão. A escola de hoje é chamada a dar resposta às necessidades de desenvolvimento de competências nos alunos de forma explícita e intencional, sem excluir aqueles que, por terem poucos estímulos familiares ou nenhuns fatores motivacionais, se apresentam em piores condições no acesso à informação.

Nesse sentido, os normativos atuais, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 55/2018, referente à Autonomia e Flexibilidade Curricular (AFC), que concebe os princípios orientadores e a operacionalização de aprendizagens de um currículo flexível, conferem às escolas a possibilidade para desenhar e planificarem opções curriculares e pedagógicas. Quem está melhor preparado é quem melhor conhece os seus contextos e público alvo, as dificuldades e potencialidades, de modo a encontrar soluções locais e estabelecer prioridades na apropriação contextualizada do currículo, explanadas em sede de projeto educativo, com a assunção da responsabilidade inerente à prestação de um serviço público de educação de qualidade. Será possível, assim, o afastamento do que é uniformizador e fechado, proporcionando atividades, estratégias e metodologias promotoras de aprendizagens ativas que estimulem a inteligência, a autonomia solidária e a participação dos alunos na gestão do quotidiano da sala de aula, visando o desenvolvimento de competências próprias de cidadãos do século XXI.

Construir o currículo do século XXI implica necessariamente a valorização do papel das escolas e dos seus professores, enquanto agentes de desenvolvimento curricular. Assim, o Ministério da Educação, através dos

projetos de inovação e flexibilização curricular pretende reforçar não apenas competências (conhecimentos, capacidades, atitudes e valores) a dominar pelos alunos, num contexto de globalização, mas também a personalização do aluno, sendo para isso estrategicamente inovador que a mudança aconteça a partir das dinâmicas e vontades das escolas e dos professores. Neste sentido, “a mudança não é, assim, consubstanciada numa vontade de inovar, é, antes, motivada pela valorização das escolas e dos professores enquanto agentes de desenvolvimento curricular, procurando garantir que, com autonomia e flexibilidade, sejam alcançadas aprendizagens relevantes e significativas para todos os alunos” (preâmbulo do Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho).

A sociedade contemporânea desafia a escola a desenvolver as medidas necessárias no sentido de preparar todos os jovens para o exercício de uma cidadania ativa e para o desempenho profissional, num contexto de imprevisibilidade.

Para sustentar este trabalho, foi lançada, em setembro de 2017, a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), que integra um conjunto de direitos e deveres que devem ser veiculados na formação das crianças e jovens portugueses, de modo a que, no futuro, assumam uma conduta cívica que privilegie a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos, a participação democrática e a valorização de valores e conceitos de cidadania nacional.

No Art.º 6.º, do Decreto-Lei n.º 55/2018, assumem-se estratégias distintas de operacionalização da componente de Cidadania e Desenvolvimento, relacionadas com o ciclo de escolaridade em que os alunos se encontram. Neste âmbito, cabe a cada escola aprovar a sua estratégia de educação para a cidadania.

Neste artigo é apresentado um caso de estudo de uma turma de 10.º ano do Curso Profissional de Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos, no qual foram mobilizados diferentes componentes de currículo, áreas disciplinares, com vista ao cruzamento dos respetivos conteúdos com os diferentes domínios da Educação para a Cidadania do 1.º Grupo (Direitos Humanos; Igualdade de Género; Interculturalidade, desenvolvimento sustentável, Educação ambiental e Saúde) recorrendo aos Domínios de Articulação Curricular(DAC)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> DAC “áreas de confluência de trabalho interdisciplinar e ou de articulação curricular, desenvolvidas a partir da matriz curricular-base de uma oferta educativa e formativa, tendo por referência os documentos curriculares, em resultado do exercício

Na secção 2, descreve-se o problema de investigação; na secção 3, expõe-se a metodologia utilizada na operacionalização da investigação; na secção 4, é apresentada a metodologia proposta para a aprendizagem baseada em projetos multidisciplinares; na secção 5, o caso de estudo é descrito, desde o planeamento até à operacionalização da componente Cidadania e Desenvolvimento; na secção 6, são descritos os principais resultados e trabalhos futuros.

## **2. Identificação do problema de investigação**

Com o objetivo de promover a consciência dos jovens do 10º ano de escolaridade para a prevenção dos maus tratos e das aproximações abusivas na utilização de tecnologias de comunicação e redes sociais, e na construção de uma estratégia pedagógica de, por um lado, envolver e motivar os alunos na construção da mensagem e, por outro lado, utilizar a linguagem de pares de forma a potencializar a comunicação entre os alunos da turma e os restantes alunos do 10º ano. Despoletaram a questão que é alvo de investigação:

A comunicação de conteúdos formais entre alunos (entre pares) ajuda na efetiva assimilação da informação nos jovens?

Partindo para a resposta a esta questão de investigação foi desenvolvida a análise de um caso de estudo, na forma de Ação-Investigação, com os alunos de um curso profissional do 10º ano.

## **3. Metodologia de investigação de caso de estudo**

Neste caso de estudo, como esforço para construir respostas para o problema de como fazer chegar a mensagem aos nossos alunos dos temas tratados em cidadania e desenvolvimento, foi necessário desenvolver um conjunto de etapas de operacionalização baseadas na metodologia de iTec.

---

de autonomia e flexibilidade, sendo, para o efeito, convocados, total ou parcialmente, os tempos destinados a componentes de currículo, áreas disciplinares e disciplinas”

### **3.1. Metodologia iTec**

A metodologia iTec – Salas de aula do futuro surgiu no âmbito do projeto iTec financiado pela união europeia. A metodologia é intitulada com “*ToolSet*” e consiste nas seguintes cinco etapas: identificação de parcerias e tendências tecnológicas, Modelo de aulas do futuro, criação do cenário de aprendizagem, desenho de atividades inovadoras de aprendizagem e avaliação e uso na sala de aula de atividades inovadoras de aprendizagem.

#### **3.1.1. Identificação de parceiros e tendências socio tecnológicas**

Como ponto de partida é necessária a identificação dos parceiros que dependendo do cenário que se pretende realizar poderá envolver tanto professores de outras disciplinas/cursos como entidades externas como o centro de saúde, autarquia, empresas ou outras entidades interessadas. Após esta etapa deve-se proceder à análise de tendências sociais no contexto do cenário pretendido e a tendência tecnológica.

#### **3.1.2. Modelo de Aulas de Futuro**

Nesta etapa é necessária uma análise do contexto tecnológico pertinente para o cenário de aprendizagem tendo em conta o existente e a possibilidade de obtenção de novas tecnologias alinhadas com a maturidade na adoção das mesmas quer pelos alunos quer pelos professores e restantes parceiros. Na sequência, identificação de metodologias de aprendizagem diversificadas e de possível implementação no cenário de aprendizagem.

#### **3.1.3. Criação do cenário de aprendizagem**

Com base na análise de cenários de aprendizagem já existentes, conceber ou adaptar cenários de aprendizagem tendo em conta os recursos identificados nas etapas anteriores.

#### **3.1.4. Desenho de Atividades Inovadoras de Aprendizagem (PET – Pedagogia, Espaço e Tecnologia)**

Pedagogia - das metodologias pedagógicas diversificadas identificadas na etapa mencionada na secção 3.1.2, seleccionar as que irão ser utilizadas no cenário de aprendizagem concebido.

Espaço – Adaptar o espaço ao cenário de aprendizagem concebido e de acordo com as metodologias pedagógicas selecionadas.

Tecnologia – Adaptar conteúdos digitais e tecnologias disponíveis ao cenário de aprendizagem.

### **3.1.5. Avaliação e uso na sala de aula das atividades Inovadoras de Aprendizagem**

Na última etapa procede-se ao desenho de atividades com caráter inovador e multimodal alocadas na pedagogia, espaço e tecnologia do cenário de aprendizagem. Proceder à avaliação da aprendizagem no contexto do Perfil de Saída do Aluno da Escolaridade Obrigatória e proceder à publicitação dos resultados.

## **4. Metodologia proposta e utilizada no caso de estudo**

No âmbito da Estratégia Nacional da Educação para a Cidadania, a componente Cidadania e Desenvolvimento é desenvolvida de acordo com o disposto no artigo 15º do Decreto – Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. Neste âmbito, cabe a cada escola aprovar a sua estratégia de educação para a cidadania.

### **4.1. Identificação do projeto**

4.1.1. Relacionar as possibilidades de articulação entre os domínios de Cidadania e Desenvolvimento definidos e os conteúdos das disciplinas.

4.1.2. Identificar as possibilidades mais relevantes no que toca às potencialidades formativas, mobilização dos alunos, recursos necessários e condições que poderão potenciar o significado e congruência do projeto face aos pressupostos curriculares.

### **4.2. Identificação das questões estruturantes**

De acordo com os temas selecionados, os professores deverão identificar as questões que poderão mobilizar a atividade intelectual, cultural e relacional dos alunos.

### **4.3. Metodologia pedagógica**

4.3.1. Identificar o contributo de cada disciplina, o calendário de trabalho, os produtos esperados, os critérios de avaliação e o modo como esta será realizada e distribuída pelas diferentes disciplinas.

4.3.2. Os professores devem refletir sobre as metodologias mais adequadas, os recursos a mobilizar e os produtos a construir.

### **4.4. Discussão do projeto com os alunos**

4.4.1. Após a definição do projeto, este deve ser apresentado aos alunos e com eles discutido, de forma a clarificar e, eventualmente, redefinir objetivos, configurar expectativas, modos de funcionamento, regras, calendário de trabalho, processos e implicações da avaliação.

## **5. Caso de estudo - Operacionalização da DAC**

Este caso de estudo de uma operacionalização de um tema no âmbito da Cidadania e Desenvolvimento foi desenvolvido com uma turma de 10.º ano do Curso Profissional de Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos, no qual foram mobilizados diferentes componentes de currículo, áreas disciplinares, com vista ao cruzamento dos respetivos conteúdos com os diferentes domínios da Educação para a Cidadania do 1.º Grupo (Direitos Humanos; Igualdade de Género; Interculturalidade, desenvolvimento sustentável, Educação ambiental e Saúde), recorrendo aos Domínios de Articulação Curricular. Para o efeito foram utilizadas as orientações da metodologia iTec – Salas de aula do futuro.

### **5.1. Identificação do projeto**

#### **5.1.1. Tema do Projeto**

O tema escolhido como ponto de partida para este projeto foi “Prevenção dos maus tratos e das aproximações abusivas na utilização de tecnologias de comunicação e redes sociais”.

### **5.1.2. Disciplinas Intervenientes**

As disciplinas envolvidas no projeto, de acordo com as possibilidades identificadas (ver secção 4.1), foram Programação de Sistemas de Informação/Direção de turma, Área de Integração e Tecnologias de Informação e Comunicação.

## **5.2. Identificação das questões estruturantes**

### **5.2.1. Conteúdos a mobilizar**

No contexto do tema “Prevenção dos maus tratos e das aproximações abusivas na utilização de tecnologias de comunicação e redes sociais”, foram identificados os conteúdos implícitos na legislação de Cidadania e Desenvolvimento: Direitos Humanos, Igualdade de género e Interculturalidade.

### **5.2.2. Atividades a desenvolver**

5.2.2.1. Formação sobre a temática de Segurança informática no uso das redes sociais e computadores públicos. Os destinatários são os alunos da turma com o objetivo de lhes facultar competências para desenvolverem o tema concretizando as atividades seguintes. O promotor será o professor de Programação e Sistemas Informáticos.

5.2.2.2. Esclarecimentos nas turmas da escola sobre o uso com segurança das redes sociais e computadores públicos. Os destinatários são as restantes turmas do 10.º ano de escolaridade. Os promotores serão os alunos da turma com a participação da disciplina de Área de integração.

5.2.2.3. Elaboração de “flyers” sobre a temática de Segurança informática no uso das redes sociais e computadores públicos. Os destinatários será a população escolar. Os promotores serão os alunos da turma com a colaboração da disciplina de Tecnologias de Informação e Comunicação.

## **5.3. Identificação das questões estruturantes**

5.3.1. Áreas de competência dos alunos: As áreas identificadas que se iriam desenvolver no projeto e de acordo com o tema são: bem-estar,

segurança e ambiente; Informação e comunicação; e Sensibilidade de estética e artística e outros.

### 5.3.2. Planificação

5.3.2.1. Na disciplina de Programação e Sistemas de informação foram definidas: 1 aula de exposição do tema, 2 aulas de trabalho autónomo dos alunos, 1 aula de recolha de resultados e avaliação do trabalho.

5.3.2.2. Na disciplina de Área de integração foram definidas: 1 aula organização do trabalho, 2 aulas de trabalho autónomo dos alunos, 1 aula de recolha de resultados e avaliação do trabalho.

5.3.2.2. Na disciplina de Tecnologias de informação e comunicação foram definidas: 2 aulas criação do “Flyers” para a exposição, 1 aula de recolha de resultados e avaliação do trabalho (Figura 1).



Figura 1 - Propostas dos alunos para a capa do “Flyer”

## 5.4. Discussão do projeto com os alunos

5.4.1. Calendarização: 2.º período, 6 semanas; Informação e comunicação; A exposição decorreu no dia da Cidadania.

5.4.2. Ação/Produto: Formação, Deslocação às salas de aula das turmas da escola para esclarecimentos, Exposição no Dia da Cidadania (Introdução ao tema, Visualização de programa “e se fosse consigo” que trata o tema, Audição de uma canção “Rap” elaborado pelos alunos e Distribuição do “Flyers”. De notar que os “Flyers” continham um “QR-Code” para audição do tema “Rap” (Figura 2).



Figura 2 - Flyers com a capa selecionada pelos alunos

## 6. Conclusão e trabalhos futuros

A articulação curricular promove uma interligação (interdisciplinaridade) de saberes de distintos campos do conhecimento (disciplinaridade) que promovem nos alunos um conhecimento global e integrado. Os docentes como agentes transformadores da sociedade formam, simultaneamente, cidadãos autónomos e reflexivos e dão resposta aos desafios de preparação para os exames nacionais, que condicionam a construção do todo o percurso profissional dos seus alunos.

Muito se tem concretizado, apesar dos constrangimentos inerentes à mudança. Sentir a escola como um espaço inclusivo condiciona a atividade docente que se sente obrigada a libertar da transmissão exaustiva de conteúdos e a atender ao contexto real da população escolar que serve.

A flexibilidade curricular é uma via com evidente potencial para alcançar esse objetivo, mas deverá ser acompanhada de uma ampla revisão dos currículos e de uma sólida coerência com as provas de avaliação externa ainda em vigor, sobretudo no ensino secundário. Temos por certo que existem vários percursos válidos para se poder “fazer diferente” e para transformarmos as alterações numa verdadeira mudança. Práticas adequadas de contextualização e articulação requerem, por parte dos docentes, uma forte conjugação entre poder, querer e saber.

A metodologia de trabalho desenvolvida permitiu que os alunos se envolvessem em experiências autênticas, social e culturalmente significativas e executáveis, tendo em conta o tempo disponível e os recursos mobilizados

Existem fortes constrangimentos, de natureza temporal, para uma aplicação plena da filosofia proposta nos normativos sobre a flexibilização curricular. Entre outros, podem ser salientados: a falta de tempos comuns, o excesso de tarefas burocráticas – administrativas, os horários não compatíveis para reuniões mais frequentes entre docentes, a incompatibilidade de horários entre professores e turmas, o não sumariar das saídas de campo e não contabilização das aulas dessas mesmas saídas. Também se deve salientar a importância do clima organizacional de cada unidade/agrupamento que está na base do desenvolvimento de uma cultura profissional, que, em muitos casos, ela própria não se desenvolve devido a forte desmotivação dos docentes, a dificuldades de conhecimento mútuo e a reservas individuais.

## Referências

- Carr, W., & Kemmis, S. (1986). *Becoming critical: Education, knowledge and action research*. Londres: Falmer.
- Pacheco, J. (2019). *Inovar para mudar a escola*. Porto: Porto Editora.
- Roldão, M. C. (2007). Colaborar é preciso – Questões de qualidade e eficácia no trabalho dos professores. *Noesis* (71). 24-29.
- Roldão, M.C., Peralta, H., & Martins, I. (2017). *Currículo do Ensino Básico e do Ensino Secundário. Para a construção de aprendizagens essenciais baseadas no perfil dos alunos*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Tomlinsom, C. A. (2008). *Diferenciação pedagógica e diversidade: ensino de alunos em turmas com diferentes níveis de capacidade*. Porto: Porto Editora.

**Legislação:**

Decreto – Lei n.º 55/2018, de 6 de julho - Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário, os princípios orientadores da sua conceção, operacionalização e avaliação das aprendizagens.

Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho - 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.

Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho – Homologa o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

# **A avaliação de escolas como artefacto centro administrativo: análise ao processo de referencialização no quadro de uma diacronia de três ciclos avaliativos**

Henrique Ramalho  
Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Viseu  
hpramalho@esev.ipv.pt

Fernanda Araújo  
Agrupamento de Escolas de Infias - Vizela  
fernandaalves@aeinfias.com

## **Resumo**

Tendo como objeto principal a análise do referencial da avaliação externa das escolas, este ensaio analítico interpretativo propõe uma compreensão crítica dos sentidos da (não) evolução da matriz desse referencial ao longo dos três ciclos de avaliação operados em Portugal, entre 2006 e 2019. Procura-se, ainda, desenvolver uma compreensão da evolução cronológica dos sentidos e utilidades sociais, culturais e ideológicos da avaliação das escolas suscitados pela institucionalização, desde 2006, daquele *referencial*. A esses sentidos associamos um exercício de cotejo em torno da conceção de escola pública que lhes é inerente e as inferências semânticas que lhes podemos conectar sobre a conceção de escola pública e a racionalização da função de professor. Operamos com uma metodologia de análise de conteúdo sistemática de um *corpus* textual selecionado para o efeito. Concludentemente, aferimos a um rol de ilações que podemos sintetizar da seguinte forma: i) é altamente discutível

será que a avaliação externa de escolas possa promover uma revolução cultural ao nível do funcionamento das escolas e do próprio Sistema; ii) reafirma-se a institucionalização de um modelo organizacional da escola com a feição de planeamento uniforme e padronizado, reforçando o velho controlo remoto de comando à distância e aproximando-se das imagens organizacionais da escola, por um lado, como burocracia e, por outro, como empresa; iii) esclarecendo a ideia da policentricidade crescente dos referenciais, o argumento da participação da comunidade educativa permite alargar os “centros” ou focos de procura e recolha de informação avaliativa, levando a jogo atores com outras capacidades de interferência na arena da monitorização policentrada, suscitando novas formas eficazes de legitimação da avaliação em si mesma.

**Palavras-chave:** avaliação externa de escolas, referencialização e referencial de avaliação, ciclos de avaliação.

## 1. Introdução

Neste estudo, analisamos a arquitetura do *referencial* da avaliação das escolas em Portugal, numa perspetiva cronológica ao longo de três ciclos de avaliação, associando-lhe a ideia de um aparelho pré construído, enquanto sistema de referências ciclicamente restruturado e normalizado.

Importa-nos o termo *referencialização* enquanto método e instrumento de uma macropolítica de delimitação do conjunto de referentes considerados necessários à avaliação das escolas, resultando na configuração de um *referencial* estabilizado e, alegadamente, livre de ambiguidades. Traduzimo-lo, portanto, como um “modelo de leitura” constituído por um sistema de entradas com capacidade para determinar os domínios a considerar, e por um sistema de saídas que contempla a generalidade dos indicadores que captam as realidades escolares a avaliar.

Eis que nos é colocado o seguinte problema: em que termos têm vindo a evoluir os sentidos da *referencialização* da avaliação das escolas, na forma de influenciar a conceção de escola pública e a racionalização da ação dos atores escolares?

Temos como objetivo principal desenvolver uma compreensão da evolução cronológica dos sentidos e utilidades sociais, culturais e

ideológicos da avaliação das escolas suscitados pela institucionalização, desde 2006, do respetivo *referencial*. Metodologicamente, operamos com uma análise de conteúdo sistemática aos documentos oficiais (*corpus* de arquivo) que, formalmente, balizam os processos de referencialização dos três ciclos da avaliação das escolas.

## **2. Revisitando as noções de *referencialização* e *referencial de avaliação* em Gérard Figari**

Nesta primeira incursão concetual, abordamos o fenómeno da referencialização da avaliação das escolas enquanto processo propedêutico e metodológico (Figari, 1996, 2001) que procura estabelecer um quadro de referências e conseqüentes referenciais caracterizadores das especificidades do funcionamento das escolas, tomando a referencialização do desempenho organizacional da escola pública portuguesa, enquanto objeto em avaliação, como um sistema instituído de coordenadas que deverá orientar essa avaliação. Referimo-nos, portanto, a um sistema pré-construído, ou seja, um referencial propriamente, significando isso, que:

Evocar um quadro ou um sistema de referências pode, muitas vezes, significar designar um campo científico, em relação ao qual vai ser dada uma explicação de um determinado fenómeno: vamos explicar, por exemplo, o funcionamento do estabelecimento escolar a partir de saberes e de métodos da sociologia das organizações ou análise de sistemas, ou ainda da psicologia social, sendo estes campos do saber, considerados como sistemas de referências já construídos e capazes de atribuir, cada um deles, um sentido possível a determinados resultados. É mais ou menos esse o sentido que é dado à palavra “referencial” (Ardoino e Berger, 1989): “um sistema de referências que constituem uma ótica, um tipo de leitura, uma perspectiva de análise privilegiada”. (Figari, 1996, p. 38),

da mesma forma que

A referencialização, isto é, a procura das referências especificamente escolhidas no sentido de se constituir um modelo para a descrição mas também [...] para a ação, é tanto mais complexa de elaborar quanto mais procura dar resposta a uma situação de entradas contraditórias. (Figari, 1996, p. 79).

Porquanto, começamos por indagar que se trata de uma metodologia de *referencialização isomórfica*, que provoca um efeito de modelização da avaliação configurador das propriedades do desempenho de cada organização escolar. Dito de uma outra forma, esse efeito de modelização centralista surge como uma construção racionalizadora de um determinado número de propriedades essenciais ao funcionamento das escolas, que é preciso apurar e ajuizar do ponto de vista empírico. Além disso, aquela modelização centralista emerge como um conjunto de procedimentos classificatórios do desempenho organizacional enquanto objeto empírico diretamente observável, cuja principal valência será a capacidade de explicar os dados que caracterizam os processos organizacionais e a ação dos atores de forma quantificável e, necessariamente, arbitrável.

Nas palavras de Gérard Figari (1996, p. 52):

[...] trata-se de invocar o processo que consiste em empreender uma procura de referentes pertinentes [...] que possam explicar e justificar a conceção e a avaliação de um dispositivo educativo. Este procedimento pressupõe uma metodologia de explicação da realidade das situações educativas que pode desembocar na construção dos ‘projetos’ de intervenção sobre essa realidade.

Assim, o conceito de referencialização sobrevém carregado de um sentido de “tornar exemplar”, com um efeito paradigmaticamente prescritivo, exatamente no sentido de formalizar e oficializar os resultados do processo de referencialização: método de delimitação dos referenciais, dos referentes e da determinação dos efeitos esperados da avaliação. O que quer dizer que o processo de referencialização tende a invocar termos mais “normalizadores” e mais “exemplares”, tais como “modelo” e “sistema” (Figari, 1996, p. 52; 2001, pp. 310-314). A isto corresponde o “ato de modelizar” (p. 53) um determinado propósito avaliativo composto por um quadro de referências selecionadas segundo determinadas características, pressupostos e finalidades avaliativas. Ou seja, na base de um efeito de *sistemografia*, reporta-se à condução de um trabalho de análise destinado a consolidar uma perspectiva organizada de um conjunto de referências e referenciais do desempenho das escolas, procurando-se, por essa via, edificar a sua representação formal

tão explícita e objetiva quanto possível (cf. Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro), precisamente na linha de um procedimento descritivo que transmite uma imagem idealizada e abstrata do desempenho uniformizado à partida de cada escola e da ação dos seus atores, sendo que esse procedimento emerge, portanto, como uma estratégia de análise e compreensão do desempenho desejado e esperado.

### **3. Aportes teóricos e concetuais sobre o *referencial* da avaliação das escolas em Portugal**

Tendo por base a normalização ocorrida com a publicação da Lei n.º 31/2002 de 20 de dezembro, designadamente o pressuposto geral de que:

[...] desenvolve-se com base numa concepção de avaliação que, a partir de uma análise de diagnóstico, vise a criação de termos de referência para maiores níveis de exigência, bem como a identificação de boas práticas organizativas, de procedimentos e pedagógicas relativas à escola e ao trabalho de educação, ensino e aprendizagens, que se constituam em modelos de reconhecimento, valorização, incentivo e dinamização educativa (preâmbulo).

O mote da análise diacrónica que aqui suscitamos tem razão de ser, sobretudo, pela recentidade da avaliação externa do ensino não superior em Portugal. Porquanto, na mesma linha de exploração e análise do tema, importam-nos as logicidades assumidas pelo referencial de avaliação que tem vindo a ser instituído, normalizado e utilizado para o efeito, atendendo, desde logo, às razões e racionalidades do mando centro administrativo do Sistema:

1 — A avaliação externa, a realizar no plano nacional ou por área educativa, em termos gerais ou em termos especializados, assenta, para além dos termos de análise referidos no artigo anterior, em aferições de conformidade normativa das actuações pedagógicas e didácticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas. [...]

3 — A avaliação externa estrutura-se com base nos seguintes elementos:  
a) Sistema de avaliação das aprendizagens em vigor, tendente a aferir o

- sucesso escolar e o grau de cumprimento dos objectivos educativos definidos como essenciais pela administração educativa;
- b) Sistema de certificação do processo de auto-avaliação;
  - c) Acções desenvolvidas, no âmbito das suas competências, pela Inspeção-Geral de Educação;
  - d) Processos de avaliação, geral ou especializada, a cargo dos demais serviços do Ministério da Educação;
  - e) Estudos especializados, a cargo de pessoas ou instituições, públicas ou privadas, de reconhecido mérito. (art.º 8.º, Lei n.º 31/2002 de 20 de dezembro).

Num sentido mais geral, o aporte central desta política educativa, com claras intrusões no trabalho das escolas, seja ao nível da direcção e gestão organizacional, seja ao nível da gestão do currículo nacional, seja, ainda, a propósito do trabalho operacional realizado fora e dentro da sala de aula, tem que ver com a institucionalização e normalização de um sistema de garantia de qualidade do sistema escolar português, precisamente, em linha com a ideia de um

[...] controlo de qualidade se deve aplicar a todo o sistema educativo com vista à promoção da melhoria, da eficiência e da eficácia, da responsabilização e da prestação de contas, da participação e da exigência, e de uma informação qualificada de apoio à tomada de decisão. Nos termos da lei, a avaliação estrutura-se com base na autoavaliação, a realizar em cada escola ou agrupamento de escolas, e na avaliação externa. (IGEC, 2019a).

Volvidos dois ciclos de avaliação externa das escolas (o primeiro ocorrido entre 2006 e 2011 e o segundo entre 2011 e 2017) e iniciado um terceiro em 2019 (antecedido por uma fase piloto em 2018), tem sido apanágio da tutela em operar com um modelo de avaliação de feição assumidamente tecnocrática, precisamente nos termos em que,

Os modelos de avaliação externa das escolas dos dois ciclos de avaliação já concluídos foram concebidos por Grupos de Trabalho nomeados pelos seguintes despachos: Despacho conjunto n.º 370/2006, de 3 de maio, e Despacho n.º 4150/2011, de 4 de março e Despacho n.º 13342/2016, de 9 de novembro. (IGEC, 2019b).

Porquanto, no caso do primeiro ciclo de avaliação, o referencial de avaliação surge sistematizado num documento único de referência

(IGEC, 2009), mantendo-se o referencial do segundo ciclo adstrito, ainda em 2011, também, a um documento único de referência (ME, 2011), que haveria de vir a subsidiar os instrumentos operacionais do trabalho avaliativo. Pelo contrário, o referencial do terceiro ciclo de avaliação, mantém-se, até ao momento, difuso por três documentos essenciais: i) *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – âmbito, princípios e objetivos* (IGEC, 2019b); ii) *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – quadro de referência* (IGEC, 2019c); iii) *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – Metodologia* (IGEC, 2019d).

Na linha da cronografia aqui aferida, na passagem do primeiro para o segundo ciclo parece ter ocorrido uma reafirmação do sistema de referências da avaliação, ao ponto de se considerar que o

[...] que é relevante nesta reafirmação é o tipo de fontes mobilizadas para a legitimação do documento e sua ordem de entrada em cena da elaboração do argumento: externamente, as organizações internacionais ‘de referência’ (UE, OCDE, UNESCO); internamente, a legislação nacional (Constituição Portuguesa, Lei de Bases do Sistema Educativo, Avaliação das Escolas), mas, ainda, as recomendações do Conselho Nacional de Educação (CNE) (órgão independente da administração com funções consultivas e de apoio às políticas públicas de educação) e da própria Inspeção (GTAEE, 2011, p. 9 e 15) (Carvalho & Costa, 2017, p. 691).

Não obstante, circunscrevemos o nosso argumento geral em torno da arquitetura do referencial de avaliação, das suas (não) evoluções e (re)estruturações que, pela linha discursiva dominante, se tem mantido num enquadramento restringido à referencialização de um *rationale* que se propicia na agenda da qualidade para a educação, com sede em discursos transnacionalizados (EURODYCE, 2004; OCDE, 2015; 2019; Comissão Europeia/EACEA/EURYDICE, 2015): Disso é exemplo o caso da invariável abordagem ao pragmatismo da escola eficaz e da *attendance* subsidiária da melhoria contínua das escolas, enquanto diretrizes fundamentais para a definição do perfil das políticas educativas.

Por outras palavras, estamos, evidentemente, a falar de uma agenda globalmente estruturada para a qualidade das políticas públicas de educação, que tem mobilizado conhecimentos de referência internacional (cf., a propósito, Carvalho & Costa, 2017), no sentido de coexistirem referenciais que permitam

Adopter une approche globale à l'égard de l'évaluation des systèmes éducatifs. L'évaluation des systèmes éducatifs doit s'inscrire dans une approche globale, de manière à assurer le suivi de l'ensemble des objectifs nationaux en matière d'éducation (OCDE, 2015, p. 149).

No que concerne, em particular, à utilidade e função geral da avaliação institucional, a mesma organização advoga que a avaliação das escolas visa desenvolver uma compreensão dos processos de melhoria do ensino e aprendizagem, administração escolar, ambientes escolares e gestão dos recursos escolares, com o fim de examinar os aspetos relacionados com a eficácia das estruturas e processos existentes na escola, com a implementação de políticas e regulamentos nacionais de educação na escola, com a qualidade dos resultados da aprendizagem dos alunos e com capacidade das escolas de melhorar (OCDE, 2019). Eis a ideia de uma qualidade controlada pelo externo (Pacheco, 2014), simetrizada pela ideia de “referencial da qualidade” (Carvalho & Costa, 2017, p. 698). E isto, para além do facto de

[...] a qualidade educacional será uma realidade inerente mais aos sujeitos pedagógicos, sobretudo pais, alunos, educadores e professores (ARROYO, 2012), do que aos sujeitos políticos, com racionalidades diferentes e conflituantes. A avaliação inscreve-se, desta forma concreta, autoritariamente nas expectativas dos sujeitos (Pacheco, 2014, p. 365).

Além disso, a arquitetura que tem vindo a ser consolidada para os referenciais da avaliação externa das escolas tende a articular a dimensão externa com a dimensão interna (autoavaliação) como estratégia de

Uma uniformização crescente dos procedimentos. Quem diz avaliação, diz definição de critérios. A primeira questão que se coloca é saber quem os define e se eles são idênticos para todos ou tomam em consideração a especificidade de cada estabelecimento de ensino. No que respeita a avaliação externa, a definição dos critérios está relacionada com o nível de poder de que depende o avaliador: quanto mais central este for, mais os critérios são uniformizados através de uma lista-padrão. [...]. No caso da avaliação interna, a situação é dupla: quando se trata de melhorar a qualidade, o pessoal da escola é muitas vezes associado à definição dos critérios, de forma a poder atingi-los mais facilmente. Todavia, quando os resultados da avaliação interna são utilizados a

título de informação prestada a uma instância externa, geralmente é a esta que cabe a definição dos critérios. Definir critérios significa igualmente falar do conteúdo da avaliação. Por outras palavras, o que é se avalia? Na maioria dos países, duas coisas: procedimentos, ou seja, meios utilizados na actividade do estabelecimento de ensino, e, desde as décadas de 80 e 90, produtos, isto é, essencialmente o nível atingido pelos alunos (EURYDICE, 2004, pp. 3-4).

Na verdade, a atual arquitetura da avaliação externa das escolas simboliza o reforço do Estado avaliador, traduzindo-se num

[...] retrocesso considerável, não apenas porque promove a recuperação e atualização de muitos dos pressupostos positivistas e quantitativistas tornados anacrônicos pelo próprio aperfeiçoamento das teorias da avaliação, mas sobretudo porque, do nosso ponto de vista, favorece a desvalorização da multireferencialidade dos processos avaliativos, que tem vindo a ser reconhecida como o novo ponto de chegada para superar a crise dos paradigmas tradicionais neste domínio (Afonso, 2005, p. 128).

Com efeito, a incessante procura de integrar modelos de avaliação externa como mecanismos de validar os resultados da autoavaliação (EURYDICE, 2004; OCDE, 2015) comporta, em si, uma contradição face à retórica desenvolvida e torno da autonomia das escolas (cf., por exemplo, EURYDICE, 2004; OCDE, 2015, 2019; Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro): por um lado, conectam-se as ideias de autonomia e de descentralização à perspectiva de “[.] enfrentar o desafio da mudança e da transformação, tanto na forma como a escola organiza seu processo de trabalho pedagógico, como na gestão que é exercida pelos interessados, o que implica o repensar da estrutura de poder da escola” (Veiga, 2004, p. 40); por outro, submete-se o *rationale* dos referenciais de avaliação à notação e quantificação da performance de cada escola consolidada, exclusivamente, com recurso a um aparelho normativo e burocrático de referências tecnocraticamente definidas, dotando esses referenciais de um poderoso efeito prescritor de submeterem os atores escolares aos rituais avaliativos inscritos numa liturgia avaliativa pensada, exclusivamente, a partir de cima e equacionada segundo uma lógica de prestação de contas sobre os resultados de cada escola e do sistema (Broadfoot, 1996).

Assim equacionado o nosso argumento teórico e concetual, e sob a configuração de um referencial de racionalidade tecnocrática que parece,

mais do que tudo, promover “[...] o exercício da autoridade hierárquica [que] continua a ser servido pela tecnologia da standardização” (Carvalho & Costa, 2017, p. 700), prosseguimos no presságio da (re)estruturação de modelos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) (Afonso, 2012), traduzida numa espécie de neuropatia associada à prerrogativa da performatividade organizacional da escola, pois que o principal desafio discursivo e operacional de tais esquemas de avaliação é o de convencer que todos temos que ser *performers*, arredando todos a uma racionalidade metodológica “[...] universal de identidades necessárias à modernização” (Gil, 2009, p. 25), precisamente no sentido de criar o atributo de referencial que mede cada organização escolar e respetivos atores “[...] pela sua posição nas escalas das *performances* [...]” (p. 52).

Instala-se, portanto, a perspetiva do *status quo* avaliativo que tende a capturar os atores escolares na “cultura da performatividade” (Maciel & Dias, 2018, p. 898), segundo as premissas e os dogmas de uma ordem pré-estabelecida, negando-se às escolas e respetivas lideranças a possibilidade de participarem autonomamente na referencialização, seja da avaliação externa e, paradoxalmente, da avaliação interna (cf. Rodrigues, 2001). Esta seria, aliás, a linha mais contraditória evocada neste nosso argumento, em que a avaliação externa das escolas, particularmente no que concerne à arquitetura do respetivo referencial, emerge como uma política de imposição de procedimentos, cuja referencialização é claramente heterónima, intimando, no essencial, a uma reprodução mimética em conformidade com as referências centrais, contagiando os esquemas e sistemas de referências das práticas de autoavaliação, demasiado equacionadas à imagem do referencial central, com propósito oculto, mas perverso, de lhe corresponder:

[...] a avaliação externa, para além de um efeito visível de legitimação discursiva, pois nas escolas a noção de qualidade técnico-racional é facilmente incorporada nos seus documentos, origina um efeito procedimental de realização da autoavaliação, considerando-se mais um efeito de uma lógica externa do que uma necessidade funcional da escola. (Pacheco, 2014, p. 367).

Prevalece, assim, a assunção da centralidade das lideranças da periferia na responsabilização pelos resultados da avaliação externa das

escolas, segundo a lógica do *top-down*, na senda da obrigação de apresentar resultados e dar respostas em conformidade com o referencial central.

E isto tende a provocar um segundo efeito perverso: para o ponto de vista do diretor de escola, o apelo à avaliação bem administrada e responsiva (Stake, 2003) implica, a todo o custo e por qualquer meio, produzir dados favoráveis, precisamente no sentido de

[...] cumprir as intenções do administrador através de dados favoráveis e predizíveis por causa de uma série paralela de razões auto satisfatórias. Necessitam de futuros contratos ou conservar a sua posição avaliativa na instituição, e proporcionar informações favoráveis, ou, pelo menos, algo que não ponha o cliente nervoso, ou o patrocinador, é o melhor que podem fazer para obterem mais trabalho. (Stufflebeam & Shinkfield, 1989, p. 354).

Sendo o referencial de avaliação externa das escolas de pendor tecnocrático, em rigor, falar de processos de referencialização que envolvam a participação dos atores da periferia fará pouco ou nenhum sentido, sendo apenas útil um trabalho de explicação do referencial que visa, essencialmente, o engajamento burocrático e normativo dos líderes da periferia com responsabilidade na preparação e gestão da avaliação ou, como refere o autor, “[...] orientar o trabalho do ‘avaliador engajado’” (Rodrigues, 2001, p. 223).

Na verdade, os discursos arquitetados em torno do efeito-escola sobressaem no quadro da ideologia da inovação curricular e pedagógica centralmente prescrita, pois que, mesmo admitindo que os fatores externos têm fortes interferências no desempenho escolar dos alunos (Soares, 2002), tais interferências acabam por ser objetivadas e simplificadas pela referencialização da avaliação centrada no efeito esperado, enquanto artefacto normativo ideológico, que tende, por um lado, a tornar congénito e inevitável o *status quo* estabelecido tecnocraticamente e, por outro, a branquear e controlar eventuais efeitos “parasita” de variáveis externas.

Desde então, elevou-se a centralidade das políticas de avaliação de escolas, cuja ênfase é, em grande medida, focalizada no fascínio pela eficiência e eficácia do Sistema, recorrendo à tecnologia métrica institucionalizada por meio dos resultados em exames nacionais e locais a que os alunos são submetidos. Por outro lado, a normalização de práticas de autorregulação, na sua combinação com o impacto prescritivo da avaliação externa

[...] implica o desenvolvimento de um modelo gerencial que deve penetrar nas instituições com a lógica de criação de um determinado modo de ser centrado na ideia de consumo e de autonomia do sujeito, como um consumidor, apto para escolher autonomamente (Hypolito, 2010, p. 1340).

Eis que, pelo caráter obrigatório com que assumimos a necessidade da *performance*, a avaliação externa das escolas, por via do respetivo referencial, emerge como um tentáculo centralista com elevada capacidade para se entrincheirar nas culturas, práticas e subjetividades das escolas e dos seus atores, sem parecer fazê-lo (Oliveira & Jorge, 2015). É sob o signo da *performance* que os processos de reestruturação educacional são legitimados, exatamente, no pressuposto de um comando à distância (Estêvão, 1995; Lima, 1995), em função das diretrizes para onde os ditames da *performance* indicam, mudando sentidos e significados, redefinindo perfis organizacionais e profissionais, num absoluto garante do realinhamento de políticas e práticas de escola com um conhecimento (*knowledge-work*) das organizações escolares, na transição entre “níveis de desempenho”, “formas de qualidade” e os consequentes “resultados” esperados (Ball, 2004, p. 1116).

#### **4. Metodologia e descrição dos dados**

Tendo em conta as etapas de análise de conteúdo enunciadas por Laurence Bardin (1995), desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição das respetivas categorias, atendendo, especialmente, à homogeneidade e pertinência qualitativa dos temas adjacentes. Para isso, obedecemos a um procedimento caracteristicamente taxonómico, com recurso a um processo de codificação dos dados brutos inscritos nos documentos selecionados, correspondendo a uma agregação em unidades semânticas de registo ou “unidades de análise” (Almeida & Pinto, 1995, p. 105), pela execução de “recortes de nível semântico” alinhados com o sentido dado à “noção de tema”. Configuramos, assim, uma “análise temática” com recurso a “proposições portador[as] de significações isoláveis” ou “palavras plenas” (Bardin, 1995, pp. 104-105), ou a “códigos de definição da situação”, que passa por descobrir “núcleos de sentido” (Bogdan &

Biklen, 1994, pp. 221-223) com significado para os objetivos analíticos. Para tal, utilizamos a regra da enumeração simetrizada com os critérios da presença e/ou ausência de “núcleos de sentido” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 221) retidos de forma não frequencial e portadores de indicadores com significação relevante.

No cômputo global, o nosso *corpus* textual integrou os seguintes documentos:

**Quadro 1 – Corpus textual**

<b>Documento</b>	<b>Designação</b>
D1 (referencial para o 1.º ciclo)	Avaliação Externa de Escolas - referentes e instrumentos de trabalho
D2 (referencial para o 2.º ciclo)	Propostas para um Novo Ciclo de Avaliação Externa de Escolas - relatório Final
D3 (referencial para o 3.º ciclo)	Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – quadro de referência
D4 (referencial para o 3.º ciclo)	Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – âmbito, princípios e objetivos
D5 (referencial para o 3.º ciclo)	Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – Metodologia

A seguir, debruçamo-nos, num primeiro momento descritivo, sobre os sentidos da referencialização arquitetada em torno da avaliação externa das escolas, tendo como mote a categoria temática 1 (CT1) - *Conceção de escola pública*. A propósito, verificamos que, sob a forma de unidades de contexto (UC), as incidências semânticas explicitamente presentes no documento *Avaliação Externa de Escolas - referentes e instrumentos de trabalho* (D1), relativamente ao referencial do primeiro ciclo da avaliação externa das escolas, subordinam-se à unidade de análise (UA) da *centralidade dos processos pedagógicos e didáticos* (UA2), à *gestão curricular em conformidade* (UA4), à *gestão de recursos* (UA7), à *performancelresultados académicos dos alunos* (UA8) e à *centralidade do efeito escola* (UA9). Num sentido inverso dos enfoques dos procedimentos de observação e recolha de informação avaliativa, circunstanciam-se as unidades de análise do *efeito da diversidade sociocultural no contexto de sala de aula* (UA1), da *autonomia curricular dos órgãos escolares* (UA3) e da autonomia, com definição expressa, de decisão diferenciada dos órgãos de direção e gestão (UA6). Relativamente à unidade de análise que versa o *jugo organizacional da escola*

(UA5), trata-se de um quadrante analítico que surge implícito no mesmo documento, sendo que os referentes a ele alusivos mostraram-se suficientemente discretos para que, neste momento não nos seja possível associar a linha discursiva a um apelo direto a uma concepção de escola que possa ser declarada sob a sujeição explícita ao mando centro burocrático que deu origem ao referencial de avaliação.

Não obstante, na apreciação feita ao espectro semântico discursivo do documento *Propostas para um Novo Ciclo de Avaliação Externa de Escolas - relatório final* (D2), especialmente produzido para delinear o referencial de avaliação a ser operado durante a vigência do segundo ciclo de avaliação externa das escolas, o cenário anterior é reiterado, incluindo várias inferências semânticas suficientemente explícitas da UA5 para a realinhar no quadro de significações com presença relevante, fazendo evoluir o apelo implícito à subordinação do funcionamento da escola ao mando central emanado do referencial avaliativo.

Relativamente ao documento *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – quadro de referência* (D3), já respeitante ao terceiro ciclo de avaliação, o cenário mantém-se similar, denunciando um sentido claro de manutenção e perpetuação da arquitetura do referencial de avaliação externa das escolas.

No quadro discursivo do documento *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – âmbito, princípios e objetivos* (D4), também adstrito ao terceiro ciclo de avaliação, no essencial, o panorama repete-se, com a exceção das UA3 e UA5 que retornam à condição implícita das significações semânticas das respetivas unidades de contexto. Não obstante, este retorno ao caráter implícito não desfoca a intenção do referencial em se capacitar para a tendência observada nos documentos 2 e 3. Uma perceção que, aliás, sai absolutamente reforçada na análise feita ao espectro das inferências discursivas do documento *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – Metodologia* (D5), também circunstanciado no quadro referencial do terceiro ciclo de avaliação externa das escolas.

No que concerne ao capítulo das significações semânticas agregadas em torno das principais ausências semânticas, o panorama é rigorosamente igual no exercício de descrição feito a todos os discursos decorrentes do *corpus* documental em análise. Ou seja, marcam-se como principais ausências as inferências semânticas relativas às unidades de análise do

*efeito da diversidade sociocultural no contexto de sala de aula* (UA1), da *autonomia curricular dos órgãos escolares* (UA3) e da *autonomia, com definição expressa, de decisão diferenciada dos órgãos de direção e gestão* (UA6).

Agora, num segundo momento de descrição dos dados, referimo-nos aos sentidos da referencialização arquitetada em torno da avaliação externa das escolas, tendo como epígrafe a categoria temática 2 (CT2) - *Racionalização da ação dos atores escolares (professores)*. Para este caso, em concreto, podemos avançar com uma síntese analítica que circunstancia os discursos inerentes a todos os documentos analisados numa tendência absolutamente uniforme: com uma pouco expressiva inferência semântica da unidades de análise do *professor como ator meso organizacional (domínio escola)* (UA11), do *professor como ator micro organizacional (domínio sala de aula)* (UA12) e da *centralidade na satisfação do alunofamília* (UA16), para o caso concreto do documento *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – âmbito, princípios e objetivos* (D4), certo é que em todos os restantes quadros discursivos prevalecem como absolutamente explícitas inferências semânticas retiradas das respetivas unidades de contexto relativamente às unidades de análise do *professor como ator meso organizacional (domínio escola)* (UA11), do *professor como ator micro organizacional (domínio sala de aula)* (UA12), da *eficácia curricular, pedagógica e didática do professor* (UA13), da *eficiência curricular, pedagógica e didática do professor* (UA14), da *centralidade no efeito professor* (UA15) e da *centralidade na satisfação do alunofamília* (UA16). Por sua vez, na mesma linha descritiva, a ausência semântica que, mais perentoriamente, se faz notar refere-se à unidade de análise da *autonomia profissional do professor* (UA10).

## **5. Concluindo em forma de discussão**

Culminando a nossa análise na linha da discussão dos sentidos da *referencialização* da avaliação das escolas, conceção de escola pública e racionalização da ação dos atores escolares, cabe, agora, aportarmos em torno da anterior descrição e dos ângulos teóricos e concetuais antes agilizados uma discussão que nos acerque do objetivo de desenvolver uma compreensão da evolução cronológica dos sentidos e utilidades sociais, culturais e ideológicos da avaliação das escolas suscitados pela institucionalização, desde 2006, do respetivo *referencial*.

A propósito, iniciamos esta discussão em torno de três ilações, em torno das quais desenvolvemos os nossos argumentos conclusivos: *i)* assistimos a uma evolução do referencial de avaliação de escolas que tende a ser alvo de reestruturações lineares de continuidade, ainda que de reforço de uma linha tecnocêntrica na forma de conceber a escola, os seus processos organizacionais, curriculares e pedagógicos, e de definir a ação dos atores escolares; *ii)* verifica-se uma policentricidade crescente dos referenciais de avaliação das escolas à medida que estes vão sendo sujeitos à respetiva reestruturação cíclica; *iii)* assiste-se a uma evolução dos procedimentos de observação e recolha de informação avaliativa que, cada vez mais, se inscrevem na linha de *referencialização* de nível micro (sala de aula).

Sobre a primeira ilação, ocorre dizer, primeiro, que não obstante o otimismo da intenção de fazer evoluir a arquitetura do referencial de avaliação como mecanismo de regulação da ação escolar para um sistema de feição formativa dessa mesma ação (cf. Pacheco, 2014), discutível será que a avaliação externa de escolas possa promover uma revolução cultural (Clímaco, 2011) ao nível do funcionamento das escolas e do próprio Sistema. Pelo contrário, a avaliação é “[...] habitada por regras e procedimentos destinados a proporcionar estabilidade e previsibilidade à ação social no setor educacional” (Carvalho & Costa, 2017, p. 687).

Porquanto, sinaliza-se o facto de o referente relativo ao reforço da capacidade das escolas desenvolverem a sua autonomia, que, surgindo no quadro de referentes do primeiro ciclo de avaliação, desaparece nos dois subseqüentes, permitindo a ilação de que tal parece mitigar o efeito autorregulador, de sentido autonómico, das periferias, suscitando a sua operacionalização de feição meramente implementativa (Lima, 2014). Acresce que introduz, de forma muito mais contundente, a retórica já recorrente na cronografia da descentralização e autonomização do poder de decisão *para e de* contextos educativos mais periféricos: reafirma a institucionalização de um modelo organizacional da escola com a feição de planeamento uniforme e padronizado, reforçando o velho controlo remoto de comando à distância (Estêvão, 1995; Lima, 1995) e aproximando-se das imagens organizacionais da escola, por um lado, como burocracia:

Esta racionalidade traduz-se, designadamente, na previsibilidade e na certeza face ao futuro, na consensualidade sobre os objectivos, na correta adequação dos meios aos fins, nas tecnologias claras, nos processos de decisão e de planeamento estáveis [...] (Costa, 1996, p. 44).

e, por outro, como empresa:

- estrutura organizacional hierárquica, centralizada (com base na unidade de comando) e devidamente formalizada;
- divisão do trabalho e especialização através da definição precisa de cargos e funções; - ênfase na eficiência e na produtividade organizacional (máximo rendimento pelo menos custo);
- planificação e identificação rigorosa e pormenorizada dos objetivos a alcançar; - identificação da melhor maneira de executar cada tarefa (one best way) e conseqüente padronização;
- uniformização dos processos, métodos, tecnologias, espaços e tempos;
- individualização do trabalho (a cada indivíduo, sua tarefa e seu espaço próprio de atividade; o grupo é menos eficiente). (Costa, 1996, p. 25).

Assim, não obstante a retórica avocada em torno da autorregulação, certo é que a autoavaliação, ao invés de funcionar como motor da autonomia das escolas, vê-se refém do quadro de referentes da avaliação externa.

A semântica discursiva aqui notada parece fazer a apologia de práticas de autorregulação, não tanto autonómicas (cf. Oliveira & Jorge, 2015), mas muito mais suscitadas em linha com procedimentos de extração de contas (Lima, 2011), aliás, explicitamente evocados. Neste caso, suscita-se a autoavaliação, enquanto referente da avaliação externa, como mais um efeito da proliferação de tarefas administrativas de avaliação escolar (Hargreaves, 1998), claramente inscritas na agenda da “avaliocracia” contemporânea (Afonso, 2014, p. 488).

Com a introdução dos planos de melhoria no segundo ciclo e a sua verificação no terceiro ciclo, sugere-se que o referencial da avaliação externa das escolas que tem vindo a evoluir no sentido de normalizar um quadro de parâmetros, domínios e indicadores oficiais, que permitem a comparação dos resultados, de modo que cada escola possa perspetivar como se apresenta em relação às demais escolas e, dessa forma, comprometer-se com a definição de metas de melhoria contínua.

Diante desta evolução linear e de consolidação do referencial da avaliação ao longo dos três ciclos, o que parece suceder é que a avaliação

permanece proposta como um “[...] procedimento técnico, vinculado à mensuração e controle, realizado por instrumentos unificados” (Esteban & Fetzner, 2015, p.82), formatado para “satisfazer os requisitos” centralmente instituídos, para obter o privilégio da notação de bom, muito bom ou excelente, sempre no encaixe de uma obrigação normalizada de produção de resultados (Barroso, 2011).

Estando mais articuladas entre si, as duas últimas ilações convocam-nos para asserções que nos canalizam para os focos em que os processos de recolha de informação avaliativa se vão recentrando, tratando-se isto de uma das mais importantes reestruturações do referencial de avaliação ao longo dos três ciclos. Esclarecendo o termo “poli-centricidade crescente dos referenciais”, remetemo-lo para o referente relativo à participação da comunidade educativa muito vincado no quadro de referentes do segundo e terceiro ciclos. Ou seja, o argumento da participação da comunidade educativa permite alargar os “centros” ou focos de procura e recolha de informação avaliativa, levando a jogo atores com outras capacidades de interferência na arena da monitorização policentrada, suscitando novas formas eficazes de legitimação da avaliação em si mesma. Trata-se, de resto, não apenas da tipologia de atores que são arrolados na produção de informação avaliativa, mas, talvez mais importante, dos *loci* ou contextos a que o tentáculo da avaliação externa consegue chegar. Daí referimo-nos, em particular, à *referencialização* de nível micro (sala de aula), emergindo, de forma algo súbita, mas dotada da necessária espectacularidade funcional com o terceiro ciclo de avaliação.

Eis o mote para congregar a avaliação externa no círculo centro burocrático dotado de uma virtuosidade comunitária, ainda que, sub-repticiamente, dando fundamento à “tradição de controlo” (Figari, 2007, p. 18), agora, sobrevinda no derradeiro reduto da autonomia profissional dos professores: a sala de aula.

Ocorre, portanto, dizer que a verticalização do sistema se apura com essa “evasão” ao espaço de excelência do professor, consolidando um efeito de alcance máximo do referencial central, agora com repercussões ao nível da execução mais periférica, consolidando o “mito da estrutura técnico-burocrática” (Estêvão, 1998, p. 185) em toda a sua plenitude. Os pressupostos desse *mito* configuram, assim, processos de referencialização da avaliação da ação dos professores decorrentes de políticas de avaliação com base em regularidades que padronizam e prescrevem aquela ação, precisamente na

esteira dos processos regulamentadores e de controlo estatal da ação escolar próprios do *Modelo Estatista* (Formosinho, 1991). Algo que decorre de uma conceção da ação escolar dos professores construída “[...] a partir do desenvolvimento do referencial de fundamentos legais e conceituais que embasem e norteiem o seu trabalho” (Lück, 2009, p. 15). Não será inoportuna, por isso, a alusão ao processo de fabricação docente (cf. Law, 2001) “[...] que envolve um modo de gestão, políticas curriculares centralizadas, todavia apresentadas como possíveis de serem operadas localmente, o trabalho docente passa a ser significado como autônomo. Contudo, é uma autonomia imaginada.” (Hypolito; Vieira & Leite, 2012, p.10).

Concretiza-se, assim, o uso de mecanismos de *dominação monocrática* (Weber, 1993), impulsionadores de uma certa suscetibilidade técnica de perfeição para a concretização de desempenhos e resultados otimizados em contexto de sala de aula, conforme as regras oficiais, esperando que a escola funcione como “[...] um sistema de administração executado numa base de continuidade por profissionais treinados de acordo com regras prescritas” (Beetham, 1987, pp. 11, 14), e associada à “expectativa programática” (Mayntz, 1977, p. 106) matizada por um determinismo administrativo do tipo *top-down* (Bolívar, 2000).

## Referências

- Afonso, A. J. (2005). *Avaliação educacional – regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez.
- Afonso, A. (2012). Para uma Concetualização Alternativa de *Accountability* em Educação. *Educ. Soc.*, 33(119), 471-484.
- Afonso, A. (2014). Questões, Objetos e Perspetivas em Avaliação. *Avaliação*, 19(2), 487-507.
- Almeida, J. & Pinto, J. (1995). *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Barroso, J. (2011). Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente. In D. Oliveira & A. Duarte (Orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento* (pp. 91-116). Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- Beetham, D. (1987). *Burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.

- Broadfoot, P. (1996). *Evaluation, assessment and society*. Philadelphia: Open University Press.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A. (2000). O Lugar da Escola na Política Curricular Atual: para além da reestruturação da descentralização. In M. Sarmiento (org.). *Autonomia de Escola. Políticas e Práticas* (pp. 157-190). Porto: Edições Asa.
- Carvalho, L. & Costa, E. (2017). Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação. *RBPAAE*, 33(3), 685-705.
- Clímaco, M.C. (2011). Percursos de avaliação externa de escolas em Portugal. Balanços e propostas. In Conselho Nacional de Educação. *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 67-108). Lisboa: CNE.
- Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2015). *Garantia da Qualidade na Educação: Políticas e Abordagens à Avaliação das Escolas na Europa. Relatório Eurydice*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. Retirado de: [http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=EC0414939PTN\\_002.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=EC0414939PTN_002.pdf)
- Costa, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Lisboa: ASA.
- Esteban, T. M. & Fetzner, R. A. (2015). A redução da escola: a avaliação externa e o aprisionamento curricular. *Educar em Revista, Edição Especial*(1), 75-92.
- Estêvão, C. (1995). O Novo Modelo de Direção e Gestão das Escolas Portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 87- 98.
- Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.
- EURYDICE (2004). *A avaliação dos estabelecimentos de ensino obrigatório na Europa*. Retirado de: [http://biblioteca.esec.pt/cdi/ebooks/docs/Avaliacao\\_estab.pdf](http://biblioteca.esec.pt/cdi/ebooks/docs/Avaliacao_estab.pdf)
- Figari, G. (2001). Réinterroger l'Évaluation d'un Point de Vue Social. In G. Figari & M. Achouche (Eds.). *L'Activité Evaluative Réinterrogée: regards scolaires et Socioprofessionnels* (235 e ss). Bruxelles: De Boeck Université.
- Figari, G. (1996). *Avaliar: que referencial?* Porto: Porto Editora.
- Figari, G. (2007). *Conferência Internacional sobre Avaliação de Professores*. Lisboa: ME.
- Formosinho, J. (1991). Modelos Organizacionais de Formação Contínua de Professores. In J. Tavares (org.). *Formação Contínua de Professores: realidades e*

- perspetivas* (pp. 237-257). Aveiro: UA.
- Gil, J. (2009). *Em busca da identidade. O desnorte*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Hargreaves, A. (1998). *Os Professores em Tempo de Mudança. O Trabalho e a Cultura dos Professores na Idade Pós-Moderna*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Hypolito, A. (2010). Políticas curriculares, Estado e regulação. *Educação e Sociedade*, 31(113), pp. 1337-1354.
- Hypolito, A.; Vieira, J. & Leite, M. Currículo (2012), Gestão e trabalho docente. *Revista e-curriculum*, 8(2), 1-13.
- IGEC (2009). *Avaliação Externa das Escolas – Referentes e instrumentos*. Lisboa: IGE - Divisão de Comunicação e Documentação. Retirado de: [https://www.igec.mec.pt/upload/AEE\\_2010/AEE\\_Referentes.pdf](https://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2010/AEE_Referentes.pdf)
- IGEC (2019a). Avaliação Externa das Escolas - Ciclos de Avaliação. [https://www.igec.mec.pt/content\\_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03&newsID=1171&preview=true](https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03&newsID=1171&preview=true)
- IGEC (2019b). *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – âmbito, princípios e objetivos*. Lisboa: IGE - Divisão de Comunicação e Documentação. Retirado de: [https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3\\_2018/AEE\\_3\\_Amb\\_princ\\_objetivos.pdf](https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Amb_princ_objetivos.pdf)
- IGEC (2019c). *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – quadro de referência*. Lisboa: IGE - Divisão de Comunicação e Documentação. Retirado de: [https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3\\_2018/AEE\\_3\\_Quadro\\_Ref.pdf](https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Quadro_Ref.pdf)
- IGEC (2019d). *Terceiro Ciclo de Avaliação das Escolas – Metodologia*. Lisboa: IGE - Divisão de Comunicação e Documentação. Retirado de: [https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3\\_2018/AEE\\_3\\_Metodologia\\_I.pdf](https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Metodologia_I.pdf)
- Lima, L. (1995). Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, (8), 57-71.
- Lima, L. (2011). Conceções de Escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. Lima (org.). *Perspetivas de Análise Organizacional da Escola* (pp. 15-57). Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, Licínio (2014). Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pósdemocracia gestonária? *Educação e Sociedade*, 35(129), 1067-1083.
- Lück, H. (2009). *Dimensões de Gestão Escolar e suas Competências*. Curitiba: Editora Positivo.
- Mayntz, R. (1977). *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza Editorial.
- Oliveira, D. & Jorge, T. (2015). As Políticas de Avaliação, os Docentes e a Justiça Escolar. *Currículo sem Fronteiras*, 15(2), 346-364. Disponível em <http://>

[www.curriculosemfronteiras.org/vol15iss2articles/oliveira-jorge.pdf](http://www.curriculosemfronteiras.org/vol15iss2articles/oliveira-jorge.pdf)

Law, M. (2001). Os professores e a fabricação de identidades. *Curriculo sem Fronteiras*, 1(2), 117-130. Consultado em novembro, 2019, em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/lawn.pdf>

Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. *Diário da República Portuguesa*, I Série. N.º 294 - 20 de dezembro de 2002, 7952- 7954.

Maciel, L. & Dias, R. (2018). implicações produzidas pela avaliação externa no trabalho docente: uma análise em escolas do município de Duque de Caxias-RJ. *Curriculo sem Fronteiras*, 18(3), 895-914. retirado de: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss3articles/maciel-dias.pdf>

ME (2011). *Propostas para um novo ciclo de avaliação externa de escolas Relatório Final*. Lisboa: ME. Retirado de: [http://www.igec.mec.pt/upload/AEE2\\_2011/AEE2\\_GT\\_2011\\_RELATORIO\\_FINAL.pdf](http://www.igec.mec.pt/upload/AEE2_2011/AEE2_GT_2011_RELATORIO_FINAL.pdf)

Moraes, R. (1999). Análise de Conteúdo. *Revista Educação*, 22(37), 7-32.

OCDE (2015). *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les reformes en marche*. N.l.: Éditions OCDE. Retirado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/perspectives-des-politiques-de-l-education-2015\\_9789264227330-fr#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/education/perspectives-des-politiques-de-l-education-2015_9789264227330-fr#page3)

OCDE (2019). *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*. Retirado de: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2b8ad56e-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/2b8ad56e-en&mimeType=text/html&\\_csp\\_=6d1f20beef1d6dab8c7d7bbdf58d1d79&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e12252](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2b8ad56e-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/2b8ad56e-en&mimeType=text/html&_csp_=6d1f20beef1d6dab8c7d7bbdf58d1d79&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e12252)

Pacheco, J. (2014). Políticas de Avaliação e Qualidade da Educação. Uma Análise Crítica no Contexto da Avaliação Externa de Escolas em Portugal. *Avaliação*, 19(2), 363-371.

Rodrigues, P. (2001). L'Entretien de Recherche Comme Pratique d'Évaluation. In G. Figari & M. Achouche (2001). *L'Activité Évaluative Réinterrogée: regards scolaires et socioprofessionnels* (pp. 219-225). Bruxelles: De Boeck Université.

Soares, J. (2002). *Escola Eficaz: Um estudo de caso em três escolas da rede pública do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFGM.

Stake, R. (2003). Responsive evaluation. In T. Kellaghan e D. Stufflebeam (Eds.). *International handbook of educational evaluation* (pp. 63-68). Dordrecht: Kluwer.

Stufflebeam, D. & Shinkfield, A. (1989). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

Veiga, I. (2004). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. Campinas: Papirus.

# **A Sublimação Instrumental e Tecnológica da Avaliação das Escolas: entre a heteronomia da avaliação externa e a autonomia da autoavaliação**

Henrique Ramalho  
Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Viseu  
hpramalho@esev.ipv.pt

Fernanda Araújo  
Agrupamento de Escolas de Infias - Vizela  
fernandaalves@aeinfias.com

## **Resumo**

Este ensaio faz incursões sobre as políticas de standardização e de flexibilização educacionais e o discurso da (des)centralização do sistema educativo, na forma de um exercício compreensivo da sublimação instrumental e tecnológica da avaliação das escolas, precisamente, equacionado entre a heteronomia da avaliação externa e a autonomia associada à autoavaliação das escolas. De uma forma geral, é desenvolvido um exercício de cotejo entre a evolução que tem sido prescrita em prol de uma alegada descentralização do Sistema, tendo como mote a institucionalização de práticas autónomas da escola pública, com recurso às práticas de autoavaliação e, inversamente, a sua simultânea negação alicerçada em políticas e práticas de avaliação externa que, arguciosamente, insinuem orientações no sentido da recentralização do Sistema. Opera-se com uma abordagem metodológica assente na análise de conteúdo sistemática do tipo temático categorial de um *corpus* documental. Concludentemente, perspetivamos a avaliação externa e,

decorrentemente, a avaliação interna como processos interdinâmicos unilateralmente instituídos, inviabilizando a participação dos atores da periferia no processo de referencialização da avaliação. Acresce que a ideia da simultaneidade de políticas de standardização e de flexibilização educacionais parece representar a síntese daquilo que se pretende com a avaliação das escolas e, muito particularmente, com a conciliação de procedimentos de avaliação externa com procedimentos de avaliação interna. Termos como descentralização e autonomia fortemente conectados ao capítulo da avaliação das escolas, mais do que fins, passam a ser instrumentos postos ao serviço daquela hibridez organizacional, a propósito da qual convocamos o ilogismo de uma escola arquitetada entre o centralismo decisional, pela via da avaliação heterónoma e a autonomia gestonária na linha procedimental da avaliação interna.

**Palavras-chave:** avaliação de escolas, heteronomia avaliativa, autonomia para (auto)avaliar, hibridez organizacional da escola.

## 1. Introdução

O tema principal deste ensaio sintetiza-se no pressuposto de estar a ocorrer uma determinada sublimação instrumental e tecnológica da avaliação das escolas. É criado, assim, o enfoque teórico e empírico na desconstrução da neutralidade ideológica com que, normalmente, a avaliação das escolas é formalizada.

A propósito, surgem-nos os seguintes desassossegos temáticos: *i)* Como é que as novas políticas educativas, recentemente focalizadas na avaliação de escolas, têm permitido a articulação concetual entre a avaliação externa e o desafio da descentralização (política) do sistema educativo? *ii)* Em discurso oficial, como nos tem sido apresentada a articulação entre autoavaliação e a autonomia (política e cultural) das escolas e seus atores?

Eis duas questões teóricas que lançam o mote ao nosso objetivo de analisar as hesitações e os avanços operados na institucionalização das políticas de avaliação das escolas, num exercício analítico interpretativo da respetiva semântica política e ideológica do discurso oficial.

Aventamos uma abordagem metodológica assente na análise de conteúdo sistemática do tipo temático categorial de um *corpus* documental.

Propomo-nos, então, com base na análise de algumas das iniciativas de avaliação de escolas ocorridas no país, a um exercício de cotejo entre a evolução que tem sido prescrita em prol de uma alegada descentralização do Sistema, tendo como mote a institucionalização de práticas autonómicas da escola pública e, inversamente, a sua simultânea negação alicerçada em políticas educativas que, arguciosamente, insinuam orientações no sentido da recentralização do Sistema.

Dessas políticas educativas, elegemos, portanto, a avaliação das escolas e os sentidos com que se tem vindo a instituir no panorama nacional como política de charneira, perspetivando-a, seja na sua versão heterónima (externa), seja na transversão de autoavaliação.

## **2. Políticas de standardização e de flexibilização educacionais e o discurso da (des)centralização do sistema educativo: apontamentos breves**

A discussão sobre as tendências de standardização e de flexibilização das estruturas de decisão e gestão escolares tem como pano de fundo as conceções de descentralização do sistema educativo, com a devida interseção do termo *autonomia*, para o caso que nos interessa, balizadas pelo horizonte dos discursos oficiais de referência, designadamente os programas dos sucessivos governos constitucionais e a decorrente produção legislativa.

Do ponto de vista teórico e concetual, começamos por perspetivar o problema da descentralização como uma questão fundamental de *poder*, que é utilizado para efeitos de (re)estruturação e regulação do Sistema, tal como afirmara Thomas Popkewitz (1996, p. 119), tratando-se da “[...] evolução de poder, referindo-se este último às movimentações nos *loci* de poder para contextos geograficamente locais, como por exemplo, através da governação da educação por parte da comunidade.”

Também a propósito, António Bolívar (2000, p. 128) refere-se às narrativas oficiais da descentralização como um mecanismo subtil que visa instalar a lógica de “decisão delegada”, com uma ampla tradução

num portefólio de flexibilização das estruturas periféricas radicado num conjunto agremiado de competências de gestão e execução, com a consequência do “deslocamento da culpa ou incremento da responsabilidade”, em que autonomia passa a ser sinónimo de *imputabilidade periférica* (Tardif, 2013). Para o efeito, o legislador, ainda que retoricamente, tem recorrido à *vulgata* da participação, instituindo um sentido formal de autonomia como “[...] um conjunto de liberdades para actuar demarcados em limites estritos e podem ser retiradas ou reduzidas se se infringirem esses limites [...]. É um importante compromisso entre a liberdade e o controlo” (Ball, n.d., pp. 128-130), erosivamente ostentada e operada na base de premeditadas limitações práticas no seu pleno exercício, sobre o que o legislador, numa das suas últimas incursões, assume uma narrativa suficientemente esclarecedora:

A prestação de contas organiza -se, por um lado, de forma mais imediata, pela participação determinante dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director e, por outro lado, pelo desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e avaliação externa. Só com estas duas condições preenchidas é possível avançar de forma sustentada para o reforço da autonomia das escolas (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril).

Nesta linha análise, o legislador, ao apelar e, até, seduzir pela narrativa da autonomia baseada na participação delegada dos diversos representantes da comunidade (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril), tem vindo a ensaiar uma *pseudoparticipação* (Ball, n.d.) desses atores em linha com determinados dogmas estandardizados e inquestionáveis (Fardella & Sisto, 2013) – e, por isso, dotados de um poderoso efeito de estandardização de sentidos operacionais –, como disso são exemplo a prestação de contas, a qualidade, o mérito, a eficiência e a eficácia das escolas.

Nesse mesmo alinhamento, A. Pérez Gómez (2000, pp. 170-172) refere-se à relação entre “colegialidade burocrática” e “cultura de colaboração” no sentido em que a relação estabelecida entre os atores escolares e a colegialidade instala uma nova perspetiva dos processos de (re)estruturação e funcionamento das escolas, subjacente à instrumentalização da fragilizada dimensão micropolítica escolar, em que a colegialidade, observada em sede de Conselho Geral surge, alternativamente, como

[...] uma forma de co-optação [...] no sentido de concretizarem propósitos administrativos e de implementarem imposições externas. De um ponto de vista micropolítico, a colaboração e a colegialidade estão estreitamente ligadas, ou aos constrangimentos administrativos, ou à gestão indirecta da aquiescência. (Hargreaves, 1998, p. 211).

Na linha do que o autor (1998) nos lembrou, é atribuído à colegialidade e à participação, realizadas em sede de Conselho Geral sob o manto da autonomia, o estatuto de conjunturas privilegiadas de interpretação e de controlo de implementação das políticas educativas, concretizando uma reformulação mais geral das relações estabelecidas entre o centro e a periferia, alinhada com um protocolo oficial de prestação e *extração de contas* (Lima, 2011), nos seguintes termos: “A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade. A prestação de contas organiza-se [...], pelo desenvolvimento de um sistema de autoavaliação e avaliação externa” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Sugere-se, então, a instrumentalidade do Conselho Geral como guardião de escolas *autogeridas* (cf. Sisto, 2011), vinculado à delegação por contrato, formalmente legitimada pelo “[...] princípio da contratualização da autonomia” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). Algo que corresponde à emergência de um novo registo legalista e normativo articulado e sincronizado com “[...] mecanismos performativos de privatización, estandarización, examinación y accountability” (Carrasco, 2013, p. 4).

De entre duas possibilidades de olhar para a condição do Conselho Geral

ser [...] autónoma ou heterónoma; [...]. Autonomia significa, ao contrário de heteronomia, que a ordem da associação não é outorgada – imposta – por alguém fora da mesma e exterior a ela, mas pelos próprios membros e nessa qualidade qualquer que seja a forma em que tal tenha lugar (Weber, 1983, p. 108).

Eis que a *tecnologia do contrato*, impondo-se com um sentido *gerencialista convergente*, reduz a ação daquele órgão a um exercício de autonomia contratualizada e vigiada a partir de fora e (auto)gerida por dentro, garantindo que a “[...] associação entre a transferência de competências e a avaliação externa da capacidade da escola para o seu exercício constitui um princípio fundamental” (Decreto-Lei n.º 75/2008,

de 22 de abril), transmutado num consentimento para a *decisão vigiada*, no quadro da nova genealogia da decisão em políticas públicas de educação, aqui traduzida na forma de regime de autonomia, administração e gestão da escola pública (Barroso, 2011; Lopes, 2012). Caso será para nos acercarmos de os sentidos da *autonomia* das escolas tem vindo, cada vez mais, a vincular-se à noção normativa de *contrato* como instrumento mediador entre o tipo de intervenção da administração central e a ação das escolas. A noção de *contrato*, na sua vertente normativa, inscreve-se no pressuposto de que as teorias burocráticas continuam a fornecer uma explicação do funcionamento das organizações educativas.

A isto sobrevém, por exemplo, um sentido concetual contraditório do termo *autonomia*, não resistindo a evoluções desconectadas do seu significado mais original – autodeterminação política – assim indagadas: instrumentaliza-se “para executar o que já está decidido ou mais autonomia para decidir as melhores vias de execução? (Torres, 2011, p. 106). Basicamente, tudo acontece pela sedução dos gestores escolares para “criar mecanismos de controle cada vez mais severo e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais” (Afonso, 2010, p. 14). Este deslocamento semântico da palavra *autonomia* ocorre no sentido de a desvincular de termos como descentralização, autorregulação e democracia participativa, reforçando o seu vínculo com os pressupostos da qualidade, eficiência e eficácia da ação escolar: “A celebração de contratos de autonomia persegue objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência (cf. n.º 3, do art.º 56.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). Assim, o efeito gestorário do *contrato de autonomia* parece articular-se, também, com uma “nova” forma de monitorização e de prestação de contas da ação organizada das escolas, a que sobrevém a tendência para que as periferias deixem de funcionar como esferas autónomas de decisão política, consolidando-se como meros mecanismos instrumentalizados do exercício do monopólio político regulador e controlador do Estado (Bolívar, 1999). A propósito, o legislador não deixa por mãos alheias o último reduto do efeito controlador do *contrato de autonomia*, concretizando modalidades e instrumentos de prestação de contas nos seguintes termos: 1 — A avaliação dos resultados dos contratos de autonomia incumbe à Inspeção-Geral de

Educação e Ciência, no quadro das competências de avaliação externa das escolas que lhe estão legalmente atribuídas. 2 — Sem prejuízo do quadro de referência de avaliação externa utilizado pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência, na avaliação do cumprimento do contrato, são especialmente considerados a evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa, nomeadamente Provas Finais de Ciclo e Exames, a eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola, o conteúdo do relatório de progresso, bem como o parecer da comissão de acompanhamento a que se refere o artigo anterior (art.º 10.º, da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto). Esse exercício está, aliás, bem especificado no quadro legislativo de referência, em que o ambiente protocolar da *autonomia* prevê determinadas condicionantes que ilustram bem o efeito de contrato como controlo exercido a partir de uma periferia dotada de *autonomia* mínima e responsabilidade máxima: *i*) supõe a institucionalização de um regime de avaliação e de prestação de contas (n.º 2 do art.º 8.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril); *ii*) ocorre na condição de se verificar procedimentos formais de autoavaliação e de avaliação externa (n.º 4 do art.º 9.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril); *iii*) reafirmação do “primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis para o desenvolvimento da sua missão” (alínea *e*) do art.º 4.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril); *iv*) “assenta no pressuposto de que a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e é prestadora de um serviço público de especial relevância (n.º 2, do art.º 3.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

A normalização da autonomia das escolas, protagonizada, em particular, pela ação do Conselho Geral, estruturar-se na função que cabe a esse órgão de interpretar e aplicar o que tem que ser centralmente controlado, suscitando-se um enquadramento da autonomia como uma competência genérica de feição gerencialista (Rocío Fernández; Natalia Albornoz; Rodrigo Cornejo & Gabriel Etcheberrigaray, 2016) estrategicamente contratualizada.

Ocorre-nos dizer que a *autonomia* passou, ela própria, “a ser também um instrumento de regulação e governação que se inscreve nas novas formas de actuação do Estado” (Afonso, 2010, 14), levando a que

se fale de autonomia das escolas sem que tenha ocorrido uma efetiva descentralização; facto que tem resultando numa espécie de *autonomia sob contratualização* com *grau zero de autonomia contratualizada* (Lima, 2011), redundando num “certo inebriamento político e social, expresso por uma adesão a uma concepção instrumental de autonomia” (Torres, 2011, p. 92): O contrato de autonomia integra com carácter de obrigatoriedade a caracterização sumária da escola, os resultados da autoavaliação e da avaliação externa, os objetivos gerais e operacionais, o plano de ação estratégica ou as grandes linhas de orientação e planificação estratégica e respetiva calendarização, os compromissos da escola e do Ministério da Educação e Ciência, a duração do contrato e o seu acompanhamento e monitorização através de comissão criada para o efeito (art.º 7.º, da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto). Reata-se, de igual modo, uma inspiração hegemónica da contratualização como instrumento de gestão e execução, enquanto modelo de *planeamento único*, em que se contratualizam benefícios e estreitas liberdades, em troca do cumprimento de objetivos de escala mais abrangente. Com efeito, o mesmo modelo de *contrato de autonomia*, sendo centralmente regulamentado, parece servir de modelo único a todas as escolas, diferenciando-se apenas nos números específicos relativos a cada contexto escolar (Cabral & Bessa, 2014), em que, por portaria, é estabelecida a “matriz do contrato de autonomia” (cf. anexo à Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto), configurando um modelo de estruturação do contrato segundo um conjunto predefinido de cláusulas contratuais, cuja origem nada tem a ver com a intervenção das periferias.

O seja, o discurso dominante da descentralização do Sistema e da autonomia das escolas leva-nos a perspetivar o contrato como novo mecanismo de mediação burocrática das relações estabelecidas entre a administração central e as periferias, no sentido de deslocar o poder de tomada de decisão para as escolas, se bem que, no centro do debate continua a subsistir um sentido de autonomia que configura

[...] um conjunto de liberdades para actuar demarcadas em limites estritos e podem ser retiradas ou reduzidas se se infringirem esses limites [...]. A autonomia, com efeito, é a confortável ilusão que alimenta uma sensação de independência profissional nos professores, [...]. É um importante compromisso entre a liberdade e o controlo. (Ball, s.d., pp. 128-130).

Quer isto dizer que a celebração de contratos de autonomia ressitua o problema da regulação exercida sobre as escolas, a que subjaz a redefinição dos contornos da autoridade “cedida” por contrato, cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito [e dever] a gerir — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de tecnologia moral ao serviço de uma nova ordem social, política e económica (Afonso, 2010, p. 21).

Coerentemente, às lógicas instituídas pela *tecnologia do contrato*, associam-se as atribuições da *Nova Gestão Pública* (Van de Walle & Hammerschmid, 2011), em que a ação dos membros do Conselho Geral não constitui, em si mesma, uma “[...] propriedade intrínseca, mas um efeito de sua relação com o estado no qual estão tanto empoderados como disciplinados” (Clarke & Newman, 1997, p. 29).

### **3. Metodologia e descrição dos dados**

Tendo em conta as etapas de análise de conteúdo enunciadas por Laurence Bardin (1995), desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição das respetivas categorias, atendendo, especialmente, à homogeneidade e pertinência qualitativa dos temas adjacentes. Para isso, obedecemos a um procedimento caracteristicamente taxonómico, com recurso a um processo de codificação dos dados brutos inscritos nos documentos selecionados, correspondendo a uma agregação em unidades semânticas de registo ou “unidades de análise” (Almeida & Pinto, 1995, p. 105), pela execução de “recortes de nível semântico” alinhados com o sentido dado à “noção de tema”. Configuramos, assim, uma “análise temática” com recurso a “proposições portador[as] de significações isoláveis” ou “palavras plenas” (Bardin, 1995, pp. 104-105), ou a “códigos de definição da situação”, que passa por descobrir “núcleos de sentido” (Bogdan & Biklen, 1994, pp. 221-223) com significado para os objetivos analíticos. Para tal, utilizamos a regra da enumeração simetrizada com os critérios da presença e/ou ausência de “núcleos de sentido” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 221) retidos de forma não frequencial e portadores de indicadores com significação relevante. Para o efeito,

foi utilizada uma escala relativa de três graus de agregação semântica (P+, P- e A) das referências específicas, no sentido de as enquadrar com o horizonte analítico e inferencial das nossas categorias, em que o valor de significação mais elevado (P+) sugere uma presença explícita semanticamente relevante, o valor inverso (P-) indica uma presença implícita semanticamente relevante, e A que aventa uma total ausência e consequente desvalorização de indicadores com significação para a análise da mensagem sistematizada pelo conjunto das nossas categorias e temas adjacentes.

No cômputo global, o nosso *corpus* textual integrou os seguintes documentos:

**Quadro 1 – *Corpus* textual**

<b>Documento</b>	<b>Designação</b>
D1	Observatório da Qualidade da Escola (1992-1999)
D2	Evaluating quality in school education - A european pilot project: final report
D3	Programa Avaliação Integrada das Escolas – relatório nacional (2000-2001)
D4	Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias (2000...)
D5	Projeto de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas (2004-2006)
D6	Sistema de Avaliação do Ensino e da Educação Não Superiores – Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro

Não sendo nosso objetivo debruçarmo-nos sobre a historicidade e o aspeto diacrónico das iniciativas de avaliação de escolas antes referenciadas, avançamos, agora, para uma breve descrição das interseções que nos são permitidas observar entre as inferências semânticas que apuramos dos discursos afetos a cada um dos documentos que compõem o nosso *corpus* documental. E fá-lo-emos na perspetiva de uma confrontação dessas inferências no sentido de as sublinhar, ora como apanágio do reforço da descentralização do Sistema e da autonomia das escolas face ao mando central, ora, inversamente, como *insights* que propiciam uma análise e interpretação da avaliação de escolas, dentro da hibridez hetero e autoavaliação, que se alinham como argumentos muito mais favoráveis à ideia de recentralização do Sistema e a uma autonomia instrumental (não substancial) das escolas.

Porquanto, no que respeita à categoria um – *enfoques da avaliação de escolas* (CT1), observa-se uma incidência semântica discursiva extensível a todos os documentos em análise, de forma muito privilegiada, nas unidades de análise *do enfoque na aprendizagem e resultados escolares dos alunos* (UA1), *do enfoque nos processos curriculares, pedagógicos e didáticos, e gestão de outros recursos* (UA2) e *do enfoque na dimensão sociocultural da escola* (UA4). Além disso, na circunstância de ser analiticamente aplicável, surge com relevância explícita inferências semânticas sobre a unidade de análise *do enfoque na satisfação dos atores da comunidade educativa* (UA5) no caso dos documentos D1, D4 e D6, e, com relevância implícita no documento D5.

No que concerne à categoria dos *sentidos da avaliação externa (heteroavaliação)* (CT2), seguindo o nosso critério da aplicabilidade do procedimento analítico, damos conta de uma incidência das unidades de análise da *avaliação como processo de garantia da qualidade e melhoria da escola e da educação* (UA7), da *avaliação como processo participativo dos atores (enquanto recolectores, sistematizadores e/ou utilizadores dos dados avaliativos)* (UA9), da *avaliação como processo de recolha de informação de base para a tomada e decisão sobre políticas educativas e práticas escolares otimizadas* (UA10) e do *referencial de avaliação organizado a partir do exterior* (UA11).

Pela sua relevância analítica, em contrabalanço, fazem-se notar as ausências semânticas relativamente às unidades de análise da *avaliação como processo participativo dos atores (enquanto produtores do sistema de referências da avaliação)* (UA8) e do *referencial de avaliação organizado a partir do exterior e do interior* (UA12).

A propósito da categoria dos *sentidos da autoavaliação* (CT3), prevalecem as inferências semânticas alusivas às unidades de análise *da avaliação como processo de garantia da qualidade e melhoria da escola e da educação* (UA14), *da avaliação como processo participativo dos atores (enquanto recolectores, sistematizadores e/ou utilizadores dos dados avaliativos)* (UA16), *da avaliação como processo de recolha de informação de base para a tomada e decisão sobre políticas educativas e práticas escolares otimizadas* (UA17), *do referencial de avaliação organizado a partir do exterior* (UA18) e *da avaliação subsidiária dos processos regulação (interna e externa)* (UA21). Semanticamente relevante é, ainda, a inferência implícita observada nos

documentos quatro (D4) e seis (D6) da unidade de análise da *avaliação como processo participativo dos atores (enquanto produtores do processo e da informação avaliativos)* (UA15), ainda que limitada, apenas, à recolha, interpretação e utilização, em conformidade, da informação avaliativa. Inversamente, também pela sua relevância, as inferências semânticas alusivas à mesma unidade de análise estão ausentes nos documentos dois (D2) e cinco (D5). Com um significado analítico preponderante, destacamos, ainda, as ausências constantes das unidades de análise do referencial de avaliação organizado a partir do interior (UA19) e do referencial de avaliação organizado a partir do exterior e do interior (UA20).

#### **4. Discussão e conclusão - a sublimação instrumental e tecnológica da avaliação das escolas: entre a heteronomia da avaliação externa e a autonomia da autoavaliação**

Claramente restringido à análise semântica de discursos instituídos sobre procedimentos e práticas, métodos e finalidades da avaliação das escolas, e consideradas as devidas limitações analíticas, interpretativas e compreensivas inerentes, faremos variar os nossos argumentos conclusivos entre a prerrogativa da autoavaliação e a linha da avaliação heteroavaliação, intersetando-os com os nossos dados e com as nossas inquietações iniciais.

Sobre a primeira das nossas inquietações, deparamo-nos com um conjunto de discursos que nos remetem para uma semântica avaliativa que procura articular a hétero avaliação com a avaliação interna. E, na verdade, tal esforço tem sido conseguido, transformando, na maior parte dos casos, a avaliação interna como uma atividade de escola criteriosa e normativamente prevista no referencial da avaliação externa (cf., a propósito, Afonso, 1998). Facto que se apresenta suficientemente clarificado no Sistema de Avaliação do Ensino e da Educação não Superiores (cf. Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro). Portanto, o esforço de conciliar procedimentos de avaliação externa com procedimentos de avaliação interna, tendo sido inaugurado, ainda que de forma experimental, com o Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias, encontra-se, hoje, plenamente consolidado.

Mas, o importante será discutir o interesse nessa conciliação e os seus efeitos ao nível da descentralização do Sistema e da autonomia das escolas. Mormente, o termo descentralização cedeu espaço ao ímpeto da avaliação da prestação do serviço público de educação, precisamente por conta da deslocação da ideia hegemónica de qualidade para as escolas (Ozga; Dahler-Larsen; Segerholm & Simola, 2011) na linha da “Garantia da qualidade (auditoria externa sistemática com objetivos de accountability)” (Sammons, 2013, p. 9).

Ou seja, a avaliação institucional não resguardou na sua agenda, propriamente, estratégias de descentralização do poder de decisão sobre o funcionamento do Sistema em si. Pelo contrário, suscitou o retorno ao primado da pedagogia (Lima, 1997) em detrimento do reforço da matriz política e decisional da escola face à necessidade de fazer evoluir o Sistema para uma adaptação e articulação com as distintas especificidades com que cada território educativo da periferia se ia apresentando. Inversamente, a avaliação de escolas tem-se apresentado com um referencial de feição tecnocrata e centro burocrático, denunciando, por um lado, a tendência para uma heterogenia e, por outro, uma homogenia de referencial da avaliação das escolas. A consequência disto há muito que está sinalizada nos seguinte termos:

Parece que existe um movimento simultâneo para a descentralização de certos tipos de decisões e centralização de outras. Em particular, os governos centrais estão a assumir, ou, em alguns casos, voltar a assumir um papel de poder, no estabelecimento de objetivos educativos gerais, impondo os currículos, objetivos educativos gerais e estabelecendo métodos comuns de prestação de contas, de modo que as decisões que se tomem a nível de cada escola se enquadrem num marco geral de referência de prioridades determinadas pelos órgãos centrais [...]. A imposição do currículo e da avaliação centralizadas constitui também, uma forma de calibrar a actuação de cada escola. (Angus, 2001, p. 24).

O significado analítico desta ilação concretiza a negação da descentralização do Sistema, via avaliação institucional, em que as escolas são promovidas a centros periféricos úteis à legitimação do Sistema, recorrendo-se à retórica da autonomia, ainda que sujeitas a práticas de *accountability* (cf. Ranson, 2003), insistindo-se na mutação das escolas em unidades ininterruptamente auditáveis (Power, 2000), contrariando,

aliás, a ideia de que “[...] a avaliação não se confunde com o controlo” (Sobrinho, 2008, p. 212). Eis uma agenda sub-reptícia de descentralização, conectada à ideia de Estado regulador, enquanto

[...] conceito dominante quer para a caracterização das políticas pós modernas, sobretudo no que M. Apple (1999) designa por tendência para que as escolas se desenvolvam de acordo com forças de mercado, obedecendo a propósitos de flexibilização, quer para a fundamentação dos movimentos de reestruturação escolar baseados na ideia de accountability, ou seja, a prestação de contas através da avaliação, responsabilizando-se quem assume o poder por delegação. (Pacheco, 2000, p. 96).

Porquanto, a semântica discursiva que, em sede de iniciativas de avaliação interna, foi sendo mobilizada ao longo dos vários programas e projetos de avaliação das escolas a propósito da participação alargada aos atores da comunidade educativa parece limitar-se ao papel de meros fornecedores, recolectores e utilizadores da informação avaliativa em exclusiva conformidade com os imperativos centro burocráticos do Sistema, designadamente a melhoria dos resultados escolares dos alunos, otimização dos recursos e maior eficácia dos processos curriculares, pedagógicos e didáticos. E isto, com o objetivo de garantir, no argumento de Mariana Magalhães (2014) a “Consistência interna dos efeitos de escola” (p. 7) e a “Estabilidade temporal da eficácia das escolas” (p. 9), na linha do movimento da melhoria escolar (Bolívar, 2012).

Congruentemente, estamos perante uma das mais importantes interseções que ocorre na arena da avaliação, entre as dimensões externa e interna, em que a primeira reporta-se à necessidade de alcançar níveis elevados de eficácia em termos de resultados académicos e à segunda associa-se, mais privilegiadamente, a exigência de escolas eficientes na montagem e execução dos processos curriculares pedagógicos e didáticos, enquanto via para assegurar uma eficácia pré-racionalizada contrária à conversão deliberativa (cf. Sousa & Pacheco, 2018) da ação escolar. Ocorre, porquanto, um sentido relativo da eficácia de escola, em que, tal como observa Licínio Lima (2008) “[...] os estudos sobre a consistência dos efeitos de escola vieram sublinhar a noção de eficácia diferencial [...]” (p. 256), alegando o autor que “[...] não se pode extrapolar os juízos sobre a eficácia académica de uma instituição para o campo da sua eficácia social, pois ambos os campos não estão necessariamente relacionados” (p.257).

Não é perceptível uma concepção de participação dos atores no sentido, por exemplo, de, *per se*, produzirem os seus próprios sistemas de referências de avaliação, necessariamente distintos (ainda que subsidiários) das referências centrais. A asseverar esta ilação, surgiu-nos com uma frequência substancial a inferência semântica que alinha a avaliação (externa e interna) como base fundamental para suportar a tomada de decisões sobre políticas educativas e não tanto para sustentar tomadas de decisões sobre políticas (e não apenas práticas de gestão e execução) educativas locais. Acresce, ainda, que o interesse na participação surge mais instrumental do que político, precisamente sob a retórica do envolvimento da comunidade educativa nos processos avaliativos, na configuração de um aglomerado de *stakeholders*, ou seja, com valor estratégico para a prossecução dos objetivos macro do Sistema, ainda que sob o argumento de se tratar de uma avaliação que averigua, também e com grande premência, a satisfação desses *stakeholders*.

Eis que a avaliação externa e, decorrentemente, a avaliação interna se apresentam com dinâmicas unilateralmente instituídas e de modo impositivo (com recurso a representantes da tutela) à maioria dos atores, inviabilizando a participação dos mesmos no processo de referencialização da avaliação, ainda que sob a retórica de se tratar de uma avaliação sequencial (Champman & Sammons, 2013).

Relativamente à inquietação que nos acerca perante a (des)articulação entre autoavaliação e a autonomia (política e cultural) das escolas e seus atores, as nossas ilações alinham-nos muito mais com um processo contínuo de desgaste e, até de erosão do sentido da palavra autonomia. Primeiro, porque a alusão a este vocábulo passou a rivalizar com a ideia de uma avaliação heterónoma centralmente instituída. Desde logo, porque, tal como já antes observamos, a avaliação interna mais do que um instrumento de autonomia das escolas, emerge com sentido obrigatório, desde logo, pelo facto de, ela própria, se constituir como um referente fundamental do referencial da avaliação externa (cf. Tristão, 2014), conotando-a como um subproduto da avaliação externa, na exata medida de que:

- a) Autoavaliações que são subprodutos de programas de avaliação nacional ou regional, em que os resultados são devolvidos a cada escola individualmente;
- b) Autoavaliações que servem propósitos internos e externos e que são sujeitas a meta-avaliação pelas inspeções;

- c) Autoavaliações explicitamente destinadas a fornecer informações a grupos externos, bem como a fornecer informações para processos de melhoria da escola;
- d) Autoavaliações que fazem parte dos programas de melhoria que envolvem um determinado número de escolas; (Scheerens, 2002, p. 43).

Além disso, o esforço de articular ou concertar a avaliação externa e a avaliação interna, *per se*, denuncia uma subordinação total da segunda à primeira, ao que acresce o facto de o referencial da avaliação, de forma implícita ou explícita, reportar muito mais a referentes racionalizados a partir do exterior do que do interior de cada escola. Algo que, aliás, nos leva a relativizar o alcance da expressão “[...] a avaliação externa de escola enquanto processo socialmente construído e estruturado, em vários níveis do sistema educativo [...]” (Velo, Abrantes & Craveiro, 2001, p. 69), tratando-se, muito mais, de um sistema de referências tecnocrática e heteronimamente construído na base de orientações oriundas de contextos institucionais estranhos à escola e seus atores (European Commission/Eacea/Eurydice, 2015; Penninckx; Vanhoof; De Maeyer & Van Petegem, 2015), propiciando uma tipologia de avaliação interna que tende a ocorrer numa arena de tensões entre a autonomia e a homogeneização. O saldo final deste tipo de articulação encerra um efeito subsidiário de processos muito mais promotores de uma heterorregulação e muito menos de uma autorregulação das escolas, em que a avaliação externa instrumentaliza a avaliação interna com um sentido privilegiadamente extrativo de dados que importam ao referencial externo, exercendo-se, assim, uma avaliação com a função de controlo e prestação de contas (Marchesi, 2002) sobre a periferia.

Articuladamente, a ideia da simultaneidade de políticas de standardização e de flexibilização educacionais parece representar a síntese daquilo que se pretende com a avaliação das escolas e, muito particularmente, com a conciliação de procedimentos de avaliação externa com procedimentos de avaliação interna, com a seguinte consequência:

[...] a avaliação externa ganha uma tal centralidade que, na prática, isso acaba por ser congruente com a designação adotada pelo atual modelo. Com efeito, ao designar-se de avaliação externa das escolas o modelo amplia implicitamente a secundarização da autoavaliação quando esta e a avaliação externa deveriam ser dois pilares estruturantes e relativamente equilibrados de um modelo de avaliação institucional. (Afonso, 2015, p. 224).

Ou seja, as semânticas da standardização e da flexibilização encontram-se, precisamente, no quadro articulatório, ainda que em desequilíbrio, observado entre a avaliação externa (dotada de sentido de standardização) e a avaliação interna (conotada com uma valência de flexibilização das estruturas escolares), em que a escola emerge como unidade integradora dos contextos macro, meso e micro do Sistema (Sordi, 2012). cremos, portanto, que o argumento da flexibilização das dinâmicas organizacionais de cada escola emerge como contrapeso e, de alguma forma, mecanismo de legitimação da standardização das regras heterónimas da avaliação institucional, em que o dogma da qualidade é mobilizado, desde as primeiras iniciativas como uma “[...] retórica com propósitos de reposição da confiança no sistema e de legitimação institucional (Lima, 1994, p. 128). Opera-se, assim, com uma avaliação díptica ou de dupla face, que atua com os efeitos articulados entre a standardização dos objetivos educacionais e a flexibilização dos meios periféricos, ainda que se verifique que

[...] há um claro desequilíbrio a favor do pilar da avaliação externa, estas breves notas pretendem chamar a atenção para a necessidade de reforçar e revalorizar o pilar da autoavaliação, no sentido de redefinir interações, produzir melhores sinergias e maximizar as vantagens recíprocas. (Afonso, 2015, p. 221).

Eis que a avaliação externa se institui como “olho normalizador” (Sá, 2009, p. 90) de um quadro de referências e diretrizes obrigatórias organizadas para orientar o trabalho do sistema de ensino e das escolas, revelando a hegemonia de certas ideias educacionais, bem como apontam conteúdos, aspetos, princípios e valores que devem ser resguardados pelo Sistemas e pelas escolas, como disso é exemplo recorrente nos discursos analisados o dogma da qualidade da educação, tal como, a propósito, referiu Licínio Lima (1997, p. 55).”Parece claro que à avaliação virá a ser conferido o estatuto de fiel da balança, de selo de garantia ou certificado de qualidade, procurando-se desta forma repor a confiança social no sistema, entretanto perdida ou abalada e cobrindo défices de legitimidade.”

Desde as primeiras iniciativas de avaliação de escolas até ao cenário atual, este efeito da instrumentalização da avaliação em prol da institucionalização de uma agenda da qualidade das escolas públicas pensada a partir

de fora, corresponde à institucionalização de mecanismos de uma hibridez organizacional da escola, convencionando a articulação entre orientações de feição centralista e opções de gestão estratégica sedeadas na periferia, quanto ao modelo de organização, gestão e prestação do serviço educativo, em que

[...] podemos passar, impercetivelmente, da observação e da análise de dados (e todos os dados podem ser analisados) ao julgamento (do tipo “este estabelecimento é bom ou menos bom”, “com melhores ou piores performances”) e depois à decisão (em termos de diretivas, orientações, meios de ação, etc.). (Figari, 1999, p.148).

Termos como descentralização e autonomia fortemente conectados ao capítulo da avaliação das escolas, mais do que fins, passam a ser instrumentos postos ao serviço daquela hibridez organizacional, a propósito da qual convocamos o ilogismo de uma escola arquitetada entre o centralismo decisional, pela via da avaliação heterónoma e a autonomia gestionária na linha procedimental da avaliação interna.

## Referências

- Afonso, A. (1998). Estado, Mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma (re) articulação crítica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (51), 109-135. Consultado em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/55444/1/Estado%2C%20mercado%2C%20comunidade%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Afonso, A. (2010). Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBPAE*, 26(1), 13-30.
- Afonso, A. (2015). Do Desequilíbrio do Pilar da Auto-Avaliação no Modelo de Avaliação Externa: apontamentos. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Avaliação Externa das Escolas* (pp. 221-229). Lisboa: CNE. Consultado em <https://core.ac.uk/download/pdf/154276880.pdf>
- Almeida, J. & Pinto, J. (1995). *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Angus, L. (2001). Participación democrática e gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía escolar. In J. Smith (Ed.), *La Autonomía Escolar: una perspectiva crítica* (pp. 19-44). Madrid: Akal.
- Assembleia da República (2002). Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Aprova o sistema de educação e 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*, 1.ª Série – A, n.º 294, 7952-7954. Consultado em <https://dre.pt/application/conteudo/405486>
- Ball, S. (n.d.). *La Micropolítica de la Escuela. Hacia una Teoría de la Organización Escolar*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso & N. Afonso (Eds.), *Políticas educativas* (pp. 27-58). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Bolívar, A. (2000). O lugar da escola na política curricular actual. Para além da reestruturação e da descentralização. In M. J. Sarmiento (Ed.), *Autonomia de Escola. Políticas e Práticas* (pp. 157-190). Porto: Edições Asa.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Cabral, M. & Bessa, A. (2014). Sobre Autonomia das Escolas Públicas. *E-Pública Revista Electrónica de Direito Público*, (2), 1-17. Consultado em <http://e-publica.pt/autonomiaescolaspublicas.html>
- Carrasco, A. (2013). Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: Pasos hacia un nuevo sujeto cultural. *Observatorio cultural*, 15, 4-10.
- Chapman, C., & Sammons, P. (2013). *School self-evaluation for school improvement: what works and why?* Berkshire: CFBT Education Trust.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Clímaco, M. C. (1995). *Observatório da Qualidade da Escola. Guião Organizativo*. Lisboa: Ministério da Educação.
- European Commission (1999). *Evaluating quality in school education - A European pilot project: final report*. Brussels: European Commission. Consultado em [https://www.researchgate.net/publication/44828434\\_Evaluating\\_quality\\_in\\_school\\_education\\_a\\_European\\_pilot\\_project\\_final\\_report](https://www.researchgate.net/publication/44828434_Evaluating_quality_in_school_education_a_European_pilot_project_final_report)
- European Commission/Eacea/Eurydice (2015). *Garantia da Qualidade na Educação: Políticas e Abordagens à Avaliação das Escolas na Europa. Relatório Eurydice*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. Consultado em <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>

- Fardella, C. & Sisto, V. (2013). El despliegue de nuevas formas de control en la profesión docente. *Estudios de Biopolítica*, 7, 133 – 146.
- Figari, G. (1999). Para uma referencialização das práticas de avaliação dos estabelecimentos de ensino. In A. Estrela & A. Nóvoa (Eds.), *Avaliação em educação: novas perspectivas* (pp. 139-154). Porto: Porto Editora.
- Fundação Manuel Leão (n. d.). *PROGRAMA AVES: referencial genérico*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão. Consultado em <http://www.fmleao.pt/ficheiros/ProgramaAVES.pdf>
- Hargreaves, A. (1998). *Os Professores em Tempo de Mudança. O Trabalho e a Cultura dos Professores na Idade Pós-Moderna*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Inspeção-Geral da Educação (2002). *Programa Avaliação Integrada das Escolas – relatório nacional (2000-2001)*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação (IGE).
- Inspeção-Geral da Educação (2005). *Efectividade da Autoavaliação das Escolas. Roteiro*. Lisboa: IGE/ME.
- Lima, L. (1994). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, (14), 119-139.
- Lima Licínio (1997a). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, (4), 43-59.
- Lima, L. (1997b). Para o Estudo da Evolução do Ensino e da Formação em Administração Educacional em Portugal. *R. Fac. Educ*, 23(1/2), 91-123. Consultado em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/34959/1/Artigo%20Revista%20USP%201997%20LCL.pdf>
- Lima, L. (2008). *Em busca da boa escola. Instituições eficazes e sucesso educativo*. Vila Nova Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. (2011). Conceções de Escola: para uma hermenêutica organizacional. In Licínio Lima (Ed.), *Perspetivas de Análise Organizacional da Escola* (pp. 15-57). Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lopes, J. (2012). *Contratualização da autonomia das escolas: a regulação da acção pública em educação*. Tese de doutoramento não publicada). Universidade de Lisboa - Instituto de Educação, Lisboa.
- Magalhães, Mariana (2014). *Contributos da Avaliação Organizacional para a Melhoria da Escola*. Dissertação de mestrado não publicada. Escola Superior de Educação João de Deus, Lisboa.
- Marchesi, A. (2002). Mudanças educativas e avaliação das escolas. In J. Azevedo (Ed.), *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências* (pp. 33-50). Porto: Edições Asa.

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, 1.ª série, n.º 79, 2341-2356. Consultado em <https://dre.pt/application/conteudo/249866>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto. Define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e o Ministério da Educação e Ciência. Diário da República, 1.ª série, n.º 168, 4908-4912. Consultado em <https://dre.pt/application/conteudo/174807>

Ozga, J; Dahler-Larsen, P; Segerholm, C. & Simola, H. (Eds.). (2011). *Fabricating Quality in Education. Data and governance in Europe*. London: Routledge.

Pacheco, J. (2000). Flexibilização curricular: algumas interrogações. In J. A. Pacheco (Ed.), *Políticas de Integração Curricular* (pp. 127-145). Porto: Porto Editora.

Penninckx, M.; Vanhoof, J.; De Maeyer, S. & Van Petegem, P. (2015). Explaining effects and side effects of school inspections: a path analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 27 (3), 333-347. Consultado em <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09243453.2015.1085421?journalCode=nses20>

Pérez Gómez, A. (2000). *La Cultura Escolar en la Sociedad Neoliberal*. Madrid: Morata.

Popkewitz, T. (1996). El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: descentralización y distinciones Estado/sociedad civil. In M. A. Pareyra, et al. (Eds.), *Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos* (pp. 119-168). Barcelona: Ediciones Pomares.

Power, M. (2000). The audit society - Second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4, 111-119.

Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459-480.

Fernández, R.; Albornoz, N.; Cornejo, R. & Etcheberrigaray, G. (2016). Los Discursos sobre Autonomía del Trabajo Docente en el Nuevo Marco Regulatorio Educativo Chileno. *Currículo sem Fronteiras*, 16(2), 283-302. Consultado em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol16iss2articles/fernandez-albornoz-cornejo-etcheberrigaray.pdf>

Sá, V. (2009). A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, 17(62), 87-108. Consultado em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a05v1762.pdf>

Sammons, P. (2013). *School effectiveness: Coming of age in the twenty-first century*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

- Scheerens, J. (2002). School self-evaluation: origins, definition, approaches, methods and implementation. In D. Nevo (Ed.), *School-based evaluation: an international perspective* (pp. 35-69 ). Oxford: Elsevier.
- Sobrinho, J. D. (2008). Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13(1), 193-207.
- Sordi, M. R. L. (2012). Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. *Educação & Sociedade*, 33(119), 485-510.
- Sousa, J. & Pacheco, J. (2018). A ambivalência dos efeitos da Avaliação Externa das Escolas nas práticas escolares. *Revista Educação Especial*, 31(63), 833-848. Consultado em file:///C:/Users/asus/Downloads/33039-167077-1-PB.pdf
- Tardif, M. (2013). El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro. In M. Poggi (ed.), *Políticas Docentes: Formación Trabajo y Desarrollo Profesional* (pp. 19-44). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Torres, L. (2011). A Construção da Autonomia num Contexto de Dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, 32, 91-109.
- Tristão, E. (2014). A autoavaliação das escolas como instrumento da avaliação externa. Um estudo extensivo para caracterização das práticas implementadas. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 14, 117-136. Consultado em file:///C:/Users/HP/Downloads/3402-Artigo-6988-1-10-20191212.pdf
- Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The Impact of the New Public Management: Challenges For Coordination and Cohesion in European Public Sectors. *Halduskultuur - Administrative Culture*, 12(2), 190-209. Consultado em file:///C:/Users/HP/Downloads/The\_impact\_of\_the\_new\_public\_management.pdf;file:///C:/Users/HP/Downloads/The\_impact\_of\_the\_new\_public\_management.pdf
- Veloso, L.; Abrantes, P. & Craveiro, D. (2001). A Avaliação Externa de Escolas como Processo Social. *Educação, Sociedade & Culturas*, (33), 69-88. Consultado em [https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC33/ESC33\\_Artigos\\_Veloso.pdf](https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC33/ESC33_Artigos_Veloso.pdf)
- Weber, M. (1983). *Fundamentos da Sociologia*. Porto: Rés Editora.

# **Os caminhos da educação inclusiva em Portugal a partir do discurso normativo nos últimos trinta anos**

Joaquim Monteiro Brigas  
Inspeção-Geral da Educação e Ciência  
joaquim.brigas@igec.mec.pt

## **Resumo**

O discurso normativo do estado português, na atualidade e em relação à escola pública, assume como elemento central a educação inclusiva, estabelecendo os princípios e as normas que garantem a inclusão de todos e cada um dos alunos, através do aumento da participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa. Desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, até aos dias de hoje, detetamos variações nesse mesmo discurso normativo.

As políticas públicas em torno da educação inclusiva têm enfoques distintos nestes últimos trinta anos. Num primeiro momento, a centralidade política está no processo de integração de alunos com necessidades educativas especiais na escola regular, sendo o Decreto-Lei n.º 319/91 o seu principal esteio normativo. De seguida, com a publicação do Decreto-Lei n.º 3/2008, o discurso passa de uma lógica de integração para a inclusão dos alunos com necessidades educativas especiais na escola regular. Na atualidade, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 54/2018, a intencionalidade normativa continua centrada na inclusão, agora não apenas dos alunos com necessidades educativas especiais, mas de todos e de cada aluno.

A presente comunicação é o resultado de um processo de reflexão a partir da análise dos três documentos normativos da república portuguesa, sendo usados como filtro a grelha de revisão e análise das políticas nacionais, um documento da Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva. Trata-se de um trabalho de análise interpretativa, tomando por referência os indicadores daquela instituição internacional, com vista à aferição da qualidade da escola inclusiva patente nas políticas públicas implementadas pelo quadro legislativo

As conclusões obtidas a partir da análise dos normativos da república permitem apreciar qual o caminho seguido relativamente às políticas públicas em torno da educação inclusiva. Estamos perante um processo em que se pede às escolas que se vão capacitando para prestarem um serviço educativo com maior qualidade e a um público cada vez mais heterogêneo. Verifica-se, ainda, que os modelos de atendimento foram ganhando maior abrangência e também maior diversidade, com melhoria na qualidade do serviço prestado.

**Palavras-chave:** inclusão, qualidade, equidade

## 1. Introdução

A educação inclusiva preconiza uma escola para todos e cada um dos alunos, aceitando as diferenças como uma forma de potenciar o seu desenvolvimento e de prestar melhor serviço educativo. Para atingir este objetivo, as escolas devem considerar, conforme inventariam William, Berger e McClendon (2005), quatro dimensões:

1. Foco no desenvolvimento intelectual e social do estudante. Academicamente, isso significa oferecer o melhor possível no contexto em que a educação acontece.
2. Boa organização e utilização dos recursos para melhorar as aprendizagens dos alunos. Organizacionalmente, isto significa estabelecer um ambiente que leve cada estudante a alcançar níveis elevados.
3. Atenção às diferenças culturais que os alunos trazem para a escola com o objetivo de melhorar as respostas educativas.

4. Uma comunidade acolhedora que envolve toda a sua diversidade ao serviço do aluno e da aprendizagem organizacional

Casanova (2011) vai mais longe e considera que a verdadeira educação tem de ser inclusiva, pois se o não for não é educação. A escola para cumprir a sua missão fundamental tem de ser necessariamente inclusiva.

Numa visão mais restritiva, a educação inclusiva aparece, historicamente, muito ligada à forma como são integrados e atendidos os alunos com necessidades especiais. É com esta perspetiva mais circunscrita que abordamos a problemática do discurso normativo relativamente à educação inclusiva nos últimos trinta anos em Portugal.

Porquê este marco temporal? Consideramos que é com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) que se denota a vontade política de integrar os alunos com “necessidades educativas especiais “na escola regular e retirá-los das escolas especiais (LBSE, artigo 2.º).

Este conceito de necessidades educativas especiais, enunciado na Lei de Bases do Sistema Educativo, tinha sido introduzido oito anos antes pelo Warnock Report, no Reino Unido. Este documento coloca a tónica na avaliação das características individuais dos alunos e responsabiliza a escola regular pela implementação de medidas e recursos educativos especializados adequados a cada situação específica, assim elencados: (i) utilização de equipamentos especiais, facilidades ou recursos, modificação do meio ou técnicas especiais de ensino; (ii) currículo especial ou modificado; (iii) particular atenção à estrutura social e ao clima emocional em que a educação decorre. (Warnock, 1978). A preocupação desta época é, fundamentalmente, integrar os alunos com necessidades educativas especiais nas escolas regulares.

Assim, o mote fundamental deste texto inscreve-se na inventariação das normas legais produzidas em Portugal no sentido de integrar e atender na escola regular os alunos com necessidades educativas especiais, percorrendo este hiato temporal, que se iniciou, como vimos, com a vontade expressa de integrar os alunos com deficiência nas escolas regulares.

As medidas legislativas pressupõem alterações de natureza pedagógica e também de cariz organizativo ao nível da centralidade do sistema e também em cada escola onde se presta o serviço educativo. A

integração dos alunos com necessidades educativas especiais nas classes regulares, sendo o princípio basilar da política educativa, implicava grandes mudanças. É certo que este modelo assenta na crença de que todas as crianças e jovens têm direito à educação pelo que tem de ser facultado um serviço educativo para todos os alunos independentemente das suas capacidades e condições de saúde. Ora, seriam então necessários mais recursos humanos e também materiais para que as escolas pudessem responder positivamente ao que se legislava.

A inclusão dos alunos nas classes regulares é mais profunda e não passa pela mera integração física. A ideia de inclusão vai mais longe e pressupõe que a escola seja “capaz de desenvolver uma pedagogia centrada nas crianças, suscetível de as educar a todas com sucesso, incluindo as que apresentam graves incapacidades.” (UNESCO, 1994, p.6).

De facto, a integração centra-se fundamentalmente nos défices dos alunos que são vistos como barreiras à participação, sendo o modelo médico que prefigura como elemento central neste processo de prestação do serviço educativo. Ao invés, a inclusão coloca essas barreiras à participação dentro da escola e também nas práticas sociais, políticas e práticas escolares (Armstrong & Rodrigues, 2014). Assim, a inclusão efetiva só acontece quando existir uma verdadeira integração social, havendo uma interação entre a criança ou jovem que apresenta necessidades educativas especiais e a comunidade educativa no seu todo. No entanto, se não forem criadas condições para a efetividade dessa interação, ficamos apenas perante uma integração física do aluno. É, então, necessário criar condições ao nível das estruturas pedagógico-organizacionais, de modo a permitir à escola organizar melhor as respostas educativas. Também é necessário intervir com vista à alteração das atitudes da comunidade local e também no sentido da responsabilização da escola e dos professores, tentando assim evitar que a educação especial se torne um processo de exclusão. Efetivamente, é necessário que essas alterações levem a que todos saibam trabalhar e estar com todos e acabar com alguns guetos que podem emergir nas escolas.

A educação especial assume-se como uma prestação de serviços, que se articula com outros serviços e pessoas, de modo a construir-se em conjunto um ensino orientado para as carências específicas dos alunos com necessidades educativas especiais. “A educação especial não é, ao contrário do que é habitual ler-se na legislação portuguesa e ouvir-se

nos meios académicos e nas escolas, uma educação paralela ao ensino regular” (Correia, 2010, p.14).

Partimos com a ideia deste processo contínuo que se iniciou com a integração dos alunos com necessidades educativas especiais nas classes regulares. A pouco e pouco foram-se gerando mudanças que levaram a uma maior participação destes alunos, iniciando-se um processo de inclusão. Nestes termos, despontam duas questões que norteiam o processo de investigação:

Como medimos o processo de educação inclusiva no discurso normativo?

Como se afere a qualidade das políticas educativas enunciadas nos normativos?

O trabalho realizado partiu de uma análise dos normativos da república vistos a partir de um filtro como é a publicação da Agência Europeia para as Necessidades Educativas Especiais e a Educação Inclusiva: *Country Policy Review and Analysis* (EASNIE, 2016).

Com este documento podemos analisar os textos normativos de modo a apurar como se constrói a educação inclusiva em Portugal ao longo de trinta anos e, também, aferir a qualidade das medidas normativas implementadas. O documento europeu apresenta doze medidas para potenciar a educação inclusiva:

- Medida 1: Melhorar a educação inclusiva e garantir que uma educação de boa qualidade seja acessível a todos.
- Medida 2: Apoiar a cooperação, incluindo um maior envolvimento dos pais e da comunidade local.
- Medida 3: Desenvolver estratégias de monitorização, estabelecendo uma estrutura de avaliação para a educação inclusiva.
- Medida 4: Melhorar a relação custo-eficácia do sistema educacional, combinando eficiência, eficácia, equidade e inclusão.
- Medida 5: Aumentar a participação de qualidade, inclusive taxas de atendimento e matrícula na educação pré-escolar.
- Medida 6: Melhorar as medidas focadas no aluno, tais como apoio tutorial, percursos escolares específicos e orientação.

- Medida 7: Melhorar o *ethos* da escola.
- Medida 8: Reduzir os efeitos negativos do encaminhamento precoce de alunos em função da sua capacidade em diferentes tipos de provisão ou escola e reduzir o uso extensivo da retenção.
- Medida 9: Apoiar a melhoria nas escolas com resultados educacionais mais baixos.
- Medida 10: Melhorar a qualidade do pessoal da escola.
- Medida 11: Melhorar a transição da educação para o trabalho.
- Medida 12: Melhorar a orientação educacional e de carreira em todas as fases da educação inclusiva (EASNIE, 2016).

Os normativos portugueses são: a já referida Lei de Bases do Sistema Educativo; Decreto-Lei n.º 319/91; Decreto-Lei n.º 3/2008 e o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de junho, sendo referidos um ou outro diploma de menor importância legislativa e associado a estes, materializando, por vezes, as suas políticas.

É com estas ferramentas que se pretende fazer um levantamento do que Portugal, através dos seus normativos legais, fez para promover uma educação inclusiva e aferir da sua qualidade.

## 2. Metodologia

A metodologia seguida é de natureza qualitativa, com um pendor heurístico, de forma a mostrar o *continuum* ao nível das políticas públicas no que se refere à educação inclusiva. Esta metodologia tem sempre um forte cunho descritivo (Ponte, 1994) e põe em relevo a interpretação em contexto, permitindo retratar a realidade, neste caso ao nível das políticas educativas de um Estado. A investigação, numa linha diacrónica de trinta anos, permite comparações e possibilita perceber como se foi construindo a identidade de uma escola inclusiva. A diacronia remete-nos para uma certa narrativa da vida de um povo (Creswel, 2009) que está substanciada numa certa memória coletiva que os documentos normativos encerram. Estamos perante a possibilidade do que Newman

(2009) designa por teoria fundamentada: a teoria acerca da educação inclusiva que vai sendo construída com a recolha dos dados e a análise dos dados preliminares, mas em que o trabalho de pesquisa se abre ao inesperado, possibilitando novas abordagens e a criação de novas teorias.

A análise documental dos principais normativos da república portuguesa, a partir das dimensões, e até categorias, ínsitas no documento da Agência Europeia, ajudam-nos na fase de redução dos dados, possibilitando a apresentação organizada de informação que permite pensar sobre os significados dos dados e desenhar conclusões (Minayo, 2010).

De facto, as doze medidas presente no documento *Country Policy Review and Analysis*, ajudam a arrumar toda a informação e a dar-lhe sentido. As conclusões retiradas da análise dos textos normativos portugueses ajustam-se às categorias analíticas do documento europeu, conforme se apresenta a seguir.

### **3. Apresentação dos resultados**

No sentido de tentar responder às duas questões orientadoras, apresentamos os resultados, evidenciando os dados recolhidos nos diplomas legais em análise, integrando-os em cada uma das doze medidas propostas pelo documento *Country Policy Review and Analysis*.

#### **Medida 1: Melhorar a educação inclusiva e garantir que uma educação de boa qualidade seja acessível a todos.**

A legislação portuguesa, acerca desta medida, passa “por um conjunto de medidas cuja aplicação deve ser ponderada de acordo com o princípio de que a educação dos alunos com necessidades educativas especiais deve processar-se no meio menos restritivo possível” (Decreto-Lei n.º 319/91, preâmbulo).

Dezassete anos depois o normativo passa a contemplar que

A educação especial tem por objectivos a inclusão educativa e social, o acesso e o sucesso educativo, a autonomia, a estabilidade emocional, bem como a promoção da igualdade de oportunidades, a preparação para o prosseguimento de estudos ou para uma adequada preparação para

a vida profissional e para uma transição da escola para o emprego das crianças e dos jovens com necessidades educativas especiais (Decreto-Lei n.º 3/2008, artigo 1.º).

Volvidos dez anos, o Decreto-Lei n.º 54/2018, deixa a referência a alunos com necessidades educativas especiais, antes fazendo notar que o diploma

estabelece os princípios e as normas que garantem a inclusão, enquanto processo que visa responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos, através do aumento da participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa (Decreto-Lei n.º 54/2018, artigo 1.º).

A referência a uma educação de boa qualidade só está presente no diploma mais recente ao referir “uma abordagem integrada e contínua do percurso escolar de cada aluno garantindo uma educação de qualidade ao longo da escolaridade obrigatória (Decreto-Lei n.º 54/2018, preâmbulo).

## **Medida 2: Apoiar a cooperação, incluindo um maior envolvimento dos pais e da comunidade local.**

A proposta de intervenção dos pais e da comunidade local está presente nos três normativos da república portuguesa. Em 1991 o diploma legal apenas prevê a sua anuência relativamente à aplicação de qualquer medida do regime educativo legal, bem como o dever de os convocar para participarem na elaboração e revisão do plano educativo individual.

O normativo de 2008 refere que “os pais ou encarregados de educação têm o direito e o dever de participar ativamente, exercendo o poder paternal nos termos da lei, em tudo o que se relacione com a educação especial a prestar ao seu filho” (Decreto-Lei n.º 3/2008, artigo 3.º). De facto, está previsto que os pais participem desde o processo de referenciação até à avaliação, tendo ainda o direito de ter acesso a informação e formação acerca dos apoios especializados. O Decreto-Lei n.º 54/2018 segue de perto o que foi implementado na legislação anterior, não se denotando qualquer avanço significativo.

Em relação à cooperação com instituições locais, apenas se prevê tal situação nos dois últimos diplomas legais e em relação a à avaliação prévia dos alunos, com vista à disponibilização de recursos adicionais, e à própria execução das respostas educativas proporcionadas aos alunos.

### **Medida 3: Desenvolver estratégias de monitorização, estabelecendo uma estrutura de avaliação para a educação inclusiva.**

O decreto-lei n.º 319/91 não prevê qualquer dispositivo de monitorização da educação inclusiva. Já as normas ditadas pela Lei n.º 16/2008, que alterou o Decreto-Lei n.º 3/2008, preveem que

No final de cada ano lectivo deve ser elaborado um relatório individualizado que incida sobre a melhoria dos resultados escolares e do desenvolvimento do potencial biopsicossocial dos alunos que foram avaliados com recurso à Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, da Organização Mundial de Saúde. (Lei n.º 16/2008, artigo 31.º A, n.º 1).

Esta avaliação interna servirá de base a uma avaliação externa, conforme consta no n.º 3 do mesmo artigo, tendo havido logo em 2010 um projeto de avaliação da implementação deste normativo (Simeonsson et al, 2010).

O diploma mais recente aprofunda os processos de monitorização e avaliação relativos à educação inclusiva. A avaliação de cada tipo de medida (seletivas e adicionais) é realizada pelos responsáveis pela sua implementação (Decreto-Lei n.º 54/2018, artigos 9.º e 10). Já o acompanhamento da aplicação do normativo é assegurada a nível nacional por uma equipa que integra elementos dos serviços com atribuições no âmbito da escola inclusiva, sendo incumbida a Inspeção-Geral de Educação e Ciência de acompanhar e avaliar as práticas inclusivas de cada escola. Está ainda prevista a elaboração de um relatório de meta-análise a partir dos relatórios da inspeção e também uma avaliação global, a cada cinco anos, da implementação do Decreto-Lei (artigo 33.º).

As alterações realizadas, por apreciação parlamentar, incidem, entre outros aspetos, na definição, por parte do Estado, de “indicadores estatísticos que servem de base à caracterização e avaliação das medidas e resultados da política de inclusão na educação (Lei n.º 116/2019, artigo 33.º, n.º 8).

#### **Medida 4: Melhorar a relação custo-eficácia do sistema educacional, combinando eficiência, eficácia, equidade e inclusão.**

Os três documentos legislativos analisados não apresentam de forma expressa as dimensões associadas a esta medida. Contudo, existem referência na legislação de 2008 e de 2018 à intervenção de meios exteriores às escolas, designadamente os Centros de Recursos Para a Inclusão e os Centros de Recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação, os primeiros no apoio através de técnicos especializados e os segundos com a cedência de equipamentos e materiais específicos para os alunos com necessidades educativas especiais. Também, através do subsídio de educação especial, Decreto Regulamentar n.º 3/2016, de 23 de agosto, que permite o pagamento a técnico especializado para apoiar alunos em escolas do ensino regular ou para apoiar a frequência dos alunos em estabelecimentos de educação especial.

As unidades de ensino estruturado para a educação de alunos com perturbações do espectro do autismo e as unidades de apoio especializados para a educação de alunos com multideficiência e surdocegueira congénita, previstas na legislação de 2008, contavam com o apoio de técnicos especializados contratados para o efeito, de acordo com orientações normativas que materializavam o Decreto-Lei n.º 3/2008. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 54/2018, acabaram essas unidades, sendo criado um serviço designado de centro de apoio à aprendizagem, sendo uma estrutura de apoio agregadora dos recursos humanos e materiais, dos saberes e competências da escola (artigo 13.º), porém, nada se diz sobre o tipo de recursos humanos disponibilizados, nem quaisquer rácios, impossibilitando uma análise mais profunda em relação ao custo-benefício da medida.

#### **Medida 5: Aumentar a participação de qualidade, inclusive taxas de atendimento e matrícula na educação pré-escolar.**

Os três normativos nada referem em relação a esta situação. O atendimento de crianças em idade de frequentarem a educação pré-escolar, e mesmo antes, e que apresentem atrasos no seu desenvolvimento, ou até indícios disso, são apoiadas por um serviço

interministerial (Educação, Segurança Social e Saúde) designado por Intervenção Precoce na Infância, instituído pelo Decreto-Lei n.º 281/2009.

### **Medida 6: Melhorar as medidas focadas no aluno, tais como apoio tutorial, percursos escolares específicos e orientação.**

Os três normativos apontam medidas específicas de apoio e centradas nos alunos. O decreto-lei n.º 3/2008 define um conjunto alargado de medidas (apoio pedagógico personalizado, adequações curriculares individuais, adequações no processo de matrícula, adequações no processo de avaliação e tecnologias de apoio) e para situações de maior intensidade e menor número foram criadas as unidades de ensino estruturado para a educação de alunos com perturbações do espectro do autismo e de apoio especializado para a educação de alunos com multideficiência e surdocegueira congénita e ainda a criação das escolas de referência para a educação bilingue de alunos surdos e para a educação de alunos cegos e de baixa visão (Decreto-Lei n.º 3/2008, artigos 16.º, 23.º, 24.º, 25.º e 26.º).

O Decreto-Lei n.º 54/2018 propõe uma bordagem multinível com três tipos de medidas: universais, seletivas e adicionais, sendo implementadas ao longo do percurso escolar do aluno, de acordo com as suas necessidades educativas. Cada uma destas medidas incorpora várias ações.

As medidas universais, mobilizadas para todos os alunos, contemplam a diferenciação pedagógica; as acomodações curriculares; o enriquecimento curricular; a promoção do comportamento pró-social; e a intervenção com foco académico ou comportamental em pequenos grupos (artigo 8.º).

As medidas seletivas, destinadas a alunos com necessidades de suporte à aprendizagem que não foram supridas pelas medidas universais, são os percursos curriculares diferenciados; as adaptações curriculares não significativas; o apoio psicopedagógico; a antecipação e o reforço das aprendizagens; e o apoio tutorial (artigo 9.º).

“As medidas adicionais visam colmatar dificuldades acentuadas e persistentes ao nível da comunicação, interação, cognição ou aprendi-

zagem que exigem recursos especializados de apoio à aprendizagem e à inclusão” (artigo 10.º) e são assim consideradas a frequência do ano de escolaridade por disciplinas; as adaptações curriculares significativas; o plano individual de transição; o desenvolvimento de metodologias e estratégias de ensino estruturado; e o desenvolvimento de competências de autonomia pessoal e social.

As questões relativas às adaptações no processo de avaliação surgem autonomizadas em relação às medidas propostas, podendo serem implementadas para todo e qualquer aluno. Constituem adaptações ao processo de avaliação a diversificação dos instrumentos de recolha de informação, tais como, inquéritos, entrevistas, registos vídeo ou áudio; os enunciados em formatos acessíveis, nomeadamente *braille*, tabelas e mapas em relevo, *daisy*, digital; a interpretação em Língua Gestual Portuguesa; a utilização de produtos de apoio; o tempo suplementar para realização da prova; a transcrição das respostas; a leitura de enunciados; a utilização de sala separada; as pausas vigiadas; e o código de identificação de cores nos enunciados (artigo 28.º).

Muitas das medidas propostas nos textos normativos são situações educativas de reforço, a serem implementadas fora da sala de aulas, verificando-se que ainda não se avançou para propostas mais efetivas de mudanças metodológicas ao nível da sala de aula.

### **Medida 7: Melhorar o *ethos* da escola.**

Apenas a legislação mais recente aponta orientações para a melhoria do *ethos* da escola, propondo linhas de atuação para inclusão, através da definição, nos documentos orientadores de cada escola,

das linhas de atuação para a criação de uma cultura de escola onde todos encontrem oportunidades para aprender e as condições para se realizarem plenamente, respondendo às necessidades de cada aluno, valorizando a diversidade e promovendo a equidade e a não discriminação no acesso ao currículo e na progressão ao longo da escolaridade obrigatória (Decreto-Lei n.º 54/2018, artigo 5.º).

Esta menção é bastante genérica, não havendo a materialização de orientações mais precisas ao nível das políticas públicas. Veja-se, a título

de exemplo, que no preâmbulo é referida como estratégia pedagógica a implementação nas escolas do desenho universal para as aprendizagens, mas, depois, no articulado do diploma nada é referido a esse propósito.

**Medida 8: Reduzir os efeitos negativos do encaminhamento precoce de alunos em função da sua capacidade em diferentes tipos de provisão ou escola e reduzir o uso extensivo da retenção.**

Desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em outubro de 1986, a orientação política é a de integrar os alunos com deficiência nas escolas do ensino regular, sendo que na atualidade menos de 1% dos alunos frequentam escolas de educação especial. A leitura que se faz do funcionamento das unidades (de ensino estruturados para a educação de alunos com perturbações do espectro do autismo a de apoio especializado à educação de alunos com multideficiência e surdocegueira congénita), previstas no Decreto-Lei n.º 3/2008, é que poderiam ser espaços de exclusão dentro das próprias escolas, considerando o número de horas semanais em que os alunos aí ficavam, privando-os do contacto com os seus pares (Rodrigues & Nogueira, 2011).

Os diplomas legais em análise nada referem acerca do eventual encaminhamento precoce para determinadas experiências educativas em funções do desempenho escolar dos alunos. Contudo, outros diplomas legais criaram percursos escolares personalizados, como são os Programas Integrados de Educação e Formação e as turmas com Percurso Curricular Alternativo.

**Medida 9: Apoiar a melhoria nas escolas com resultados educacionais mais baixos**

Os normativos analisados nada apontam acerca do apoio a escolas com mais dificuldades e com resultados mais baixos. Estas escolas são as mais frágeis e necessitam de apoio externo, porquanto não têm capacidade técnica para ultrapassarem sozinhas as suas dificuldades.

Existem, porém, várias medidas de apoio para todas as escolas, a partir de programas que o Ministério da Educação implementou, por

exemplo, o programa nacional de promoção do sucesso escolar e a atribuição de um crédito horário para implementação de medidas de apoio.

Especificamente para as escolas com maiores dificuldades, a Inspeção-Geral de Educação e Ciência criou uma atividade de acompanhamento, designada por *Acompanhamento da ação educativa*, que num trabalho articulado entre uma equipa de dois inspetores e os interlocutores da escola desenhava e implementava um plano de melhoria que era monitorizado por ambas as partes, tendo havido ganhos de eficácia e eficiência por parte das escolas (IGEC, 2018)

**Medida 10: Melhorar a qualidade do pessoal da escola, com foco na qualidade dos professores, qualidade no desenvolvimento profissional, nas competências dos professores e reforçando a liderança escolar.**

Não são abordados estes aspetos nos três normativos. As questões da formação contínua e até a formação especializada são tratadas em legislação específica, designadamente o Decreto-Lei n.º 22/2014 e o Estatuto da Carreira Docente, com a última versão no Decreto-Lei n.º 41/2012. A formação especializada preconizada é nas áreas da Educação Especial; Administração Escolar; Administração Educacional; Animação Sócio-Cultural; Educação de Adultos; Orientação Educativa; Supervisão Pedagógica e Formação de Formadores; Gestão e Animação de Formação; Comunicação Educacional e Gestão da Informação; e Inspeção da Educação (ECD, artigo 56.º).

Em 2006, através do Decreto-Lei n.º 20/2006, foram criados grupos de recrutamento dos professores de Educação Especial, dando maior suporte ao apoio especializado de alunos com necessidades educativas especiais.

**Medida 11: Melhorar a transição da educação para o trabalho.**

A transição dos alunos da escola para o mundo do trabalho, no que se refere aos alunos que beneficiam de medidas adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão, é feita através de um plano

individual de transição que é implementado conjuntamente pela escola e pelo parceiro onde o aluno faz a experiência laboral (Decreto-Lei n.º 54/2018, artigo 25.º).

Os alunos que frequentam os cursos profissionais realizam uma formação em contexto de trabalho em empresas parceiras, fazendo assim a sua aproximação à atividade laboral (Portaria n.º 235-A/2018, artigo 16.º).

Para os demais alunos não existe nenhum mecanismo formal de ajuda a essa transição, o que denota uma fragilidade neste processo, pois apenas uma minoria de alunos tem acesso a apoio.

### **Medida 12: Melhorar a orientação educacional e de carreira em todas as fases da educação inclusiva**

Os diplomas em análise não tratam a dimensão da orientação vocacional. Os serviços de psicologia e orientação, criados pelo Decreto-lei n.º 190/91, são os responsáveis pela dinamização da orientação vocacional, incidindo, fundamentalmente, junto dos alunos que se encontram no final de um ciclo de estudos.

Esta é uma dimensão que carece de maior apoio quer nas mudanças de ciclo quer no acompanhamento, e eventual reencaminhamento, dos alunos em qualquer fase do seu processo educativo

## **4. Conclusões**

Duas grandes conclusões emergem naturalmente. A primeira, é que na última década do século XX Portugal esteve num nível de integração dos alunos com necessidades educativas especiais. Só com a legislação de 2008 se inicia de forma sustentada o processo de inclusão dos alunos com necessidades educativas especiais. Verifica-se que é proporcionada a partir daquela data, através dos diplomas legais, uma maior participação dos alunos e também das famílias na implementação da prestação do serviço educativo.

A segunda conclusão, é que só com a legislação mais recente de 2018 é que a educação inclusiva é sinónima de escola para todos. De

facto, o discurso normativo do Decreto-lei n.º 54/2018 não se cinge à prestação do serviço educativo para alunos com necessidades educativas especiais, aliás esta designação não está presente naquele diploma legal. Este novo normativo está voltado para todos os alunos, pois a resposta multinível patente nas medidas universais, seletivas e adicionais, não deixa ninguém de fora.

Há, no entanto, outras dimensões que merecem alguma reflexão, pelo facto de volvidos trinta anos ainda continuarmos a não conseguir atingir os níveis de inclusão nas categorias patentes no *Country Policy Review Analysis*.

De facto, a promoção de uma educação de qualidade para todos não é ainda uma meta atingida. Apenas o Decreto-Lei n.º 54/2018 faz referência a esta dimensão, sem, contudo, concretizar no articulado legal. As alterações ao nível da diversidade de situações educativas de modo a proporcionarem experiências ricas a todos os alunos não são realidades que já tenham sido atingidas.

As estratégias de monitorização e avaliação das práticas inclusivas ainda não estão consolidadas, sendo necessário criar os indicadores necessários e promover a adesão de todos a construir efetivamente uma escola inclusiva. Aliás, as lacunas nesta dimensão não permitem perceber outras dimensões, designadamente as questões da eficiência, da eficácia e da relação custo-benefício da educação inclusiva.

As medidas focadas no aluno são, ainda, em ações de reforço fora da sala de aula. A enumeração das ações relativas às medidas universais, seletivas e adicionais incidem sobre situações que ocorrem fundamentalmente em sala de aula. As alterações em sala de aula, através da implementação do desenho universal para a aprendizagem, referido no preâmbulo de Decreto-lei n.º 54/2018, não têm qualquer correspondência, depois, no articulado do diploma.

Em relação à melhoria do *ethos* da escola, não se verifica qualquer avanço. Não se encontram desenhadas medidas de apoio a essa transformação da escola, criando uma cultura escolar inclusiva.

Carece de melhor fundamentação a ideia de uma educação inclusiva e a existência de percursos personalizados dos alunos em função do seu desempenho escolar, veja-se a situação do Programa Integrado de Educação e Formação e os Percursos Curriculares Alternativos.

Outra situação que carece de alguma reflexão é a das escolas com resultados educacionais mais baixos que não têm, na legislação, qualquer medida de apoio, quando é sabido que estas organizações não possuem meios humanos para sozinhas conseguirem ultrapassar as suas dificuldades.

A melhoria na capacitação dos profissionais nas escolas deve incidir nas práticas letivas inclusivas, designadamente ao nível da implementação do desenho universal para a aprendizagem.

A transição dos alunos para a fase pós-escolar, e concretamente para a inserção no mundo do trabalho, necessita maior intervenção por parte das autoridades públicas, sendo que apenas os alunos com adaptações curriculares significativas e os alunos dos cursos profissionais têm algumas medidas de suporte, enquanto para os demais alunos nada existe.

As medidas promotoras de uma educação inclusiva, conforme são apresentadas no *Country Policy Review Analysis*, são um bom instrumento de gestão para a intervenção das autoridades na promoção de políticas públicas tendentes à construção de uma educação inclusiva.

A análise do discurso normativo em torno da educação inclusiva deixa antever a necessidade de abordar as práticas letivas inclusivas, até para perceber a relação entre o projeto de uma educação inclusiva, patente nos normativos republicanos, e as práticas escolares.

## Referências

Armstrong, F. & Rodrigues, D. (2014). *A inclusão nas escolas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos

Casanova, M.A. (2011). *Educación inclusiva: un modelo de futuro*. Madrid: Wolters Kluwer.

Correia, L. M. (2010). O sistema educativo português e as necessidades educativas especiais ou quando a inclusão quer dizer exclusão. In L. M. Correia (org.) *Educação Especial e inclusão – Quem disser que uma sobrevive sem a outra não está no seu perfeito juízo*. (2.<sup>a</sup> ed.) (pp. 11-40). Porto: Porto Editora

Creswell, JW. (2009). *Quantitative & Qualitative Research*. Sage Publication: Thousand Oaks, CA

Decreto-Lei n.º 190/91 do Ministério da Educação (1991), Diário da República, I Série – A, n.º 113, 17-5-1991

- Decreto-Lei n.º 319/91 do Ministério da Educação (1991), Diário da República, I Série – A, n.º 193, 23-8-1991
- Decreto-Lei n.º 20/2006 do Ministério da Educação (2006), Diário da República, I Série – A, n.º 22, 31-1-2006
- Decreto-Lei n.º 3/2008 do Ministério da Educação (2008). Diário da República, I Série, n.º 193, 6-10-2009
- Decreto-Lei n.º 281/2009 do Ministério da Saúde (2009). Diário da República, I Série, n.º 4, 7-1-2008
- Decreto-Lei n.º 41/2012 do Ministério da Educação e Ciência (2012). Diário da República, I Série, n.º 37, 21-2-2012
- Decreto-Lei n.º 22/2014 do Ministério da Educação e Ciência (2014). Diário da República, I Série, n.º 29, 11-2-2014
- Decreto Regulamentar do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016). Diário da República, I Série, n.º 161, 23-8-2016
- Decreto-Lei n.º 54/2018 do Ministério da Educação (2018). Diário da República, I Série, n.º 129, 6-7-2018
- Despacho normativo n.º 13/2014 do Ministério da Educação (2014). Diário da República, I Série, n.º 129, 6-7-2018
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education, (2016). *Country Policy Review and Analysis: Methodology Report*, Odense, Denmark
- Inspecção-Geral de Educação e Ciência (2018) *Acompanhamento da Ação Educativa — Relatório Global 2015 – 2017*, IGEC: Lisboa,
- Lei n.º 21/2008 da Assembleia da República (2008). Diário da República, I Série, n.º 91, 12-5-2008
- Lei n.º 116/2019 da Assembleia da República (2019). Diário da República, I Série, n.º 176, 13-9-2019
- Minayo, M.C.S. (2010). Los conceptos estructurantes de la investigación cualitativa. *Salud Colectiva*, 6,(3), 251-261.
- Newman, L. (2012). *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. 3rd Ed., Upper Saddle River, NJ, Pearson Publishing.
- Portaria n.º 235-A/2018 dos Ministérios da Educação e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (2018). Diário da República. I Série, n.º 162, 23-8-2018.
- Rodrigues, D.& Nogueira, J. (2011) Educação especial e inclusiva em Portugal: fatos e opções, *Revista Brasileira de Educação Especial*, Vol. 17, n.º 1, p. 3.20, Jan.-Abr., 2011.

Simeonsson, R.; Ferreira, M.; Maia, M.; Pinheiro, S.; Tavares, A. & Alves, S. (2010). *Projecto da avaliação externa da implementação do Decreto-Lei n.º 3/2008: Relatório final*. Lisboa: DGIDC.

UNESCO (1994). *Declaração de Salamanca e enquadramento da ação na área das necessidades educativas especiais*. Conferência Mundial sobre as necessidades educativas especiais: acesso e qualidade 7 – 10 de junho de 1994. Salamanca: Unesco.

UNESCO (2017). *A guide for ensuring inclusion and equity in education*. Paris: Unesco.

Warnock, M. (1978). *Special educational needs: Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*. London: HMSO.

William, D; Berger, J. & McClendon, S. (2005). *Toward a Model of Inclusive Excellence and Change in Post-Secondary Institutions*. Washington: AAC&U.



# **Avaliação das Aprendizagens em Portugal: Um olhar transversal sobre os fundamentos teóricos, as políticas educativas e as práticas**

Júlio Pedrosa  
Universidade de Aveiro  
julio.pedrosa@ua.pt

Carlinda Leite  
Universidade do Porto  
carlinda@fpce.up.pt

Maria João Rosa  
Universidade de Aveiro  
m.joao@ua.pt

Isabel Pinho  
Universidade de Aveiro  
isabelpinho@ua.pt

## **Resumo**

A avaliação das aprendizagens, enquanto dimensão organizadora do currículo e das práticas pedagógicas, assume uma relevância transversal a todos os níveis de educação. “Medir” e “ aferir” as aprendizagens pode constituir-se, assim, uma ferramenta que permita alinhar os diversos atores de todo o sistema, com vista à melhoria da aprendizagem e à articulação vertical entre os diversos níveis de ensino.

Partindo deste enquadramento, este estudo requiere a construção de um referencial teórico que sustente o conceito de avaliação das aprendizagens, dando conta dos fundamentos, modelos e das suas dimensões estruturantes.

Adicionalmente, tem-se em conta os modelos e experiências de entidades supranacionais que, de algum modo, parecem influenciar as políticas educacionais (Banco Mundial, Unesco, OCDE, Comissão Europeia).

Em Portugal, a atual situação de um novo enquadramento do sistema educativo não superior obriga as escolas a alinharem a sua estratégia e práticas de avaliação com o enquadramento legislativo e normativo (D.L. n.º 55-2018). Adicionalmente, as nossas audições preliminares a responsáveis de agrupamentos escolares mostram que existem questões e dificuldades que será relevante analisar para pensar a avaliação das aprendizagens no Ensino Superior. Note-se que existe um referencial de resultados de aprendizagem (“learning outcomes”) que deve estar alinhado com o referencial veiculado pelas competências previstas no “Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória” bem como com o currículo e com as práticas de ensino/aprendizagem.

As orientações, tanto internacionais como nacionais, têm apontado para um sistema de avaliação baseado em três lógicas: avaliação da aprendizagem, avaliação para a aprendizagem e avaliação como aprendizagem. Este sistema traduz-se na diversidade de instrumentos e métodos de avaliação a utilizar, tanto numa perspetiva de avaliação formativa como sumativa, implementada a diferentes níveis: escola, nacional e internacional. Esta base de conhecimento será suporte para as próximas etapas de análise dos indicadores em uso e perceções dos professores sobre o processo em curso.

**Palavras-chave:** Avaliação das aprendizagens; Qualidade; Modelos

## **1. Introdução**

O foco do estudo é a avaliação das aprendizagens em Portugal. Devido à complexidade do tema decidiu-se iniciar o projeto pela recolha de recursos de informação.

Na primeira fase do estudo pretende-se atingir os seguintes objetivos:

1. Analisar e avaliar os modelos de avaliação usados em Portugal, bem como os resultados a que conduzem, tendo como referencial de partida as questões críticas identificadas em trabalhos de investigação conduzidos sobre avaliação de aprendizagens.

2. Analisar e avaliar modelos, experiências e quadros de referência de indicadores de aprendizagem em vários países, com o foco em estudos e projetos sobre avaliação de aprendizagens promovidos por entidades com experiência e mérito reconhecido.

De modo a atingir estes objetivos, foram definidas as seguintes metas:

- a. Recolher, analisar criticamente e sistematizar conhecimento disponibilizado em literatura científica e estudos nacionais e internacionais sobre avaliação de aprendizagens.
- b. Estruturar linhas orientadoras para o desenvolvimento e consolidação de um quadro de referência a ser considerado para Portugal.

A primeira fase do Estudo inclui o enquadramento teórico sobre a avaliação educacional através de uma revisão da literatura crítica. Esta estrutura referencial é importante para apoiar os processos de análise e de operacionalização da avaliação. Apesar de a revisão da literatura não ser o foco deste artigo, faremos um breve enquadramento teórico para reforçar o dinamismo da construção do conhecimento, tanto teórico como prático, na área da Avaliação Educacional.

Após a síntese do enquadramento teórico, focamos no enquadramento legal em Portugal. A legislação recolhida foi analisada segundo duas perspetivas: a) legislação centrada na avaliação das aprendizagens; b) legislação centrada nos conteúdos e na organização do currículo.

Procuramos identificar as diversas modalidades em vigor em Portugal e, em particular, compreender em que medida a Avaliação Formativa estava a ser implementada.

O trabalho desenvolvido permite avançar para as etapas seguintes do projeto de modo estruturado.

## **2. Breve enquadramento teórico**

A história da avaliação de aprendizagens não é linear, processando-se, naturalmente, em espirais de conhecimento adquirido pelas sucessivas experiências de implementação. Para simplificar podemos indicar

algumas publicações seminais sobre avaliação como sejam a de Michael Scriven (Scriven, 1967) que introduz o conceito de “avaliação formativa”, apresentando ainda argumentos a favor e contra o recurso a tipos de avaliação formativa ou sumativa. Outra publicação importante nesta análise histórica é o artigo de Benjamim Bloom (Bloom, 1968), onde se sustenta que a valorização da aprendizagem do aluno gera alterações na conceção do ato de ensinar, resultando daí um padrão de desempenho dos alunos semelhante à distribuição da curva normal. Bloom argumentou ainda que os professores deveriam diferenciar a instrução para melhor atender às necessidades individuais de aprendizagem dos alunos, porque estes têm diferentes estilos e aptidões de aprendizagem. Bloom e os seus colegas (Bloom *et al.*, 1971) publicaram ainda um livro intitulado “Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning”, direcionado para o professor fazer a avaliação na sala de aula.

Outras publicações podem ser consideradas estruturantes, como é o caso da revisão da literatura feita por Paul Black e Dylan Wiliam, associando a avaliação à sala de aula (1998a). No mesmo ano, os mesmos autores publicaram um artigo considerando a sala de aula como uma caixa preta (Black & Wiliam, 1998b), em que a ideia de que basta incrementar certos recursos externos (inputs) para obter melhores resultados é criticada, visto não ter em atenção os processos que acontecem dentro da sala de aula. Os autores alertam ainda para a necessidade de aperfeiçoar a avaliação formativa para melhorar o desempenho dos alunos. A partir desta proposta, os autores e mais colegas participaram num projeto de acompanhamento em que se pretendia ajudar os professores a mudarem as suas práticas e os alunos a mudarem o seu comportamento, para que todos compartilhem a responsabilidade pela aprendizagem dos alunos. Deste projeto resultou um relevante artigo que liga a investigação, a política e a prática (Black *et al.*, 2004).

Como já atrás referimos, as publicações consideradas seminais ajudam não só a identificar os marcos iniciais da avaliação das aprendizagens, como também a apoiar a sua implementação com uma sólida base teórica.

A evolução do pensamento e da prática da avaliação é apresentada no artigo de Bennet (2011) intitulado “Formative assessment: A critical review” e no artigo de Jo-Anne Baird, David Andrich, Therese N. Hopfenbeck e Gordon Stobart (2017) intitulado “Assessment and learning: fields apart?”; estes artigos consideram a avaliação como instrumento

de mudança. Jo-Anne Baird e colegas consideram que uma vez que a avaliação deve servir os objetivos da educação, então a teoria da aprendizagem e a teoria da avaliação devem desenvolver-se de modo próximo e suportar-se mutuamente (Baird *et al.*, 2017).

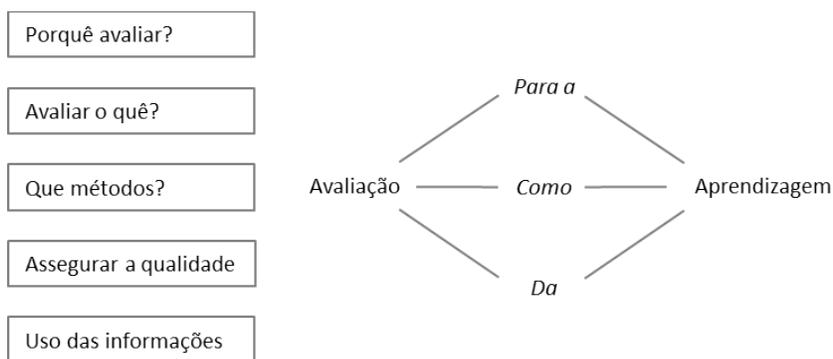
A avaliação é um processo complexo mas que pode ser apresentado de modo simplificado, de maneira a clarificar e harmonizar os conceitos, os objetivos e os critérios escolhidos. De entre os diversos artigos relevantes identificados selecionamos uma publicação do Canadá, intitulada “Rethinking classroom assessment with purpose in mind” porque fornece uma estrutura para ajudar a pensar sobre os propósitos da avaliação, bem como para ajudar a criar e implementar as mudanças nas práticas de avaliação dos professores que sejam consistentes com a melhoria da aprendizagem para todos os alunos (Earl & Katz, 2006). Trata-se de uma abordagem processual que fornece uma visão transversal sobre os principais temas estruturantes desta área de investigação e da sua aplicação. Assim, considera-se que a avaliação parte de um conjunto de recursos que são processados para fornecer resultados. A avaliação pode ser assim considerada como uma sequência de etapas que incluem variadas tarefas (pensar, planear, implementar). Os resultados obtidos devem ser compreendidos, usados de acordo com os diversos propósitos previamente definidos e utilizados por diferentes interessados.

Uma visão transversal do planeamento estruturado da avaliação, proposta por aqueles autores, é mostrada na Figura 1. Essa estrutura conceptual organiza-se em torno de algumas questões fundamentais na Avaliação Educacional: Porquê Avaliar? Avaliar o quê? Quais os métodos? Como garantir a qualidade? Como usar as informações?

Esta abordagem, quando aplicada especificamente para a melhoria da Aprendizagem, pode ser perspetivada através de três lentes de observação ou dimensões: 1) Avaliação da Aprendizagem; 2) Avaliação como Aprendizagem e; 3) Avaliação para a Aprendizagem (Assessment of Learning - AoL; Assessment as Learning - AaL; Assessment for Learning - AfL).

Nesta perspetiva, podemos dizer que o principal objetivo da avaliação da aprendizagem é fornecer evidências, sendo realizada após um processo de ensino que se pretende venha a gerar aprendizagem, enquanto o objetivo principal da avaliação para a aprendizagem é fornecer retorno (*feedback*) contínuo durante o período de ensino-aprendizagem e do

processo de avaliação. A avaliação como aprendizagem é aquela que em si mesma constitui uma aprendizagem, visto que o seu objetivo principal visa ajudar os alunos a tornarem-se aprendizes autodirigidos, capazes de identificar as suas lacunas e usarem essa informação para a sua melhoria no processo de aprendizagem.



**Figura 1 – Os temas estruturantes da avaliação educacional**

**Fonte: Construído a partir de Earl and Katz (2006)**

Esta divisão em três tipos de Avaliação procura simplificar e organizar as diversas práticas de avaliação, segundo a sua função principal. Mas os limites entre os tipos de avaliação não são estanques porque estes diversos tipos de avaliação são complementares e porque, mesmo tendo um objetivo principal definido, os seus resultados podem ser usados para fornecer informação adicional para atingir outros objetivos (Dolin *et al.*, 2018; Harlen, 2007; Harlen & James, 1997). Por exemplo, um teste (avaliação da aprendizagem ou avaliação sumativa) que tem como objetivo principal de classificar e é realizado no término de um determinado período de aprendizagem, fornece dados para atingir esse objetivo. Contudo esses dados, que vão ser usados para classificar, podem ser usados como ponto de partida para melhorar a aprendizagem, numa aula de correção do teste interativa (avaliação como aprendizagem ou avaliação formativa). Nesta aula o aluno individualmente identifica as suas lacunas e aprende como ultrapassá-las e o professor identifica as dificuldades e as causas para as lacunas identificadas. Através de feedback e de interação com cada aluno e com toda a classe, o professor ajuda a ultrapassar essas dificuldades (avaliação para a aprendizagem).

Adicionalmente, o professor também aprende a melhorar as suas aulas. Assim os dados e a informação que se pode extrair podem ter uma utilização classificativa e formativa.

Outra contribuição teórica relevante foi dada por Paul Black e Dylan William (da School of Education, King's College, em Londres, Reino Unido) através da publicação intitulada "Assessment and Classroom Learning"; estes autores fizeram uma revisão da literatura a partir de 250 publicações (Black & Wiliam, 1998a). Neste artigo os autores argumentam que ao construir teorias coerentes, descrições adequadas e guias solidamente fundamentados para a prática da avaliação formativa é uma tarefa desafiante, mas que no conjunto das publicações que selecionaram encontram evidências suficientes para fornecer orientações úteis para estruturar as ações práticas (Black & Wiliam, 1998a, p. 61). Noutro artigo, Black e Wiliam Wiliam (1998b) propuseram adicionalmente que a avaliação em sala de aula deveria atender as seguintes recomendações:

- deixar claro o que os alunos tinham que fazer para obter sucesso;
- incentivar a discussão produtiva na sala de aula;
- envolver feedback do professor para ajudar os alunos a seguir em frente na sua aprendizagem;
- proporcionar oportunidades para os alunos aprenderem uns com os outros;
- elaborar estratégias que incentivem os alunos a se apropriar da sua própria aprendizagem
- fornecer oportunidades para que os alunos aprendam uns com os outros e
- definir estratégias de modo a incentivar os alunos a se apropriar da sua própria estratégia de aprendizagem.

Vinte anos após a publicação do artigo seminal "Assessment and Classroom Learning" (Black & Wiliam, 1998a) os mesmos autores publicam o artigo "Classroom assessment and pedagogy" reconhecendo que o primeiro trabalho estava incompleto e seguindo a sugestão de Perrenoud que referia que qualquer teoria sobre avaliação formativa

deveria estar embebida num campo teórico mais abrangente, especificamente abrangendo a teoria da pedagogia (Perrenoud, 1998).

O principal resultado deste artigo de Paul Black e Dylan William é a proposta de um modelo onde o design e a avaliação educacional estão associados com as teorias de pedagogia, instrução e aprendizagem. Esta interdependência é reforçada em países como a Inglaterra, a Austrália e Estados Unidos que enfatizam a responsabilização das escolas e professores pelas notas que seus alunos obtêm em testes padronizados, ou seja, há uma prestação de contas do desempenho dos alunos o que influencia diretamente todos os aspetos do trabalho escolar. De modo a simplificar, é apresentado um modelo com sucessivas etapas de planeamento e implementação da avaliação em relação à pedagogia (ver Figura 2). Os fatores que se combinam na formulação de objetivos estão representados nas caixas 1 (Pedagogia e Instrução), 2 (Teorias da Aprendizagem e Aprendizagem pelo Diálogo) e 3 (Contexto, Assunto da Disciplina, contexto Social, Político e Cultural), o planeamento e o *design* das atividades na caixa 4, a implementação pelos professores (avaliação formativa e avaliação sumativa), estão na caixa 5, e a avaliação sumativa externa na caixa 6.



**Figura 2 - Modelo para a avaliação em relação com a pedagogia**

**Fonte: Black and Wiliam (2018)**

Vários grupos de investigação têm vindo a desenvolver trabalho relevante sobre o tema “Assessment for Learning”, procurando harmonizar conceitos para facilitar a comunicação entre os vários interessados nesta área de conhecimento e de aplicação prática. A necessidade de trabalhar com conceitos claros e partilhados ajuda no uso de uma linguagem comum que minimiza as distorções e mal-entendidos de modo a evitar o uso da avaliação de modo perverso. De acordo com Randy Elliot Bennett é importante uma harmonização dos conceitos (Bennett, 2011). No caso do conceito “Avaliação Formativa” este apresenta diversas definições mas podemos usar a definição do Assessment Reform Group, do Reino Unido como sendo um processo de recolha e interpretação de evidências para uso dos alunos e seus professores para determinar em que situação se encontram os alunos na sua aprendizagem, onde se pretende que eles cheguem e qual a melhor maneira de lá chegarem (Assessment Reform Group, 2002, p. 2).

Este grupo de investigação, com base no artigo intitulado “Assessment for Learning beyond the black box” (Hargreaves, 2005), definiu 10 princípios ligados a esta definição. Assim a avaliação para as aprendizagens deve:

- 1- Fazer parte do planeamento eficaz do ensino e da aprendizagem;
- 2- Focar em como os alunos aprendem;
- 3- Ser uma característica central da prática em sala de aula;
- 4- Ser vista como uma capacidade profissional essencial para todos os professores;
- 5- Ser vista como um processo sensível e construtivo porque tem impacto emocional;
- 6- Nunca subestimar a importância da motivação do aluno;
- 7- Incentivar um entendimento compartilhado dos critérios pelos quais as metas de aprendizagem são avaliadas;
- 8- Garantir que os alunos recebam orientação construtiva sobre como melhorar a sua aprendizagem;
- 9- Desenvolver a capacidade de autoavaliação dos alunos para que estes desenvolvam capacidades de reflexão e de autonomia;
- 10- Reconhecer toda a gama de aprendizagens e realizações educacionais.

A revisão crítica sobre a temática da avaliação da aprendizagem, para além da base conceptual, fornece uma panorâmica das tipologias da avaliação e dos desafios inerentes à necessidade de as realizar não só para atingir os seus diversos e específicos objetivos mas também para as alinhar com vista a atingir o objetivo fundamental: incrementar a aprendizagem.

### 3. Portugal: Enquadramento Legal

A nível Nacional, para além da identificação da investigação realizada sobre este tópico, foi feito um levantamento e análise do enquadramento legal, organizando-se a bibliografia em dois conjuntos: a) legislação centrada na avaliação das aprendizagens; b) legislação centrada nos conteúdos e na organização do currículo. Na Figura 3 estão assinalados os principais marcos legais, distinguindo a evolução da legislação portuguesa centrada nas questões da avaliação (assinaladas a verde) e na gestão do currículo (assinalada a vermelho). Considerando a Lei de Bases do Sistema Educativo publicada em 1986 como ponto de partida, verifica-se que existe um conjunto de documentos regulatórios sobre a avaliação com uma aparente coerência que interessa indagar como está a ser implementada.



Figura 3 – Enquadramento legal da Avaliação em Portugal

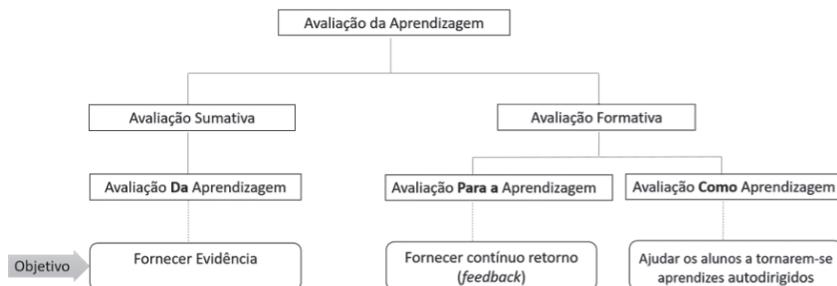
### 4. Portugal: Modalidades de Avaliação em vigor

O processo de avaliação pode assumir características de Avaliação Sumativa ou de Avaliação Formativa. A avaliação sumativa

refere-se à avaliação dos participantes onde o foco está no resultado de um programa ou de um ciclo de aprendizagem. A avaliação formativa resume o desenvolvimento dos participantes num determinado momento e fornece elementos, a alunos e a professores, sobre como está a ocorrer esse desenvolvimento, situação que pode contribuir para se definirem processos de melhoria. Nos anos 60 (séc. XX), Scriven, considerado o “pai da avaliação formativa”, afirmava que, embora todas as técnicas de avaliação possam ser sumativas, apenas algumas são formativas (Scriven, 1967). Mais recentemente, Maddalena Taras argumenta que toda a avaliação começa com uma avaliação sumativa (que é um julgamento) e que a avaliação formativa é, na realidade, uma avaliação sumativa incrementada com um retorno para o aluno que o vai usar para melhorar a aprendizagem (Taras, 2005, p. 446). No entanto, apesar da avaliação sumativa poder fornecer dados que venham a apoiar processos formativos, a intenção destes dois tipos de avaliação é distinta: uma é formativa, enquanto a outra fornece uma súmula que apoia um juízo de valor e/ou um ato classificatório.

Para além de podermos considerar estes dois tipos de avaliação (sumativa e formativa), é possível, tal como referido atrás, classificar a avaliação segundo o seu principal objetivo (ver Figura 4), adotando três tipos de avaliação: a) Avaliação Da Aprendizagem (AdA); b) Avaliação Para a Aprendizagem (ApA); c) Avaliação Como Aprendizagem (AcA). Nesta perspetiva, podemos dizer que o principal objetivo da avaliação da aprendizagem é fornecer evidências, sendo realizada após um processo de ensino que se pretende venha a gerar aprendizagem, enquanto o objetivo principal da avaliação para a aprendizagem é fornecer retorno (feedback) contínuo durante o período de ensino-aprendizagem e do processo de avaliação. A avaliação como aprendizagem é aquela que em si mesma constitui uma aprendizagem, visto que o seu objetivo principal visa ajudar os alunos a tornarem-se aprendizes autodirigidos, capazes de identificar as suas lacunas e usarem essa informação para a sua melhoria no processo de aprendizagem. Estes diversos tipos de avaliação são processados de modo diverso e têm objetivos principais específicos, mas na prática elas estão interrelacionadas. O uso dos resultados de

cada avaliação requer um conhecimento claro de qual é o objetivo, de qual é o referencial conceptual que suporta a prática da avaliação, dos instrumentos utilizados e do significado dos resultados. Só com esta clareza é possível rentabilizar todo o investimento feito para avaliar de modo a partir para a ação no sentido da melhoria da aprendizagem.



**Figura 4 - Principais tipos de Avaliação da Aprendizagem**

Outras classificações podem ser feitas; nomeadamente, é possível considerar avaliações internas e avaliações externas ou ainda fazer um cruzamento entre elas. Em Portugal, na página da Direção-Geral da Educação aparecem as seguintes quatro modalidades de avaliação: 1) Avaliação formativa; 2) Avaliação sumativa; 3) Avaliação sumativa interna e 4) Avaliação sumativa externa (ver Tabela 1), dizendo estas duas últimas respeito às classificações que são atribuídas nas escolas (interna) e as que resultam dos exames ou provas nacionais (externa).

**Tabela 1 - Modalidades de avaliação consideradas pela DGE**

Formativa	
	A <b>avaliação formativa</b> é contínua e sistemática e tem uma função diagnóstica, permitindo ao professor, ao aluno, ao encarregado de educação e a outras pessoas ou entidades legalmente autorizadas, obter informação sobre o desenvolvimento das aprendizagens, com vista ao ajustamento de processos e estratégias.
Sumativa	
	A <b>avaliação sumativa</b> consiste num juízo globalizante que conduz à tomada de decisão, no âmbito da classificação e da aprovação em cada disciplina, área não disciplinar e módulos, quanto à progressão nas disciplinas não terminais, à transição para o ano de escolaridade subsequente, à conclusão e certificação do nível secundário de educação.

	Sumativa Interna	Sumativa Externa
	A <b>avaliação sumativa interna</b> consiste na formulação de um juízo globalizante sobre o grau de desenvolvimento das aprendizagens do aluno e é da responsabilidade dos professores e dos órgãos de gestão pedagógica da escola. A avaliação sumativa interna realiza-se integrada no processo de ensino-aprendizagem e é formalizada em reuniões do conselho de turma no final do primeiro, segundo e terceiro períodos letivos, através de provas de equivalência à frequência.	A <b>avaliação sumativa externa</b> destina-se a aferir o grau de desenvolvimento das aprendizagens do aluno, mediante o recurso a instrumentos definidos a nível nacional, e realiza-se através de exames finais nacionais, nos <b> cursos científico-humanísticos</b> .

**Fonte: construído a partir de informação disponibilizada no site da Direção-Geral da Educação<sup>1</sup>**

Outro tipo de classificação tem a ver com a escala ou âmbito. Assim, podemos considerar avaliações em grande escala e em pequena escala. As avaliações internacionais são exemplo do tipo em grande escala e a avaliação formativa resultante de atividades em sala de aula pode ser considerada de pequena escala (Baird *et al.*, 2017; Baird *et al.*, 2014).

As avaliações internacionais em grande escala são avaliações construídas através de um processo complexo formal, composto por questões elaboradas num idioma (geralmente inglês ou francês) e depois traduzidas para outros idiomas. Estas avaliações veiculam padrões e métricas que pretendem transversalmente considerar competências mínimas que deveriam estar garantidas em qualquer ponto do globo. Os testes internacionais (como por exemplo o PISA) são avaliações dos sistemas educativos, ao nível dos países ou de jurisdições. Tal como em qualquer avaliação o valor da avaliação está ligado ao modo como se participa e se usa os dados, as informações e as suas recomendações. No caso do PISA existem vários níveis de participação e de uso dessa participação. Desde um nível básico de comparações de posições nas listas de índices quantitativos até uma participação ativa na definição dos índices, no uso dos dados, na reflexão crítica sobre as recomendações para a elaboração de políticas e definição de objetivos e metas para a implementação de ações para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem (Hopfenbeck *et al.*, 2018).

<sup>1</sup> <http://www.dge.mec.pt/modalidades-de-avaliacao> (acesso em 18 dezembro 2018)

Considerando que cada um daqueles tipos de avaliação tem um objetivo específico principal, desenvolve-se através de processos diversos e fornece resultados diversificados, parece que o desafio atual é o de tentar captar os benefícios de cada uma destas avaliações, que por vezes coexistem na sala da aula, para aproveitar os seus ensinamentos na melhoria da aprendizagem de uma forma integrada (Heitink *et al.*, 2016; Looney, 2011).

Assim, distinguir os diversos tipos de avaliação pretende diferenciá-los para clarificar o que se pretende de cada um e “situar” os avaliadores e os avaliados sobre a avaliação em que estão a participar. Esta distinção clara ajuda a que cada processo possa desenrolar-se de modo mais participativo bem como é a condição para que se possa articular as diversas avaliações (Santos, 2016).

## **5. Portugal: Valorizar a Avaliação Formativa**

Decorrente da Lei de Bases do Sistema Educativo, foi necessário compatibilizar o sistema de avaliação com a organização curricular constante daquele diploma (Lei 46/86).

Desde 1992, a legislação portuguesa indica que a avaliação formativa deve prevalecer para melhorar a aprendizagem e o ensino (Despacho Normativo n.º 98-A/92).

Apesar deste reconhecimento da importância da avaliação formativa como um processo-chave para o desenvolvimento do sucesso educacional (Fernandes, 2009) interessa indagar como a avaliação formativa se está a processar e se está a ser implementada e valorizada, como meio de melhoria da aprendizagem.

Em 2006 foi publicado um artigo por Carlos Barreira e Jorge Pinto em que os autores procuraram sintetizar a investigação feita em Portugal sobre a avaliação das aprendizagens dos alunos entre os anos 1990 e 2005 (Barreira & Pinto, 2006). A partir da análise de 35 trabalhos de investigação e de oito artigos considerados como referências complementares importantes, foram identificados alguns temas que marcam a fase inicial da investigação sobre avaliação após a publicação da Lei de bases do Sistema educativo. No caso do tema que queremos focar (avaliação formativa) a tese de Víctor Alaiz, intitulada “Práticas de avaliação formativa e de diferenciação pedagógica”, já chama a atenção para as maiores

dificuldades e desafios da aplicação deste tipo de avaliação e considera ser importante o apoio e acompanhamento dos professores nos processos de mudança de instrumentos mais tradicionais para outros mais inovadores e potencialmente mais formativos (Alaiz, 1996). As sucessivas mudanças na legislação sobre a avaliação das aprendizagens dos alunos, a reorganização curricular e a preocupação com a qualidade das aprendizagens, a consistência entre as concepções e práticas de avaliação, a necessidade de explicitar claramente os critérios para facilitar a sua apropriação, o uso dos instrumentos nas práticas de avaliação, a ligação da avaliação à aprendizagem, as funções da avaliação, a necessidade da formação dos professores em avaliação, bem como a complexidade da prática da avaliação foram temas que estes trabalhos analisaram (Barreira & Pinto, 2006).

Domingos Fernandes e Andreia Gaspar procuraram sintetizar a investigação em avaliação das aprendizagens produzida entre 2001 e 2010 em Portugal (2014). Seleccionaram oito teses de doutoramento e da sua análise concluíram que as práticas de avaliação da grande maioria dos docentes participantes não são consistentes com as recomendações veiculadas pela investigação nem com a legislação vigente durante este período considerado. O foco continua na avaliação sumativa, orientada para as classificações. Apesar de os professores reconhecerem o seu valor, referiam que não tinham formação e/ou tempo para a pôr em prática. Interessa indagar como na atualidade a Avaliação formativa está a ser implementada, identificar as barreiras e os facilitadores nessa implementação, bem como estão a ser usados os seus resultados.

## **6. Conclusão e desenvolvimentos futuros:**

### **O que se passa nas escolas?**

O olhar transversal da avaliação das aprendizagens, através das lentes dos fundamentos teóricos, das políticas educativas e das práticas, leva-nos a concluir da sua importância, não só como tema de investigação mas também como um meio de suportar a mudança com base em decisões informadas. A integração do conhecimento, a partir dos ensinamentos da teoria, da política e da prática, é um desafio a responder porque trará pistas e recomendações úteis para os diversos interessados na melhoria da aprendizagem.

Porque é fundamental conhecer o que se passa nas escolas em matéria de avaliação das aprendizagens, e particularmente sobre a prática da avaliação formativa, será feita uma auscultação nas escolas, a diretores e professores, sobre alguns aspetos dos processos, dos instrumentos, das barreiras e dos facilitadores na implementação desta avaliação. Interessa-nos saber do grau de harmonização dos conceitos estruturantes, da qualidade do apoio e formação da literacia dos professores e diretores sobre avaliação, bem como do tipo de uso dos dados e informação produzida.

## Referências

- Alaiz, V. (1996). *Práticas de avaliação formativa e de diferenciação pedagógica*. Universidade Católica Portuguesa. Consultado em <http://hdl.handle.net/10400.14/2274>
- Assessment Reform Group. (2002). Assessment for learning: 10 principles. *Research-based principles to guide classroom practice*.
- Baird, J. A., Andrich, D., Hopfenbeck, T. N., & Stobart, G. (2017). Assessment and learning: fields apart? *Assessment in Education-Principles Policy & Practice*, 24(3), 317-350.
- Baird, J. A., Hopfenbeck, T. N., Newton, P., Stobart, G., & Steen-Utheim, A. T. (2014). Assessment and learning: State of the field review. *NO: Knowledge Center for Education, Oslo*.
- Barreira, C., & Pinto, J. (2006). A investigação em Portugal sobre a avaliação das aprendizagens dos alunos (1990-2005). *Investigar em Educação*, 4, 21-105.
- Bennett, R. E. (2011). Formative assessment: A critical review. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 18(1), 5-25.
- Black, P., Harrison, C., Lee, C., Marshall, B., & Wiliam, D. (2004). Working inside the black box: Assessment for learning in the classroom. *Phi Delta Kappan*, 86(1), 8-21.
- Black, P., & Wiliam, D. (1998a). Assessment and Classroom Learning. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 5(1), 7-74.
- Black, P., & Wiliam, D. (1998b). Inside the Black Box Raising Standards Through Classroom Assessment. *Phi Delta Kappan*, 80(2), 139-148.
- Black, P., & Wiliam, D. (2018). Classroom assessment and pedagogy. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 1-25.

- Bloom, B. S. (1968). Learning for Mastery. *Instruction and Curriculum*. . *Evaluation comment*, 1(2), n2.
- Bloom, B. S., Hastings, J. T., & Madaus, G. F. (1971). *Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning*. New York: McGraw-Hill.
- Dolin, J., Black, P., Harlen, W., & Tiberghien, A. (2018). Exploring Relations Between Formative and Summative Assessment. In J. Dolin & R. Evans (Eds.), *Transforming Assessment: Through an Interplay Between Practice, Research and Policy* (pp. 53-80). Cham: Springer International Publishing.
- Earl, L., & Katz, S. (2006). *Rethinking classroom assessment with purpose in mind*. Winnipeg, Manitoba, Canada: Manitoba.
- Fernandes, D. (2009). Educational assessment in Portugal. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 16(2), 227-247.
- Fernandes, D., & Gaspar, A. (2014). Dez anos de investigação em avaliação das aprendizagens (2001-2010): uma síntese de teses de doutoramento. *VI Encontro do CIED-I Encontro Internacional em Estudos Educacionais. Avaliação: Desafios e Riscos*, 512-527.
- Hargreaves, E. (2005). Assessment for learning? Thinking outside the (black) box. *Cambridge Journal of Education*, 35(2), 213-224.
- Harlen, W. (2007). *The Quality of Learning: assessment alternatives for primary education*: University of Cambridge.
- Harlen, W., & James, M. (1997). Assessment and Learning: differences and relationships between formative and summative assessment. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 4(3), 365-379.
- Heitink, M. C., Van der Kleij, F. M., Veldkamp, B. P., Schildkamp, K., & Kippers, W. B. (2016). A systematic review of prerequisites for implementing assessment for learning in classroom practice. *Educational Research Review*, 17, 50-62.
- Hopfenbeck, T. N., Lenkeit, J., El Masri, Y., Cantrell, K., Ryan, J., & Baird, J.-A. (2018). Lessons Learned from PISA: A Systematic Review of Peer-Reviewed Articles on the Programme for International Student Assessment. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(3), 333-353.
- Looney, J. W. (2011). Integrating Formative and Summative Assessment: Progress toward a Seamless System? OECD Education Working Papers, No. 58. *OECD Publishing (NJ1)*.
- Perrenoud, P. (1998). From Formative Evaluation to a Controlled Regulation of Learning Processes. Towards a wider conceptual field. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 5(1), 85-102.
- Portugal. Despacho Normativo n.º 98-A/92. (Aprova o sistema de avaliação dos

alunos do ensino básico). *Diário da República n.º 140/1992, 1º Suplemento, Série I-B de 1992-06-20*. Lisboa: Ministério da Educação. Consultado em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/642919/details/maximized>.

Portugal. Lei 46/86. (Lei de Bases do Sistema Educativo). *Diário da República n.º 237/1986, Série I de 1986-10-14*. Lisboa: Assembleia da República. Consultado em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/222418/details/normal?q=Lei+46%2F86%2C%20de+14+de+outubro>.

Santos, L. (2016). A articulação entre a avaliação somativa e a formativa, na prática pedagógica: uma impossibilidade ou um desafio? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24(92), 637-669.

Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. In R. G. Tyler & M. Scriven (Eds.), *Perspectives on Curriculum Evaluation* (pp. 39-83). Chicago: Rand McNally.

Taras, M. (2005). Assessment - Summative and formative - Some theoretical reflections. *British Journal of Educational Studies*, 53(4), 466-478.

# **A privatização da gestão e a promessa de garantia de qualidade nas organizações educativas: o caso das Charter Schools (EUA)**

Mariline Santos  
Universidade de Aveiro  
mariline.santos@gmail.com

Catarina Rodrigues  
Universidade de Aveiro  
canrodrigues@gmail.com

## **Resumo**

A crise no Estado-Providência e a ineficiência do Estado enquanto fornecedor de serviços são, de acordo diversos autores, consideradas as principais impulsionadoras da adoção de políticas de influência neoliberal na reforma administrativa.

Associando-se os conceitos de Estado Mínimo (redução do poder do Estado e da despesa pública através da privatização e das lógicas de mercado) e de Nova Gestão Pública, surge um estilo de *governança* onde as fronteiras público/privado se esbatem numa parceria que se diz capaz de combater a burocracia e de melhorar a qualidade do serviço prestado.

No caso da Educação, falamos de uma progressiva privatização da Escola Pública pela introdução do elemento privado através do financiamento, do fornecimento de serviços, nas inspeções, auditorias e certificação de qualidade das escolas e da oferta formativa e, inclusivamente, na própria gestão escolar.

Observe-se o caso dos Estados Unidos da América onde se deu início à adoção de políticas neoliberais ainda nos anos oitenta, durante o governo de Ronald Reagan. Decorrente do baixo desempenho dos alunos em testes internacionais e da divulgação do relatório *A Nation at Risk*, o Governo assume a necessidade de uma profunda reforma administrativa promotora de melhoria da qualidade educativa, dando início a processos de descentralização e desregulação das escolas públicas pela introdução de políticas de mercado. Fomentou-se a escolha de escola (pública/privada) através de programas de apoio financeiro aos alunos (*vouchers* e benefícios fiscais), da criação de escolas especializadas (*Magnet Schools*) e de um novo modelo híbrido de escolas, públicas, mas de gestão privada - as *Charter Schools*.

Neste artigo, realizado com base em análise bibliográfica de publicações, artigos e estudos feitos por investigadores da área, partindo da abordagem dos conceitos teóricos associados ao (1) neoliberalismo, (2) Nova Gestão Pública, (3) *governança* e (4) privatização, temos por objetivo analisar o caso das *Charter Schools* - escolas públicas, de gestão privada e livres da maior parte da regulação estatal. Analisar-se-ão também as promessas de garantia de qualidade na Educação em torno deste modelo de escolas, denominadas de *education's best hope* e consideradas laboratórios de desenvolvimento de novas práticas pedagógicas, que não se cumprindo tiveram, em alguns locais, o efeito inverso, fazendo aumentar a segregação e a falta de equidade, tanto no acesso como no sucesso educativo.

## **1. Nova Gestão Pública, Governança e privatização**

Diversos autores referem a crise no Estado-Providência como estando na origem da adoção de políticas de influência neoliberal na reforma administrativa, enquanto alternativa à ineficiência do Estado enquanto fornecedor de serviços (Lima & Sá, 2017; Madureira & Rodrigues, 2006; Martins, 2009).

Também se assiste a uma substituição gradual da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão importadas dos modelos empresariais, implementando-se a chamada Nova Gestão Pública (NGP) (Hudson, 2007; Lima, 2018; Madureira & Rodrigues, 2006).

Processo este que acontece quer por influência do fenómeno de globalização quer por pressão de organismos transnacionais (Azevedo, 2007; Barroso, 2013; Dale, 2001).

Ao falarmos de NGP, implicitamente falamos de uma cultura de performatividade de um Estado menos centralizado, o que nos leva aos conceitos de descentralização, desregulação e delegação de competências (Lima, 2018; Lima & Sá, 2017; Madureira & Rodrigues, 2006).

Associado à NGP, à influência neoliberal de Estado Mínimo e à redução do poder do Estado e da despesa pública através da privatização e das lógicas de mercado, surge o neologismo *Governança*. Este modelo de gestão pública, que se pressupõe sustentável, transparente e eficaz, assume-se como uma ação conjunta entre Estado, sector privado e sociedade civil. Diz respeito ao “desenvolvimento de estilos de governo nos quais as fronteiras intra e inter setores público e privado se esbateram” (Monteiro & Horta, 2018, p.7) que se tem vindo a refletir nos vários campos de atuação do Estado, inclusivamente em Educação.

Tem-se assistido também, nas últimas décadas, a alterações substanciais na maioria dos sistemas educativos, por força dos mecanismos de regulação transnacional, que acompanham as novas tendências no campo administrativo a nível de processos de deslocação do poder do Estado (Azevedo, 2007; Barroso, 2013; Dale, 2001; Hudson, 2007) de uma forma verticalmente descendente – pela descentralização para os municípios e horizontalmente – pela adoção de medidas onde Estado e entidades privadas colaboram para prestação do mesmo serviço (Lima, 2018; Monteiro & Horta, 2018).

Este processo de deslocação vertical, traduz-se num objetivo claro de diminuição do papel do Estado enquanto fornecedor direto de serviços públicos, pressupondo-se, de acordo com Barroso (2013), “aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica” (p. 17).

No que diz respeito à deslocação horizontal do poder do Estado, o desenvolvimento conjunto de parcerias e articulações, esbatendo-se as fronteiras entre o público e privado, no pressuposto neoliberal de combate à burocracia e de melhoria na gestão pública pela introdução de lógicas de mercado e políticas de escolha (Lima, 2018; Monteiro & Horta, 2018).

De acordo com vários autores, estes dois processos de deslocação de poder levam a uma progressiva privatização da Educação, quer através da descentralização para o local, quer pela introdução do elemento privado que acontece, por exemplo, através questão do financiamento, das inspeções e auditorias às escolas, pela contratação de empresas fornecedoras de serviços de alimentação, limpeza, serviços de apoio e acompanhamento de alunos e da própria gestão escolar (Robertson, 2007; Benfield & Levin, 2004).

Acompanhando a própria evolução dos sistema educativos, surgiram ao longo dos anos diversos tipos de escolas, entre as quais escolas híbridas que conjugam o público e o privado - escolas públicas, de financiamento público, mas geridas autonomamente por associações de pais, professores e organizações educacionais (Benfield & Levin, 2004; Bóia, 2003; Lubienski, 2009; Robertson, 2007). Dentro deste modelo de escolas surgem, nos Estados Unidos da América (EUA) as *charter schools* que são o centro deste artigo.

## **2. As *charter schools* – breve definição e contextualização**

Nos EUA, o serviço educativo é garantido por uma rede escolar composta por diversos tipos de escolas públicas e privadas. Dentro das públicas, existem duas tipologias de escola, as que são da total responsabilidade do Estado, que serão denominadas ao longo deste trabalho por *públicas tradicionais*, e as *charter schools*.

As *charter schools*, consideradas a componente mais importante da reforma educativa nos Estados Unidos da América (EUA), são escolas públicas, de gestão privada e autónoma, independentes e livres da maior parte das regulações locais e estaduais impostas às restantes escolas públicas (Rohr, 2014). São consideradas organizações híbridas que conjugam o *público* e o *privado* (Lubienski, 2009) e vistas como meio privilegiado de desburocratização e de fomento de mercado (Henig, 2018; Rotberg & Glazer, 2018).

As *charter schools* surgiram no decorrer de um processo de falência das escolas públicas resultante do insucesso escolar, de injustiças sociais, da indisciplina e da crescente criminalidade, conforme apregoado pelos defensores de políticas neoliberais. Com objetivo de colmatar todas as

falhas das escolas públicas tradicionais e incrementar o sucesso escolar, apresentam dias de aulas ou anos escolares mais longos, inovação pedagógica e curricular, defendem o recrutamento de professores (não funcionários públicos) competentes e experientes (Henig 2018; Lubienski, 2009; Rohr, 2014; Rotberg & Glazer, 2018).

As primeiras abriram no Minnesota em 1992 e, inicialmente, foram criadas para atender a grupos de risco por abandono escolar, dificuldades de aprendizagem e minorias étnicas, dando-lhes oportunidade de frequentar escolas eficazes, gratuitas, promovendo assim a equidade social (Henig 2018; Lubienski, 2009; Rohr, 2014; Rotberg & Glazer, 2018).

No ano letivo de 2016/2017 existiam cerca de 7100 *charter schools* para uma população de 3 milhões de alunos em 42 Estados. Atualmente, existem *charter schools* em 44 dos estados<sup>1</sup>.

Criadas por contratos, de 3 a 5 anos, subscrito pelas autoridades educativas e pela entidade gestora, de acordo com as normas previstas pelo Estado e com a supervisão do Governo Federal, permitem a pais, líderes da comunidade e outros, a flexibilidade para inovar e oferecer aos alunos outras possibilidades de ensino/aprendizagem. Podem, por exemplo, ser organizadas em torno de uma missão principal, currículo, métodos de ensino e formas de organização alternativa, com ou sem fins lucrativos. Não podem, no entanto, ter carácter religioso, assim como nenhuma das escolas públicas nos EUA<sup>2</sup>.

São financiadas por entidades locais, estados e outras organizações governamentais ou não, que monitorizam e fiscalizam a sua qualidade, resultados académicos, finanças e cumprimento das disposições legais contratuais e podem ser fechadas se não cumprido o contrato<sup>3</sup>.

Apenas 9,1% do financiamento total é da responsabilidade do governo federal, dos quais 6% do Departamento da Educação, sendo o resto suportado pelos estados, comunidades locais, fundações ou por

---

<sup>1</sup> <https://www.ecs.org/charter-school-policies/>

<sup>2</sup> <https://www2.ed.gov/parents/schools/choice/definitions.html>

<sup>3</sup> Aquilo a que os autores chamam de *accountability*. O conceito de *accountability* é um conceito “polissémico” e “denso” que integra três dimensões: “avaliação”, “prestação de contas” e “responsabilização” (Afonso, 2009, p. 14)

donativos de empresas e cidadãos anónimos<sup>4</sup>. O financiamento é sempre feito por aluno e de capital para instalações, também por aluno, que pode ser usado para equipamento, programas, pagamento de salários de pessoal docente e não docente (Boia, 2003; Zinsmeister, 2014).

Segundo os seus defensores, o facto de poderem ter fins lucrativos promoveria a qualidade da escola e aumentaria a probabilidade de se cumprirem os pressupostos associados às *charter schools* (Bóia, 2003; Paraskeva, 2010; Zinsmeister, 2014).

Dadas todas as promessas em torno do seu conceito, as *charter schools* foram denominadas como *education's best hope* e consideradas laboratórios de desenvolvimento de novas práticas pedagógicas que, em caso de sucesso, poderiam ser aplicadas mais tarde em larga escala<sup>5</sup>.

Nos próximos pontos analisaremos a evolução deste programa, as promessas, bem como as controvérsias em torno dele, de acordo com a opinião de vários investigadores na área.

### **3. Influências neoliberais nas políticas educativas nos EUA**

Os Estados Unidos da América (EUA) começaram a adotar políticas neoliberais, no início dos anos oitenta, decorrente da divulgação do relatório *A Nation at Risk*. Também com o baixo desempenho dos alunos em testes internacionais, apontado como a verdadeira fragilidade e motivo da crise de produtividade e competitividade, o então governo assume a necessidade de uma profunda reforma educativa, iniciando processos de descentralização e desregulação das escolas públicas (Bóia, 2003; Henig 2018; Paraskeva, 2010; Rotberg & Glazer, 2018).

Ainda na senda de promover a qualidade na educação, em 2002, sob o lema *No Child Left Behind* (NCLB)<sup>6</sup>, assinado por George W. Bush, introduziu-se um sistema de avaliação regular para alunos e professores orientando, segundo os seus defensores, a escola para elevados

---

<sup>4</sup> [http://www.ecs.org/html/educationIssues/CharterSchools/CHDB\\_intro.asp](http://www.ecs.org/html/educationIssues/CharterSchools/CHDB_intro.asp)

<sup>5</sup> <http://www.ed.gov/admins/comm/choice/charter>

<sup>6</sup> <http://www.edweek.org/ew/section/multimedia/no-child-left-behind-overview-definition-summary.html>

padrões de ensino. Este programa de avaliação foi substituído em 2015 pelo *Every Student Succeeds Act*<sup>7</sup>.

Por forma a melhorar a qualidade da oferta educativa, além da introdução de métodos de avaliação externa nacional, fomentou-se a capacidade de escolha (pública/privada) com programas de apoio financeiro aos alunos (*Students Financial Assistance*) através de um sistema de *vouchers* e benefícios fiscais e diversificou-se a oferta de escolas pela criação de, entre outros modelos de escolas, as *charter schools* (Bóia, 2003).

Inicialmente a favor do programa de escolha de escolas e do movimento *charter school*, Ravitch (2014), apresenta uma série de argumentos contra os mesmos. Sobre as *charter schools*, diz-nos que a mensagem que se tenta passar é que as escolas públicas são péssimas e que as *charter schools*, como resultado de políticas neoliberais, livres do poder estatal e local, autónomas e impulsionadoras da liberdade de escolha, são a única solução possível para resolver todos os problemas relacionados com a falha do sistema educativo nos EUA. Ou como nos dizem Yoder & Rooney (2007), “providing the worl of Education with a new face and new hope” (p. 2).

#### **4. Promessas em torno das *Charter Schools***

As promessas em torno das *charter schools* são dos assuntos mais debatidos pelos investigadores na área, podendo ser sintetizadas em seis pontos (Hill, 2006; Yoder & Rooney, 2007; Zinsmeister, 2014; Rotberg & Glazer, 2018; Henig, 2018):

(1) A gestão privada levaria a outras formas de financiamento o que permitiria implementar melhorias a nível das condições dos espaços escolares (material didático, serviços de apoio à escola) onde todos trabalhariam para o bem-estar dos estudantes e do desenvolvimento da própria comunidade escolar; o facto de poderem ter fins lucrativos poderia promover a qualidade do ensino;

(2) Enquanto *laboratórios* de educação, testariam novos métodos de ensino, promoveriam e incentivariam também a inovação nas escolas públicas tradicionais através da competição (as escolas seriam

---

<sup>7</sup> <http://www.ed.gov/essa?src=policy>

obrigadas a competir pelos alunos o que as obrigaria a elevar a qualidade do serviço prestado);

(3) O conceito de inovação curricular, pela adaptação às novas realidades da sociedade e exigências profissionais, em que os valores sociais surgem aliados ao conhecimento científico e ao desenvolvimento de competências pessoais, enquanto garantia de sucesso educativo, tornar-se-ia mais apelativo para as famílias;

(4) Dada a sua autonomia, seriam escolas pequenas adaptadas ao meio, à comunidade, mais próximas da cultura e das especificidades de cada local e livres para adotar as metodologias mais adequadas a cada aluno;

(5) Teriam professores mais competentes pois, pelas suas características, estas escolas seriam mais atrativas para os professores, quer pelos vencimentos, quer pelas restantes condições de trabalho: possibilidade de trabalharem com grupos de alunos mais pequenos, currículos flexíveis, trabalho colaborativo entre docentes e partilha de boas práticas; os professores poderiam usufruir também da variedade de oferta de escolas para poderem escolher o local de trabalho, a escola que melhores condições oferecesse, quer a nível de valorização profissional, quer a nível de metodologia de ensino;

(6) Uma vez que não poderiam excluir alunos, ou recusá-los, ofereceriam uma educação de qualidade a famílias mais desfavorecidas, que de outra forma não poderiam aceder ao serviço privado, promovendo desta forma também a liberdade de escolha; as famílias poderiam escolher a *charter school* que melhor se adaptasse às suas necessidades e aos seus objetivos de formação.

Para comprovar que estas promessas estariam a ser cumpridas realizaram-se diversos estudos que Walberg (n.d.) elenca no seu trabalho.

Este autor, defensor das políticas de mercado e da escolha da escola baseia-se sobretudo os de Caroline Hoxby, economista em Harvard, por serem dos mais completos até à data<sup>8</sup>. Os resultados de Hoxby (2004) sugeriam que os alunos pobres e hispânicos tinham um bom desempenho nas *charter schools*. No ver de Walberg (2004), o facto da percentagem destes alunos ser maior também nestas escolas, seria um bom indicador da inclusão social e do sucesso escolar.

---

<sup>8</sup> Estudo publicado em 2004 que abrangia 99% das charter schools (Walberg, n.d., p. 33)

Os estudos Hoxby indicavam também que *charter schools* com maior autonomia e maior financiamento por aluno teriam “maior probabilidade de se superiorizar na proficiência” (Walberg, n.d.) – comprovando-se que a autonomia é um potenciador de qualidade educativa. *Charter schools* de distritos de grandes dimensões, com níveis elevados de escolha, tinham 35% mais de probabilidade de terem currículos rigorosos em inglês, matemática, ciências. Tratava-se também escolas com salas de aula mais estruturadas e equipadas, com mais recursos – condições favoráveis à melhoria de desempenho.

Sobre a questão do sucesso escolar, os estudos de Hoxby concluíam que os alunos das *charter schools* tinham 5,2% de maior probabilidade de proficiência em leitura e 3,2% em matemática (Walberg, n.d.).

Baseando-se igualmente nos estudos de Bryan Hassel, Walberg acrescenta que dos 26 estudos mais rigorosos, 12 concluíram que o progresso seria maior em *charter schools*, 4 concluíram que o maior progresso seria a nível do 1º ciclo, 6 concluíram que os progressos seriam semelhantes aos das públicas tradicionais e 4 concluíram que o progresso seria menor (Walberg, n.d.).

Walberg refere ainda que “os dados sobre escolas com contrato não constituem [...] um teste definitivo da ideia de que os mercados inteiramente livres da educação irão, ainda de forma mais substancial e consistente, aumentar o desempenho académico e satisfação dos pais e eficiência económica vedada às escolas publicas”, mas que o sucesso das mesmas pode ser um impulsionador da qualidade de todas as escolas por via da competição entre escolas, ou seja, pelo mercado da livre concorrência (Walberg, n.d., p. 46).

Perante todas as promessas, as *charter schools* tornaram-se sem dúvida apelativas, sedutoras (Nóvoa, 2009) mas, na perspetiva de Ravitch (2014), este conceito de perfeição deve ser desmistificado empiricamente e pela realidade observada nas escolas. Vejamos então as vozes da oposição no próximo ponto.

## **5. Controvérsias em torno do programa**

Como referimos no ponto anterior, as *charter schools* surgiram, rodeadas de promessas, no decorrer de um processo de falência das escolas públicas resultante do insucesso escolar, de injustiças sociais, da indisciplina

plina e da crescente criminalidade. Vejamos, fazendo corresponder ponto a ponto promessa e controvérsia, o que tem acontecido ao longo dos anos:

(1) A questão dos fins lucrativos e da qualidade do ensino:

Segundo os seus defensores, o facto de poderem ter fins lucrativos promoveria a qualidade da escola e aumentaria a probabilidade de se cumprirem os pressupostos associados às *charter schools*. No entanto, estes ideais nem sempre se cumpriram.

A competição entre escolas faz “com que as energias e os recursos [...] se esgote em estratégias promocionais e de marketing para atrair os “melhores alunos” (Barroso, 2003, p. 7) e as faça investir mais na “aparência das instalações” e na “imagem pública” do que na melhoria das condições de ensino/aprendizagem publicitadas (Whitty & Power, 2002, p. 26)<sup>9</sup>. Bem como pelo facto de grande parte da tomada de decisões ser feita mais pela racionalidade económica e pelo lucro do que pelo sucesso ou bem-estar dos alunos.

Ainda existe a questão do encerramento imprevisto de escolas, por vezes relacionado com a falta de financiamento, falta de alunos ou processos de falência, que deixam centenas de alunos sem escola e de regresso à escola pública tradicional local, ou deslocados para outras localidades (entre 2000 e 2013, encerraram cerca de 2500 *charter school*<sup>10</sup>).

(2) A questão da inovação pedagógica:

No que diz respeito à inovação pedagógica, algumas optaram por metodologias tradicionais, por serem preferidas e conhecidas pelos pais, em detrimento da aposta nos “laboratórios de inovação” (Paraskeva, 2010, p. 37). Também a influência nas públicas tradicionais, por vezes, fez-se sentir pela negativa, muitas vezes prejudicada pela questão do financiamento e pelo aumento da segregação racial.

(3) A questão do sucesso escolar:

O sucesso educativo e os níveis de desempenho académico são largamente estudados e debatidos em estudos comparativos entre *charter*

---

<sup>9</sup> Existem diversas formas de publicitar a escola no mercado. Através de revistas locais e regionais educacionais para pais, festas nos parques infantis, “*open houses*” na escola, publicidade espalhadas na comunidade; páginas na internet com mapas interativos. (Rohr, 2014, p. 99).

<sup>10</sup> <https://www.forbes.com/sites/petergreene/2018/09/28/the-promises-charter-schools-dont-make/#56bc29ea67ad>

*schools* e escola públicas. Os resultados apresentados pelos estudos de Hoxby, bem como nos restantes usados por Walberg, na visão dos não defensores destas medidas são dados pouco convincentes da superioridade das *charter schools* (Hanauer, 2010).

Num outro estudo mais recente, Betts & Tang (2014) revelaram que algumas *charter schools* produzem melhores resultados na área de matemática do que as públicas tradicionais. No entanto, a nível da leitura, os resultados não são tão expressivos, não se revelando grandes diferenças entre *charter schools* e as públicas tradicionais.

Ravitch (2014), baseando-se no estudo realizado por Margaret Raymond<sup>11</sup>, refere que apenas 1 em cada 5 das escolas tem resultados realmente acima da média. Este estudo que avalia o progresso dos alunos em cerca de metade das *charter schools* e o compara com o desempenho nas públicas tradicionais no mesmo contexto conclui, por exemplo, que na matemática, nas *charter schools* apenas 17% dos alunos tem resultados superiores e 37% tem piores resultados, sendo 46% os resultados académicos equivalentes.

Há ainda quem fale em falso sucesso educativo em algumas *charter schools*, dando-se o exemplo das *Knowledge Is Power Program* (KIPP), que podem reter os alunos nos primeiros anos de escolaridade com base nos resultados nos testes standardizados. Mesmo que as notas dos alunos sejam boas, os alunos podem ser retidos caso não obtenham os resultados de acordo com as metas da escola (El-Amine & Glazer, 2010).

#### (4) A questão da autonomia:

Relativamente à questão da autonomia, apesar de se assumir que as *charter schools* estão livres da maioria das leis existentes, na realidade, isso depende sempre do estado em que estão inseridas e das políticas por eles adotadas. Cada Estado possui as suas próprias leis que podem limitar a autonomia das *charter schools*<sup>12</sup>. A questão prende-se também com a *accountability*, são poucas as *charter schools* que têm alguma autonomia neste aspeto. A maior parte delas tem de “prestar contas” da mesma forma que as públicas tradicionais e outras de forma bem mais

---

<sup>11</sup> Economista da Universidade de Stanford responsável pelo *National Charter Study 2013 - Center for Research on Education Outcomes* (CREDO)

<sup>12</sup> <https://www.ecs.org/charter-school-policies/>

intensa pois cresce-se ao estado, a entidade gestora e outros sistemas de certificação da qualidade (Finnigan, 2007).

Além da questão legal associada a cada Estado, ou emanada do poder central, a autonomia também varia de acordo com as características de cada escola e de acordo o tipo de autorização patente no contrato, ou de acordo com quem estabelece parcerias, dependendo também se é uma escola nova, construída para o efeito, ou se é uma escola “convertida” (Santos, 2016).

Um indicador da limitação de autonomia é o facto destas escolas possuírem apenas cerca de um terço de controlo nas decisões mais importantes, de acordo com um estudo sobre a autonomia nas *charter schools* realizado por Finnigan (2007) junto dos diretores e dos professores.

No mesmo estudo, os inquiridos admitem partilhar decisões importantes, como as relacionadas com o currículo e certificação de professores, com a entidade autorizadora do *charter*. Cerca de dois terços dos inquiridos admite ter níveis altos de autonomia na definição de currículo, mas os diretores da maior parte dessas escolas em estudo apontaram os testes nacionais estandardizados como limitadores dessa autonomia pois muitas vezes sentiam pressão em adequar os conteúdos curriculares em prol dos bons resultados. Conforme nos diz a autora do estudo,

In the case of curriculum and assessment, the requirement to participate in state tests had the potential to limit school-level autonomy because of the pressures to succeed on this assessment (particularly when these assessments had “high stakes”), and as a result, schools in some cases had to either discontinue other forms of assessment or alter their curricular programs to improve performance. (Finnigan, 2007, p. 514)

Uma das conclusões a que este estudo chega é que a maior parte das *charter schools* não tem a autonomia que lhe é atribuída uma vez que esta é limitada pelas leis estaduais, pela regulação estatal e pela *accountability* obrigatória, comprovando-se também que a autonomia dada pelo poder central é diminuída pelo poder local (Finnigan, 2014).

Hoxby (2006) diz-nos que a questão da *accountability* (o terem de prestar contas perante a comunidade e a entidade gestora sobre desempenho dos alunos e perante o Estado através dos testes nacionais), o não poderem ajustar currículos, salários, e outras questões relacionadas com a administração de escolas prova a falta de autonomia.

Hoxby, comprovara, anos antes de Finnigan, os mesmos resultados, o que demonstra que a longo prazo não se verificam melhorias a nível de autonomia no programa *charter schools*.

Relativamente à questão da proximidade à comunidade, enunciava-se que as *charter schools* seriam escolas pequenas geridas localmente, o que significaria uma maior proximidade com a entidade gestora. No entanto, com a criação das redes de escolas, a entidade gestora pode estar deslocada geograficamente da escola (por vezes noutra estado)<sup>13</sup>.

Henig (2018), refere-se a esta questão como sendo um problema de escala, ou seja, não se trata de apenas uma pequena escola, com características próprias, inserida e adaptada às necessidades do local, mas de extensas redes de escolas indiferenciadas espalhadas por vários estados – redes essas que muitas vezes substituem o ministério da educação (Henig, 2018).

(5) A questão do quadro docente de excelência e melhores condições de trabalho para professores:

No que diz respeito à promessa de professores mais experientes, com formação especializada e competentes do que nas públicas tradicionais, segundo Exstrom (2012), 30% dos professores tinham menos de 3 anos de serviço e 75% menos de 10 anos. Na realidade, nem todos os Estados requerem obrigatoriamente professores licenciados ou com habilitações para a docência, o que se pode traduzir na existência de professores menos experientes e alguns sem a formação prometida a lecionar em *charter schools*, mas é uma situação economicamente mais vantajosa, por serem considerados mão-de-obra mais barata (ver Quadro 1).

Quanto a promessas de melhores condições de trabalho para a docência, começemos pelos vencimentos. Em alguns Estados os professores e administradores das *charter schools* ganham menos do que os professores das públicas tradicionais da mesma localidade (Wey, Patel & Young, 2014).

Segundo um estudo realizado por Wey et al. (2014), o trabalho colaborativo entre docentes nas *charter schools* era menor do que nas públicas tradicionais. Os docentes das *charter schools* também tinham menos acesso a uma formação profissional de qualidade. A avaliação

---

<sup>13</sup> <https://www.forbes.com/sites/petergreene/2018/09/28/the-promises-charter-schools-dont-make/#7a07f4ba67ad>

de desempenho a que estão sujeitos é mais injusta quando comparada com a dos docentes das escolas públicas tradicionais.

**Quadro 1 - Quadro comparativo entre professores das escolas públicas tradicionais e *charter schools*<sup>14</sup>**

<i>Charter schools</i>	Públicas
30 % têm menos de 3 anos de serviço; 75% menos de 10 anos de serviço;	15 % têm menos de 3 anos de serviço; 43 % têm menos de 10 anos de serviço;
23 estados requerem licenciatura ou certificação 14 requerem apenas uma percentagem de professores licenciados 4 não requerem professores licenciados  Algumas redes de <i>charter schools</i> fundaram escolas próprias para formação de professores especificamente para trabalhar em <i>charter schools</i> .  Outras recorrem a técnicos - engenheiros, músicos, historiadores. (Zinsmeister, 2014, p. 85)	Licenciatura ou certificação para ensino reconhecida pelo estado ou distrito escolar;
Podem pagar salários mais altos de acordo com competências e qualificações; Dois terços das <i>charter</i> pagam ordenados semelhantes aos públicos;	Salários baseados numa tabela – anos de serviço e grau académico;

(6) A questão da segregação dos alunos e a liberdade de escolha:

E, por último, a questão da não exclusão de alunos e da liberdade de escolha. A promoção da equidade pela não exclusão dos alunos também não se verifica em todas as *charter schools*. Paraskeva (2010), numa perspectiva de antipolíticas neoliberais, denomina-as de “guetos educacionais”, um “claro apartheid educacional”, que são “o comprovativo dos perigos e das falsas promessas inerentes aos programas *charter*” (pp. 9-11).

Referem-se complexos processos de matrícula, assinatura de contratos e inclusivamente a visita de um representante da instituição a casa dos candidatos são recorrentes, o que permite uma triagem de alunos e uma crescente desigualdade social (El-Amine & Glazer, 2010; Henig, 2010).

<sup>14</sup> Com base nos dados fornecidos em Exstrom (2012) e (Zinsmeister, 2014) e em <http://ecs.force.com/mbdata/mbquestNB2C?rep=CS1720>

Existem também referências a escolas que não permitem a matrícula a estudantes com direito a refeição ou transporte gratuito (provenientes de estratos sociais mais baixos), alunos em aprendizagem da língua inglesa ou alunos com necessidades educativas especiais:

Charter schools continue to be associated with increased levels of racial isolation for their students, either in terms of minority segregated schools or white segregated learning environments. Studies suggest that sorting students by socioeconomic status is linked to charters, as well as a propensity for charter schools to serve lower numbers of English Language Learners and students with disabilities. (Frankenberg, Siegel-Hawley, Wang, 2011, p. 13)

A questão da assinatura do contrato de frequência entre pais, alunos e escola é também considerado um fator importante no aumento da segregação. Primeiro, porque nem todos os pais e alunos têm capacidade – cognitiva, cultural e económica – de cumprir todos as cláusulas previstas. Os alunos podem ser expulsos por incumprimento do contrato ou por persuasão, o que normalmente acontece após receberem o financiamento. Em segundo lugar, porque ao regressarem à escola pública tradicional, obrigada por lei a aceitar todos os alunos da sua zona durante o ano letivo, o financiamento não os acompanha, criando vantagem financeira de um lado e um problema ainda maior na escola que o recebe. O que vai aumentar o fator segregação também na escola tradicional (El-Amine & Glazer, 2010).

Inicialmente dirigidas para as minorias dos grandes centros urbanos que procuravam alternativas às escolas públicas, nos últimos anos com a abertura de escolas *charters* em zonas favorecidas das cidades, estas tornaram-se alvo de procura também pelas famílias de classe média/alta. Neste momento, algumas são vistas como uma forma de educação privada de elite, com a vantagem de não haver mensalidade, a que ocorre um público inicialmente não previsto, aumentando a procura, diminuindo a oferta e conseqüentemente limitando a liberdade de escolha (Henig, 2013, pp 9 - 11). Conforme refere um autor:

We're moving into the second generation of school choice. The first generation was about helping kids in failing schools and giving them a safety valve. The second generation of school choice is now actually about middle-class parents (Richards, S., (2011), citado por Henig, 2013, p. 9).

Ao falarmos em escolha de escola e da promessa de acesso de todos os alunos, não podemos esquecer um fator importante – a sorte. Quando a procura excede a capacidade de uma determinada *charter school*, o sistema utilizado na seleção dos alunos é um sorteio (*the lottery*), recorrendo a sistemas informáticos, de extração de um papel ou uma bola numerada. Neste caso, como definir o conceito de escolha da escola? O aluno escolhe a escola ou a escola escolhe o aluno?

Mediante o confronto das promessas com a realidade, que futuro se adivinha para estas escolas?

## 6. Evolução do programa *charter school*

Um Inquérito do *Glove Park Group 2006*, cujo objetivo seria avaliar a opinião pública sobre as *charter schools*, concluiu que 74% dos inquiridos era a favor da sua expansão, 62% a favor do fim dos limites legais do número de escolas *charter*, 85% a favor de mais opções de escolha e 55% estariam interessados em inscrever os filhos numa. 83% dos inquiridos era a favor de mais flexibilidade na elaboração do currículo e 90% a favor da responsabilização dos alunos, professores e pais pelo progresso dos alunos, o que na perspetiva de Walberg é um bom indicador do grau de satisfação do público e indicador favorável da expansão das *charter schools* (Walberg, n.d.).

Segundo Gray (2013), esta expansão define-se em dois momentos. Num primeiro momento surgem escolas individuais e, num segundo momento, produto da própria evolução do mercado, surgem as redes de escolas.

Escolas de sucesso, como por exemplo as *KIPP*, *Achievement First* e *Aspire Public Schools*, são convidadas a abrir noutras distritos ou estados e incubadoras de *charter schools* recrutam, selecionam fundadores e investidores, desenham, constroem e equipam as novas escolas. Além de que também formam líderes, recrutam professores e fazem a ligação com a comunidade, fundadores e todos os *stakeholders* com o objetivo de assegurar o sucesso das escolas novas e melhorar as existentes (Gray, 2013).

Atualmente, foram criadas em alguns estados, empresas que certificam a qualidade das *charter school* existentes e que recuperam as que

estão em risco (económico, com falta de alunos, ou menor qualidade)<sup>15</sup>, ou seja, utilizando linguagem do mundo empresarial, fazem o *rebranding* dessas escolas-empresa, para que possam regressar ao mercado.

Mas independentemente da forma como são criadas – de origem ou convertidas, ou da forma como evoluiu o programa, as *charter school*, que tinham o objetivo inicial de serem “laboratórios de inovação transformaram-se em laboratórios de privatização” (El-Amine & Glazer, 2010, p. 135) E, rapidamente, uma escola de sucesso transforma-se numa rede privatizada e autónoma de escolas produzidas em série, numa incubadora de empresas. Na realidade, ao referirmos as *charter schools*, não podemos separar o conceito de neoliberalismo e da tendência de privatização da escola pública (El-Amine & Glazer, 2010; Lozano, 2011; Paraskeva, 2010).

## Conclusão

Conforme verificámos, mediante todas as promessas feitas em volta de um novo conceito de escolas, sem dúvida que um programa como o das *charter school* não deixa de ser tentador. No entanto, após analisarmos cuidadosamente os estudos feitos sobre a aplicação e desenvolvimento do programa, revisitarmos as promessas não cumpridas, a desigualdade crescente e a segregação causadas pelas políticas de escolha, não podemos deixar de concluir que há muita coisa a fazer antes de se poder implementar um programa destes com sucesso.

Os estudos analisados mostram-nos que as desigualdades sociais aumentaram substancialmente com a adoção de políticas neoliberais e que quem tem poder económico continua a obter vantagem nos “quase-mercados”, quando se trata de escolher. Também a questão da autonomia não deixa de ser uma falsa promessa. As escolas deixam de estar sobre o poder central do Estado, para estarem ainda mais controladas pelo poder local ou pela entidade responsável pela contratualização e/ou pela entidade administradora, seja comunidade, uma associação, uma fundação ou uma empresa com fins lucrativos.

---

<sup>15</sup> <https://credo.stanford.edu/news/credo-stanford-university-releases-evaluation-charter-restart-model>

Os responsáveis pela reforma educativa nos EUA, conforme o que se pode observar no documentário *Waiting for Superman*<sup>16</sup>, acreditam que a adoção de políticas neoliberais são a única solução para salvar a educação, o super-herói que vai salvar as crianças de uma escola pública em falência. No entanto, vários autores advertem-nos para a subversão de todo um ideal de equidade, de sucesso escolar, de segurança, de *salvação*, que está ao alcance, não de todas, mas apenas de algumas crianças. Ravitch (2014), após analisar o documentário, e partindo de todo o conhecimento que tem sobre o assunto, diz não se sentir fascinada pelo mundo subjacente às *charter schools*, pelo contrário, afirma-nos em conclusão: “I felt an immense sense of gratitude to the much-maligned American public Education system, where no one has to win a lottery to gain admission” (p. 49). Felizmente ainda existem escolas públicas tradicionais que garantem o igual acesso a todos os alunos.

Na Europa, são vários os países que adotaram políticas semelhantes fomentadoras do quase-mercado educativo e de liberdade de escolha com a introdução dos *vouchers*, ou cheque-ensino, e a criação de uma rede de escolas semelhantes às *charter schools*, como por exemplo a Suécia (Santos, 2016, 2018).

Cristo (2013), em conclusão dos seus estudos sobre outros sistemas educativos que implementaram este modelo de escolas, questiona:

O que podemos nós, portugueses, reter destes exemplos? Sem cair em tentações de importar sistemas educativos por inteiro, o conhecimento dos sistemas dos nossos parceiros internacionais é um importante contributo para a reflexão acerca do nosso próprio sistema – sobre as suas características positivas e negativas, e sobre o modo como o melhorar. (p. 100)

Sem dúvida que, devemos aprender com o que se tem feito, mas devemos sobretudo refletir sobre essa ação antes de partir para reformas quer sejam impostas por órgãos transnacionais, quer pelo desejo de inovação ou de fazer transparecer a modernidade.

---

<sup>16</sup> Documentário de Davis Guggenheim, de 2010, que retrata o a falência do sistema educativo americano e as soluções apresentadas para recuperar. O documentário acompanha também a história de alguns alunos que dependem da *lottery* para frequentarem uma *charter school*.

Como nos diz Paraskeva (2010), não existe uma fórmula única para uma reforma, mas que esta se deve basear: num compromisso de igualdade; na defesa de níveis elevados a serem atingidos por todos os alunos; no reconhecimento das necessidades reais da sala de aula, dos alunos, dos professores; em parcerias entre alunos, pais e comunidade; num currículo perspectivado como um *continuum* de tomada de decisões; na criação de condições para a colegialidade e inovação; na defesa da escola como um bem público; na diversidade cultural; na promoção de uma educação justa e igual.

Segundo o autor, “importa sim, melhorar todo o sistema de educação para que os pais não sejam obrigados a escolher, a competir por uma pequena seleção de escolas” (Paraskeva, 2010). Melhorar a Escola Pública, não pela concorrência direta das escolas privadas, ou pelas políticas de escolha, mas por agir diretamente na Escola Pública. Ou seja, pela valorização do pessoal docente enquanto profissional crítico e reflexivo, que contesta, que apresenta soluções, que exige alternativas viáveis e pela criação de “espaços de resistência” que aliam a capacidade de reflexão com a mudança, ou seja, não só a reflexão crítica, como a ação crítica (Hill, 2003, pp. 42- 45).

Ao longo deste artigo foram analisados conceitos relacionados com a emergência das *charter schools* e é quase impossível não estabelecer comparação entre este modelo de escolas e uma das perspectivas de futuro apresentada por Nóvoa.

Nóvoa (2009) apresenta algumas perspectivas de futuro para a Educação, sendo que a primeira coincide com a questão da liberdade de escolha e da diversidade de escolas. Esta imagem apresentada denomina-se de “Educação Pública, Escolas Diferentes” e assenta numa tipologia de escolas, envoltas em ideologias “particularmente sedutoras” de Educação como “bem privado” e diversificadas, consequência dos fenómenos de globalização, da crescente “abertura à diferença” e que se traduzem numa maior liberdade de escolha (pp.10-11). Uma diversidade de escolas que assenta em diferentes formas de organizar escolas: pelos contratos com várias identidades; pela diferenciação de projetos educativos baseados em iniciativas de professores e/ou associações pedagógicas; pela diferenciação de percursos escolares baseados em acordos com sociedades científicas ou universidades.

No entanto, na perspectiva de Nóvoa (2009) esta diversidade pode contribuir muito mais para uma “tribalização” da sociedade em detrimento do que se espera que uma sociedade seja: coesa e desenvolvida. Pois como nos diz o autor:

No dia em que cada grupo social ou religioso tiver a sua própria escola, fundada em crenças e valores próprios, a acção pedagógica tornar-se-á mais coerente e harmoniosa. Mas, pelo caminho, perder-se-á uma das principais qualidades da escola pública, a possibilidade de instaurar narrativas partilhadas e culturas de diálogo. (p. 10)

Num passado não muito distante, esteve prevista a concretização de um projeto semelhante em Portugal – as escolas independentes (Santos, 2016, 2018), aprovado pelo XIX Governo em 2014, no Guião para a Reforma de Estado (GRE) e posteriormente no Programa do XX Governo Constitucional (2014).

Nesse ano, podia ler-se o seguinte:

Trata-se, aqui, de convidar (...) mediante procedimento concursal, a comunidade dos professores do ensino estadual a organizar-se num projeto de escola específico, de gestão dos próprios professores, mediante a contratualização com o Estado do serviço prestado e do uso das instalações. Essa oportunidade garante à sociedade poder escolher projetos de escola mais nítidos e diferenciados. (GRE, 2014, p. 59)

Ou ainda:

A diversificação da natureza institucional das escolas, nomeadamente pelo incentivo ao desenvolvimento de modelos inovadores, tais como escolas independentes, que garantam o serviço público de educação, a partir de projetos liderados por professores do setor público ou consórcios integrando encarregados de educação, municípios ou IPSS, com base em concursos públicos e mediante a celebração de contratos-programa. (Programa do XX Governo, 2014, p. 15)

No entanto, dada a moção de rejeição aprovada pelo Parlamento ao XX Governo, em 2015, e constituído o XXI Governo por forças políticas opostas, o projeto parou. Mas, se observarmos o percurso feito pelos sistemas educativos que nos rodeiam (e nos inspiram e influenciam) que futuro nos espera?

## Referências

Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial. Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Barroso, J. (2003). O Estado e a Educação: A regulação transnacional, a regulação nacional e a micro-regulação local. *A Escola entre o Estado e o Mercado: O Público e o Privado na Regulação da Educação*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, pp. 53-74.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas*, (12 e 13), 13-25
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2004). *A Privatização da Educação - Causas e implicações*. Porto: ASA.
- Betts, J. R., & Tang, Y. E. (2014). *A Meta-Analysis of the Literature on the Effect of Charter Schools on Student Achievement*. Washington: Center on Reinventing Public Education
- Bóia, J. M. P. (2003). *Educação e Sociedade - Neoliberalismo e os desafios do futuro*. Edições Sílabo.
- Cristo, A. (2013). *Liberdade e autonomia na educação, Escolas para o século XXI*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Cristo, A., Raymond, M., Steen, S. (2012). *As novas escolas*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Dale, R. (2001). Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda estruturada para a educação”? *Educação, Sociedade & Cultura*, (16), 133-169
- El-Amine, Z. & Glazer, L., (2010). “Evolução” ou “Destruição? Um olhar sobre Washington, D. C. In J. Paraskeva (org.), *O Direito à Escolha em Educação* (pp. 133-155). Ramada: Edições Pedagogo.
- Exstrom, B. M. (2012). Teaching in Charter Schools. *National Conference of State Legislatures*, (July), 1–6.
- Finnigan, K. (2007). Charter School Autonomy. The mismatch between theory and practice. *Educational Policy*, 21(3), 503 – 526. doi: 10.1177/0895904806289189.
- Frankenberg, E., Siegel-Hawley, G., & Wang, J. (2011). Choice without equity: Charter school segregation. *Education Policy Analysis Archives*. Retrieved from <http://eric.ed.gov/?id=EJ913487>
- Giroux, H. (2011). *Contra o Terror do Neoliberalismo*. Ramada: Edições Pedagogo.
- Gray, e. (2013). Incubate for America? In R. Lake (org), *Hopes, Fears, & Reality - A Balanced Look at American Charter Schools in 2012* (pp. 31- 42). Washington: Center on Reinventing Public Education.
- Haerens, M., & Zott, L. M. (Orgs). (2012). *Charter Schools - Opposing Viewpoints*. Detroit: Greenhaven Press - Gale, Cengage Learning.

- Hanauer, A. (2010). Lucros e Privatização. A experiência de Ohio. In J. Paraskeva (org.), *O Direito à Escolha em Educação* (pp. 109-131). Ramada: Edições Pedagogo.
- Henig, J. (2018) in C. Rotberg & L. Glazer (orgs). *Choosing Charters – better schools or more segregation?* New York: Teachers College.
- Hill, D. (2003). O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. *Currículo Sem Fronteiras*, 1384, 24–59. Retrieved from [http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/hill.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/hill.pdf?origin=publication_detail)
- Hoxby, C. (2004). A Straightforward Comparison of Charter Schools and Regular Public Schools in the United States. *Harvard University and National Bureau of Economic Research*.
- Hoxby, C. (2006). The Supply of Charter Schools. In P. Hill (org.), *Charter Schools - Against the Odds* (pp. 15 – 43). California: Education Next.
- Hudson, C. (2007). Governing the Governance of Education: The state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266-282
- Klees, S. J., & Edwards JR., D. B. (2015). Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 11–30. doi:10.1590/S1413-24782015206002
- Lake, R. J. (org.) (2012). *Hopes, Fears, & Reality - A Balanced Look at American Charter Schools in 2012*. Center on Reinventing Public Education.
- Lima, L. (2018). Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*. 18 (1), 129-144
- Lima, I. & Sá, V. (2017). *O Governo das escolas – Democarcia controlo e performatividade*. V. N. Famalicão: Húmus.
- Lubienski, C. (2009). Do quasi-markets Foster Innovation in Education?: a Comparative Perspective. *OCDE Education Working Papers*, (25), 1-72.
- Madureira, C., Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12(2), 153-171.
- Martins, M. F. (2009). *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição* (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Portugal).
- Monteiro, S. & Horta, A. (2018). Governança Multinível em Portugal: Fundamentos teórico-conceituais. Lisboa: AD&C –Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Disponível em [http://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento\\_regional/wp03\\_governanca\\_multinive\\_l\\_em\\_portugal\\_-\\_fundamentos\\_teoricos\\_upr-nept\\_sm\\_ah\\_mar2018\\_vf.pdf](http://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento_regional/wp03_governanca_multinive_l_em_portugal_-_fundamentos_teoricos_upr-nept_sm_ah_mar2018_vf.pdf)

- Nóvoa, A. (2009). *Educação 2021: Para uma escola do futuro*. Universidade de Lisboa. Retrieved from: [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6701/21232\\_1681-5653\\_181-199.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6701/21232_1681-5653_181-199.pdf)
- Paraskeva, J., & Au, W. (2010). *O Direito à Escolha em Educação*. Ramada: Edições Pedagogo.
- Ravitch, D. (2012). The Success of Charter Schools is a Myth. In M. Haerens., & L. Zott (Orgs). (2012). *Charter Schools - Opposing Viewpoints* (pp.34-49). Detroit: Greenhaven Press - Gale, Cengage Learning.
- Raymond, M. (org). (2015). *Urban Charter School Study*. Stanford: Center for Research on Education Outcomes.
- Rohr, J. von. (2014). *How to start and successfully operate a Charter School*. Trafford Publishing.
- Rotberg & L. Glazer (2018). *Choosing Charters – better schools or more segregation?* New York: Teachers College.
- Santos, M. (2016). *Escolas entre o público e o privado – charter schools, escolas livres, escolas independentes* (Dissertação de Mestrado não publicada: Universidade de Aveiro).
- Santos, M. (2018). Rede Escolar, Descentralização e Privatização: O caso da Suécia. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves & D. Fonseca (orgs.) *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Walberg, H. J. (n.d.). *Escolha da Escola*. Fundação Manuel Leão.
- Wei, X., Patel, D., & Young, V. (2014). Opening the “black box”: Organizational differences between charter schools and traditional public schools. *Education Policy Analysis Archives*, 22(3), 1–35. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n3.2014>
- Yoder, D., & Rooney, J. (2007). *Charter Schools - Moving to the next level*. Bloomington: AuthorHouse.
- Zinsmeister, K. (2014). *From Promising to Proven From Promising to Proven*. Washington: The Philanthropy Roundtable. Retrieved from [http://www.philanthropyroundtable.org/guidebook/from\\_promising\\_to\\_proven/k\\_12\\_educati](http://www.philanthropyroundtable.org/guidebook/from_promising_to_proven/k_12_educati)

## **Outros documentos**

- Governo de Portugal. *Guião para a Reforma de Estado – Um Estado Melhor*, aprovado a 8 de maio de 2014.
- Governo Português (2015). Programa do XX Governo Constitucional.



# **Caraterísticas e relevância que os diretores dos estabelecimentos da educação públicos atribuem ao atual modelo de gestão em vigor**

Paula Romão  
Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto  
promao@ese.ipp.pt

Paulo Delgado  
pdelgado@ese.ipp.pt  
Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto

João M. S. Carvalho  
CICS.NOVA.UMinho/REMIT-Universidade Portucalense, Porto  
joaomscarvalho@gmail.com

## **Resumo**

Tendo-se cumprido, em 2018, uma década de implementação do modelo de gestão das escolas públicas, entendeu-se levar a cabo um balanço da sua vigência, na perspetiva dos Diretores, enquanto principais agentes decisores nos Agrupamentos das Escolas/ Escolas não Agrupadas (AE-EnA). Este estudo foi realizado no âmbito de um projeto desenvolvido por uma equipa de investigadores no Centro de investigação e Inovação em Educação (inED) da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto. O seu objetivo é analisar os resultados de implementação do regime jurídico de Autonomia, Administração e Gestão Escolar, em vigor, o qual se encontra 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, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 137/2012,

de 2 de julho. E é neste enquadramento que surge este trabalho cujos objetivos específicos se propõem identificar as características e relevância que os diretores dos estabelecimentos da educação públicos atribuem ao atual modelo de gestão em vigor. Das entrevistas exploratórias realizadas em 2018, numa amostra estratificada composta por 30 Diretores em funções no distrito do Porto, surgiram dez categorias de análise que foram agrupadas em três: (1) Concordância/discordância/indiferença com o modelo; (2) Vantagens do modelo e (3) Principais problemas do modelo. Ao ser revisto o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, pretendia o Ministério da Educação, “reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino” e permitir a “constituição de lideranças fortes”. Lembra-se que este modelo veio pôr termo a uma longa tradição em Portugal de liderança por órgãos colegiais e a organização interna da escola passou a estar centrada na pessoa do Diretor. Os dados recolhidos permitem concluir que para uma parte significativa dos diretores escolares o modelo não veio alterar aquilo que era fundamental e que consistiria numa maior autonomia na capacidade de decisão e ação do órgão de gestão e de administração, seja ele colegial ou unipessoal, para gerir recursos humanos docentes e não docentes e poder escolher, sem restrições, as suas lideranças intermédias. A falta de apoio, por parte da tutela, na área financeira e jurídica foi um dos principais problemas elencados pelos diretores entrevistados. A constituição e a competência do Conselho Geral também foram referidas na medida em que este órgão pode integrar elementos menos bem preparados e também pelo facto de ser um órgão praticamente “invisível” tendo o seu expoente máximo na eleição do diretor.

## **Quadro Teórico**

### **Normativos legais: a legislação em vigor**

O modelo de gestão e de administração escolar, em vigor, a que os estabelecimentos públicos de educação estão subordinados, encontra-se 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, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Passados dez anos da entrada em vigor deste regime jurídico, considera-se que decorreu um período de tempo que permite sustentar uma reflexão crítica sobre a sua implementação e identificar as implicações na administração e gestão da escola pública.

Este modelo tem uma década de vigência marcada pelas três alterações que sofreu ao longo destes anos e que foram dando orientações “dissimuladas” quanto ao rumo estratégico e político seguido pela tutela. Para compreender esse rumo é necessário analisar com algum detalhe os motivos que poderão ter estado na base dessas alterações. Numa primeira leitura, a alteração produzida pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, parece quase inócua em termos de impacto organizacional na escola uma vez que se “limita” a terminar com a categoria de chefe de serviços de administração escolar a qual passou a ser considerada como carreira subsistente, sendo criada, em paralelo, a carreira de coordenador técnico; por sua vez é criada a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional, mas apenas quando exista a necessidade de coordenar, pelo menos, 10 assistentes operacionais do respetivo sector de atividade. Na realidade, o que se veio a desocultar mais tarde, com a publicação do Decreto-Lei n.º 137/2012, é que já havia uma intenção subjacente à 1ª alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, nomeadamente a intenção de diminuir o número de unidades orgânicas, o que viria a dar origem aos denominados Mega agrupamentos de escolas. Concretamente, as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, não deixaram qualquer margem de dúvida quanto ao que o(s) sucessivos governos já vinham preparando: “a administração e a gestão das escolas assumem-se como instrumentos fundamentais para atingir as metas a prosseguir pelo Governo para o aperfeiçoamento do sistema educativo “. Neste decreto-lei é assumida a intenção de proceder à “reestruturação da rede escolar, à consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia, à hierarquização no exercício de cargos de gestão, à integração dos instrumentos de gestão, à consolidação de uma cultura de avaliação e o reforço da abertura à comunidade”. Foi com base nestes pressupostos que a partir de 2012 a administração e gestão das escolas mudou de paradigma. A palavra autonomia, talvez o substantivo mais citado neste

diploma, avoca um significado ousado e comprometedor ao assumir que é a faculdade da escola “tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira”, no âmbito das suas competências. Formosinho et al. (2010), ao referirem que a autonomia não é “um estado definitivo e global em que a escola se instale de uma vez por todas” traz ao debate a clarividência de que a autonomia se conquista mais do que se decreta. Já em 1995 (Lima & Afonso) se referem a ela como sendo a “Terra Prometida” e (Barroso, 2004) chama-lhe “uma ficção necessária”. Segundo Fonseca (2013) “desde o currículo à gestão de pessoal, à contratação de professores, tudo devia ser abrangido pela autonomia das escolas.” Por seu lado, os diretores reclamam mais autonomia por considerarem a sua ação limitada por diversos fatores, dos quais destacam uma tutela excessivamente reguladora e o aumento do controlo social da escola, agora representado institucionalmente pelo Conselho Geral (Silva, 2001; Barroso, 2004; Torres, 2007). Barroso (2010) fala em “autonomia contratualizada” e o mesmo autor, em 2011, fala mesmo em “autonomia imposta” e “esquizofrenia funcional”, na ação dos Diretores. O Decreto-Lei n.º 75/2008 veio introduzir a figura do diretor concedendo-lhe a prerrogativa de ser o “rosto da escola” na medida em que a liderança da escola deixou de ser colegial passando a estar centrada na pessoa do Diretor. Esta foi, talvez, uma das medidas mais contestadas pelas comunidades escolares tendo sido encarada por alguns autores como um entrave à democratização da escola (Torres; Palhares, 2009; Paro, 2010; Lima, 2011, 2014, 2018; Carvalho, 2013). Segundo Delgado, P., Carvalho, J. M. S., Romão, P., & Martins, P. (2019), a inexistência de uma política articulada entre o reforço da autonomia e a reestruturação do Ministério da Educação foi sendo artificialmente mitigada pela valorização das boas práticas, associada, todavia, à desvalorização de respostas diferenciadas e localizadas. Também segundo Afonso (2018), é indiscutível que, segundo o atual regime jurídico aplicado à gestão e administração dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas (AE-EsNA), o diretor é o rosto da unidade orgânica, sendo vários os estudos que abordam a temática da liderança no âmbito deste regime jurídico (Torres e Neto-Mendes (2011), Carvalho (2013, 2017), Lima (2014), Dutra (2017), Botler (2018) e outros

autores que destacam a ênfase dado por este regime à questão da prestação de contas - *accountability* (Afonso, 2010, 2012, 2015, 2018; Torres et al. (2018). Este regime jurídico foi ainda alvo de uma análise conjunta com o regime da geral da função pública, por diferentes autores (Martins & Macedo, 2017; Oliveira et al., 2017). Efetivamente são inúmeros os autores que se têm debruçado sobre as questões da gestão e administração escolar à luz do novo regime jurídico na medida em que este, ao centrar a liderança da escola na figura do diretor, mudou o paradigma de liderança das escolas, com base em pressupostos elencados pela tutela. Decorrida uma década de vigência, as escolas ainda têm dificuldade de deixarem de ser organizações em que todos os seus órgãos de gestão intermédia e de topo eram eleitos pela comunidade educativa (professores, alunos, assistentes operacionais e técnicos e encarregados de educação) para passarem a ser eleitos pelo conselho geral. Este órgão, embora seja constituído por elementos da comunidade educativa, tem a sua constituição sujeita, por vezes, a uma eleição condicionada por interesses internos e externos à escola.

## 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 30 Diretores em funções em 2018 no distrito do Porto, Portugal, com uma experiência de gestão de, pelo menos, 4 anos. Foi garantido o total anonimato e confidencialidade aos entrevistados.

O sexo do entrevistado não fazia parte dos critérios de estratificação da amostra aleatória, mas verificou-se que 10 eram do sexo feminino e 20 do sexo masculino, sendo as suas médias de idade muito semelhantes (H – 54,28; DP = 6,22 / M – 54,67; DP = 5,05), assim como a média de anos de serviço (H – 8,8; DP = 2,02 / M – 8,4; DP = 2,59). A formação académica mais elevada destes Diretores é a seguinte: Licenciatura (1); Programa de Formação em Gestão Pública – FORGEP (1); Pós-graduação em Gestão e Administração Escolar (18); Mestrado em Administração Escolar (8); e Doutoramento em Administração Escolar (2). O tamanho médio das Escolas/Agrupamentos é de 1606,27 alunos (DP = 753,45), com um valor mínimo de 80 e máximo de 3300 alunos.

Os Diretores foram contactados para marcação da entrevista, a qual foi gravada com uma duração média de 30 minutos. O guião acordado para as entrevistas continha 14 questões: oito de caracterização do Diretor e da Escola; e seis que permitiram dar resposta às temáticas do projeto global. Estas gravações foram transcritas integralmente, tendo os investigadores realizado uma análise de conteúdo das mesmas. Foi realizada uma análise cruzada, entre os investigadores, das categorias escolhidas para cada tema, até existir um consenso unânime sobre essas categorizações de análise. Estas categorias foram agrupadas em seis temáticas: (1) A organização da escola; (2) Características do modelo; (3) Perfil do Diretor; (4) Relações de poder e ação quotidiana; (5) Fatores de sucesso na gestão (passado) e (6) Contributos para a evolução do modelo de gestão (futuro). Os objetivos específicos deste trabalho incidem na análise da temática número 2.

Da análise de conteúdo das entrevistas aos diretores escolares correspondente à temática 2 que visava identificar as características e relevância que os diretores dos estabelecimentos da educação públicos atribuem ao atual modelo de gestão em vigor, sobressaíram 10 grandes categorias de análise: (1) Concordância/discordância com o modelo; (2) Concordância, no geral; (3) Vantagens do modelo, em concreto; (4) Indiferença/irrelevância do modelo (falas do diretores); (5) Coordenação de Departamentos; (6) Falta de apoio nas dúvidas de interpretação jurídico/contabilístico; (7) Falta de autonomia financeira e de gestão dos recursos humanos; (8) Coordenação dos órgãos; (9) Eleição do diretor pelo CG e (10) Principais problemas. Das categorias elencadas optou-se por subdividi-las em três grupos tendo por base o número de afirmações congruentes e a sua conexão de lógica integradora em cada uma das categorias/grupos:

1. Concordância/discordância/indiferença com o modelo.
2. Vantagens do modelo.
3. Principais problemas do modelo.

Os dados recolhidos foram submetidos a uma análise de conteúdo (Bardin, 2011). Aos entrevistados foi assegurada a possibilidade de desistirem deste estudo, assim como o anonimato da Escola ou Agrupamento, e do seu Diretor, em toda a apresentação de resultados do estudo.

## Resultados

### 1. Concordância/discordância/indiferença com o modelo

Na temática número 2, de onde emergiram 10 grandes categorias de análise, posteriormente agrupadas em três, verificou-se que o atual modelo em vigor foi mencionado por 56,7% dos diretores entrevistados de entre os quais 58% referiram que concordam com este modelo unipessoal, mais centralizado na figura do diretor, 5,9% com o modelo colegial e 35,9% consideram que o modelo é indiferente. Na generalidade os argumentos enfatizam a possibilidade que lhes foi conferida de poder concentrar toda a dinâmica do Agrupamento/Escola não Agrupada (A/EnA) numa “figura só”, na “entrega da escola a um rosto” uma vez que no modelo anterior em que o conselho executivo era um órgão colegial, a responsabilidade era partilhada havendo dificuldade na assunção dessa corresponsabilização, perante a tutela. No entanto denota-se um discurso recorrente quanto ao facto de o atual modelo de gestão ter ficado sempre um pouco híbrido e heterogéneo conforme a experiência dos diretores no exercício do cargo. Das entrevistas realizadas poder-se-á inferir que os diretores que chegaram já no âmbito deste novo modelo, possivelmente assimilaram mais rapidamente este modelo unipessoal e os que já tinham tido experiência anterior, de conselhos executivos e diretivos, já tinham assimilado o modelo anterior e, em muitos casos, na prática mantiveram o mesmo *modus operandi* de funcionamento. Na realidade, dos discursos dos diretores infere-se que a percentagem de concordância com este modelo parece ter em consideração o histórico de cada um e o facto de que muitas das direções, sobretudo as de continuidade, que tinham uma experiência anterior a este normativo, continuaram a trabalhar de uma forma colegial.

### 2. Vantagens do modelo

A análise de conteúdo das entrevistas aos diretores permitiu identificar quais as vantagens que estes reconhecem ao modelo em vigor. Verificou-se que embora a totalidade dos diretores entrevistados reclamem mais autonomia (cf se poderá verificar no ponto 3), consideram,

no entanto que este modelo, ao passar de um órgão colegial para um órgão unipessoal, permitiu-lhes maior grau de autonomia para poder tomar decisões na escola. Por outro lado, a passagem de Presidente do Conselho Executivo a Diretor do AE-EnA deu origem ao surgimento de duas associações para as direções dos AE-EnA, nomeadamente a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP) e a Associação Nacional de Dirigentes Escolares (ANDE), o que é considerado uma mais-valia para os diretores na medida em que passaram a dispor de uma organização que tem como fim atuar, em representação dos associados, no sentido de assegurar condições adequadas de exercício das atividades de direção e gestão das escolas públicas. Outro aspeto referido pelos diretores de AE-EnA é o facto de considerarem que a comunicação com a restante comunidade escolar e mesmo educativa ter ficado mais fluida do que quando existia um órgão colegial. O facto de a escola passar a ter “um rosto”, o do diretor, é referido pela maioria dos entrevistados como sendo uma mais-valia que permite mais fluidez e proximidade a toda a comunidade educativa e permite evitar equívocos quanto a quem é, efetivamente, o responsável máximo da escola.

### **3. Principais problemas do modelo**

Verificou-se que os principais problemas são, em primeiro lugar, a falta de autonomia, nomeadamente na contratação/requisição dos recursos humanos (docentes e não docentes) e na capacidade de decisão sobre a gestão dos recursos financeiros. As dificuldades na interpretação jurídico/contabilístico foram de forma recorrente (84%) identificadas como sendo um dos problemas centrais que mais preocupam os diretores; na realidade estes referem o facto de as receitas do orçamento do estado e do orçamento privativo estarem na eminência de serem sujeitos a cativações, terem rubricas muito próprias e de ser obrigatório o seu depósito nos cofres do Estado e só depois poderem proceder à sua requisição. Outro dos exemplos referidos diz respeito às verbas para a ação social, uma vez que “há 3 anos atrás, vinha *um bolo*” e vinha a competência para a afetação desse total e agora, não, agora vem ao cêntimo para cada setor (seguro, leite, livros...)” pelo que se depreende que deveria ser dada aos diretores maior autonomia na gestão destas verbas a fim

de poderem resolver, em tempo útil, algumas situações de carência de alguns alunos. Outra situação descrita prende-se com o facto de o atual modelo de financiamento do ensino profissional ser financiado por verbas do Programa Operacional de Capital Humano (POCH) o que é sinónimo de muita burocracia e de falta de autonomia. No que concerne aos problemas identificados na gestão dos recursos humanos destaca-se a dificuldade de os diretores procederem à substituição dos professores que, por motivos de doença ou outros, se ausentem temporariamente da escola os quais são colocados pela administração central num processo moroso e administrativamente complexo. Também referiram o recuo do Decreto-Lei n.º 137/2012 relativamente ao Decreto-Lei n.º 75/200 no que concerne à eleição dos coordenadores na medida em que o diretor fica limitado na escolha da sua equipa por só poder indicar três nomes (sujeito a critérios) os quais são posteriormente eleitos diretamente pelos pares do respetivo departamento. Consideram, ainda que deviam ter a prerrogativa de escolher alguns dos elementos do Conselho Pedagógico, nomeadamente os que se reveem no projeto educativo do AE-EnA. A constituição do Conselho Geral (CG) também é referida como podendo ser problemática na medida em que ao pretender envolver a comunidade educativa, segundo o regime jurídico, acaba por trazer até este órgão pessoas com pouco conhecimento e preparação. Ainda neste domínio é relevada a pouca “importância na prática” que a este órgão parece ser atribuído pela comunidade escolar sendo o seu expoente a eleição do diretor, a qual, facilmente parece ser passível de ser “influenciada” por forças internas e/ou externas à comunidade escolar. Por outro lado, na Eleição do diretor pelo CG foi relatado, por alguns diretores, a existência de situações de alguma interferência e mesmo de alguma manipulação por parte de alguns membros motivadas, algumas vezes, por algum compadrio ou interesses internos à comunidade escolar e/ou de cariz político-partidário das autarquias. Por fim, outro dos problemas identificados incidiu sobre o facto de o Ministério da Educação (ME) ter esvaziado de funções as Direções de Serviço Regionais e de ter terminado com o cargo de Diretor Regional da Educação tendo-o substituído por um Delegado Regional. Tal facto parece reunir o consenso dos diretores entrevistados de que as atuais Direções de Serviço Regionais se transformaram em “meros entrepostos de informação”, porque na prática o

que se verifica é que “quem decide é Lisboa”. Da análise de conteúdo das entrevistas realizadas aos 30 diretores, restam-nos poucas dúvidas quanto aos problemas que, na generalidade, os diretores identificam como sendo os que mais entropia e dificuldades introduzem na gestão e na administração dos AE-EnA, nomeadamente nas reiteradas referências que os diretores fazem ao facto de simultaneamente ao discurso do “reforço da autonomia”, nos diplomas publicados, serem retirados importantes meios de gestão às escolas. O balanço parece ser negativo, mas carece de um estudo mais aprofundado, com uma amostra mais significativa e geograficamente mais alargada, que permita a generalização destas conclusões.

### **Considerações finais**

Da análise de conteúdo constatou-se que para uma parte significativa dos diretores escolares o modelo não veio alterar aquilo que era fundamental uma vez que “*passou a ser uma pessoa a tomar decisões em vez de ser um colégio, mas isso não foi uma grande alteração ao modelo*”; consideram os diretores que a autonomia do órgão de gestão, seja ele colegial ou unipessoal, implicaria ter o poder de a gestão dos recursos humanos docentes e não docentes dever ser mais flexível e adequada à resolução dos problemas dos AE-EnA. Este tipo de constrangimento, segundo os diretores, evidencia, na prática, algumas contradições e introduz na implementação do modelo situações de gestão e administração correntes, difíceis de ultrapassar. Também a falta de apoio na área financeira (contabilidade) e jurídica (interpretação da legislação e resolução de questões disciplinares e outras) foi um dos principais problemas elencados pelos diretores entrevistados, transmitindo-lhes uma sensação de angústia e de insegurança no seu quotidiano profissional.

Sublinhe-se, ainda, as escassas vezes que os diretores identificaram questões de índole pedagógica e/ou didática e/ou curricular, nomeadamente no que concerne à falta de autonomia e de capacidade de intervenção no que deve ser, privilegiadamente, o campo de intervenção das direções dos AE-EnA: a busca incessante de melhoria do sucesso educativo dos seus alunos e o bem-estar dos professores que lá trabalham. Tal evidência poder-nos-á levar a concluir que os

diretores estão tão imersos em questões administrativas e procedimentos burocráticos que dedicam pouco do seu tempo aquela que devia ser a sua principal vocação e preocupação. Na realidade, o próprio Decreto-Lei n.º 75/2008 apenas dedica a esta temática o Capítulo IV (artigo 42º ao 45º) intitulado Organização Pedagógica quando, em contraciclo, o introito é muito generoso na utilização de palavras como “reforço progressivo da autonomia”, “contratos de autonomia”, “maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas”, “melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais” (...), considerando-as como “condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação”. De relevar o facto de todos os diretores entrevistados terem clamado por mais autonomia na gestão dos recursos humanos e financeiros (orçamento privativo), mas apenas residualmente terem abordado a questão de mais autonomia pedagógica; por outro lado a autonomia ambicionada é de tal forma abrangente que se considerarmos a totalidade da amostra e a totalidade das questões mencionadas por todos, restam-nos poucas dúvidas quanto à soberania que os diretores reclamam na medida em que um órgão unipessoal, como é o caso do diretor da escola, considerar ser importante ter o poder de decidir sobre os recursos humanos, materiais e financeiros; poder escolher os elementos constituintes dos órgãos de gestão intermédios e de topo (conselho pedagógico, conselho administrativo e os elementos da direcção e coordenação dos AE-EnA), aliado ao facto de não gostarem de estar sob a alçada do conselho geral, órgão este que, na generalidade, consideram ter elementos pouco preparados. A análise de conteúdo das entrevistas aos diretores permitiu, ainda, identificar a sua preocupação com um conjunto de obrigações descritas na legislação em vigor as quais parecem dar origem a uma série de constrangimentos que não estão diretamente relacionados com o atual modelo de gestão das escolas. Esta evidência traz ao debate a dispersão da legislação que, na sua génese, é até por vezes contraditória e apresenta significativas dificuldades de cumprimento. Por outro lado, a existência de um conjunto de entidades, de onde se destacam o Ministério da Educação, as Direções de Serviço Regionais, a Inspeção Geral da Educação e da Ciência (IGEC), o Programa Operacional de Capital Humano (POCH), o Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade

para a Educação e Formação Profissional (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training – EQA-VET*) e a Avaliação Externa das Escolas, as quais nem sempre parecem encontrar-se coordenadas entre si, apresentando-se às escolas com uma agenda própria, munidas de uma *checklist* que nem sempre se adequa aos conteúdos, aos *timings*, ao ritmo e aos períodos de funcionamento dos AE-EnA. A agravar este enquadramento, avizinha-se um pacote de medidas de descentralização de competências para as autarquias que contém o risco potencial de aumentar o nível de insegurança, de burocracia e de alguma conflitualidade, que tem vindo a caracterizar a gestão dos AE-EnA.

## Referências

- Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração na Educação*, 26 (1), 13-30.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*, 33 (119), 471-484.
- Afonso, A. J. (2015). Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. *Educação e Pesquisa*, 41 (n.º especial), 1313-1326.
- Afonso, A. J. (2018). O diretor enquanto gestor e as diferentes pressões e dilemas da prestação de contas na escola pública. *Roteiro, edição especial*, 327-344.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas, uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 49-83.
- Barroso, J. (2010). Conhecimento, actores e política. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, 37-50.
- Botler, A. M. H. (2018). Gestão escolar para uma escola mais justa. *Educar em Revista*, 34 (68), 89-105.
- Carvalho, M. J. (2013). A Administração Escolar: Racionalidade ou Racionalidades? *Revista Lusófona de Educação*, 25, 213-229.
- Carvalho, M. J. (2017). O perfil do gestor da escola pública portuguesa. *Revista Espaço do Currículo*, 10 (1), 82-89.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República n.º 79/2008, Série I de 2008-04-22. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/75/2008/04/22/p/dre/pt/htm>

- Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República n.º 177/2009, Série I de 2009-09-11. Consultado em novembro, 2017, em: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/224/2009/09/11/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República n.º 126/2012, Série I de 2012-07-02. Consultado em novembro, 2017, em: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/137/2012/07/02/p/dre/pt/html>
- Delgado, P., Carvalho, J. M. S., Romão, P., & Martins, P. (2019). Que fatores contribuem para o sucesso da gestão escolar? A perspetiva dos Diretores das escolas públicas (em processo de revisão na *Revista Portuguesa de Educação*).
- Delgado, P., Romão, P., & Diogo, V. (2018). O modelo de gestão das escolas – uma década em análise. In S. Viseu, A. Almeida, J. Lopes, C. Neves, C. Cruz, & C. Pires (Org.), *IX Congresso Luso-Brasileiro de política e administração da educação / fórum português de administração educacional, Política e gestão da educação ibero-americana: tendências e desafios* (pp. 156-164). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.
- Diogo, V., Teixeira, I., Diogo, F., & Rothes, L. (2019). Perspetivas de liderança no «sistema concreto de ação» de escolas públicas no Distrito do Porto (em processo de revisão na *Sensos-E*).
- Dutra, C. (2017). A Contribuição da Gestão por Competências para uma Administração Escolar Participativa: um estudo de caso. *Administração de Empresas em Revista*, 17 (18), 68-82.
- Fonseca, Adalmiro (2013). Magazine da Educação. <https://www.portoeditora.pt/espacoprofessor/paginas-especiais/magazine-educacao-tema-cap-2/magazine-educacao-artigos/magazine-14/me14-presidente-da-associao-nacional-de-diretores-teme-fim-do-ensino-publico-2/>. Consultado em setembro de 2019.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, H. (2010). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação e Sociedade*, 35 (129), 1067-1083.
- Lima, L. (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34 (68), Paraná, p. 15-28. 2018.
- Lima, L., & Afonso, A. J. (1995). The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, 47 (2), 165-172.
- Lima, M. H. (2014). Estilos de gestão e a influência na administração escolar. *Revista Internacional de Investigação em Ciências Sociais*, 10 (2), 230-238.
- Martins, F., & Macedo, A. P. (2017). O Novo Modelo de Gestão e a Democratização e Participação na Escola: perspetivas de atores educativos. *Revista de Estudios y Investigación en Psicología y Educación*, N.º Extra 6, 85-89.

- Oliveira, D. A., Duarte, A. W. B., & Clementino, A. M. (2017). Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). *Revista Brasileira de Política e Administração na Educação*, 33 (3), 707-726.
- 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.
- Silva, J. M. (2001). Cultura Escolar, Autoridade, Hierarquia e Participação: alguns elementos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*, 112, 125-135.
- Torres, L. (2007). Cultura organizacional escolar: apogeu investigativo no quadro de emergência das políticas neoliberais. *Educação e Sociedade*, 28 (98), 151-179.
- Torres, L., & Neto-Mendes, A. (2011). Apresentação de “Administração Escolar: Estudos” de Lima, Licínio. *Revista Portuguesa de Educação*, 24 (1), 249-257.
- Torres, L., & Palhares, J. (2009). Estilos de liderança e escola democrática. *Revista Lusófona de Educação*, 14, 77-99.
- Torres, L., Palhares, J., & Afonso, A. J. (2018). Marketing Accountability e Excelência na Escola Pública Portuguesa: A Construção da Imagem Social da Escola Através da Performatividade Académica. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26 (134), 1-28.

# **A gestão de recursos em contexto escolar: um olhar sobre as perspetivas dos diretores de escola**

Pedro Duarte  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
pedropereira@ese.ipp.pt

Vera Digo  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
veradiogo@ese.ipp.pt

Inês Teixeira  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
inesteixeira@ese.ipp.pt

Fernando Diogo  
Escola Superior de Educação do IP Porto  
fdiogo@ese.ipp.pt

## **Resumo**

Os processos de gestão escolar têm implicações múltiplas no desenvolvimento profissional dos funcionários e no modo como os professores interagem entre si, ou, ainda, em dimensões mais administrativas, como a gestão das estruturas, dos materiais e do orçamento (Hairon, 2019). Nesse sentido, e mesmo reconhecendo que tomar a racionalidade económica como único orientador das dinâmicas de gestão é insuficiente para se compreender os processos de administração educacional (Lima, 2018a) é pertinente não esquecer que os processos de liderança educacional implicam processos de gestão de recursos (Sugrue, 2015). Deste modo, reconhecemos que os conceitos provenientes

dos campos mais clássicos da gestão também podem ser mobilizados (e adaptados) para a compreensão dos fenómenos de administração educativa (Day et al., 2011).

No presente texto centrar-nos-emos na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos e na perspetiva dos líderes escolares. Até porque a gestão desses recursos, apresenta-se como um processo estruturante da ação dos diretores, tendo implicações efetivas no funcionamento da organização, nas intervenções específicas de cada um dos agentes e, ainda, na aprendizagem dos estudantes (Day et al., 2011; Sacristán, et al., 1995).

Metodologicamente, procedemos à realização de 30 entrevistas individuais - numa amostra estratificada que corresponde a 22,7% do universo estudado - aos diretores de agrupamentos de escolas do distrito do Porto que detinham uma experiência de gestão igual ou superior a 4 anos. Após a análise de conteúdo desenvolvida (Bardin, 2011), constata-se que os diretores escolares praticamente não referem a gestão de outros recursos materiais que não sejam os financeiros e perspetivam a gestão financeira como um elemento de extrema responsabilidade na sua ação, embora o mesmo mais não seja do que um processo sobretudo contabilístico, amplamente limitado por um controlo orçamental hetero-imposto. No domínio dos recursos humanos, aqueles profissionais, apesar de salientarem constrangimentos estruturais que dificultam a sua tarefa, parecem denotar que a sua gestão é essencial ao funcionamento escolar e, ainda, à construção de um projeto educativo próprio, fundado na colaboração e participação dos diferentes agentes. Face ao exposto, os dados indiciam que as visões de gestão gerencialista (tendencialmente associada aos recursos financeiros) e democrática (mais vinculada aos recursos humanos) coabitam o espaço escolar.

## **Breve introdução**

Na contemporaneidade, reconhecemos um certo crescimento e implantação do culto da eficiência (Welch, 1998), que condiciona as múltiplas instituições e interações sociais e, também, as realidades escolares. Deste modo, é indiscutível que aquela mesma tendência tenha, também, implicações na forma como os diretores de agrupamento de escolas desenvolvem a sua ação diariamente.

Ao longo das próximas páginas, procuraremos contribuir para a reflexão em torno das dinâmicas da gestão escolar, sobretudo no sentido de se *compreender os modelos de comportamento distintos do diretor na gestão dos recursos materiais e financeiros, por um lado e na gestão dos recursos humanos em sentido amplo, por outro*.

Para tal, iniciamos o texto com um breve enquadramento conceptual sobre a influência da dimensão social nas realidades escolares, quais os propósitos e o envolvimento das direções nas organizações escolares, e de forma mais concreta, que funções consideramos fundamentais serem assumidas pelos diretores de escola.

Na segunda parte do texto, explicamos o *design* metodológico que conferiu corpo à presente investigação e são apresentados e analisados os dados recolhidos, numa base interpretativa do *corpus* empírico recolhido, com uma aproximação à análise de conteúdo proposta por Bardin (2011).

Por fim, apresentamos as principais considerações provenientes dos dados e da análise antes efetuada. A este propósito, foi possível reconhecer, nas lógicas de ação dos diretores, dinâmicas de intervenção distintas, marcadas pelo foco na gestão administrativa e financeira ou, num outro sentido, centradas na gestão dos recursos humanos.

## **1. Enquadramento conceptual**

À semelhança de Biesta (2017), assumimos que a função dos diretores escolares é, de facto, liderar, mas isso implica, obrigatoriamente, considerar que «the obvious question is what they should lead *for*—which can also be phrased as the question what they should lead *towards*» (p.15, itálico no original). Explicando de um outro modo, só é possível compreender as dinâmicas de liderança e administração escolar se entendermos aquilo que são as especificidades e finalidades destas organizações sociais. A par disso, as escolas, inevitavelmente, dialogam com os contextos sociais mais alargados, influenciando e sendo influenciadas por estes, o que vai condicionando o envolvimento e as ações dos diretores (Hairon, 2019; Miller, 2018).

A este propósito, e sem pretendermos avançar com uma análise aprofundada nesse domínio, parece-nos importante recordar três espe-

cificidades que, de uma forma ou de outra, tendem a caracterizar, ainda que parcialmente, a realidade social contemporânea e a forma como esta interage com as instituições escolares.

Em primeiro, e tendo por base as reflexões de Nóvoa (2005; 2009), é possível associarmos à contemporaneidade um sentido de *transbordamento* da finalidade e intervenções da escola. Verifica-se, portanto, uma reorganização dos propósitos da organização escolar, fazendo com que esta assuma, de forma progressiva e aditiva, um conjunto vasto de responsabilidades sociais. Por conseguinte, e como ilustra, em forma de caricatura, o autor, ao privilegiar as «dimensões sociais, esta escola acaba por conceder uma menor atenção às aprendizagens» (Nóvoa, 2009, p.60). Em consequência, a escola tende a deixar de ser entendida como uma *organização centrada na aprendizagem* (e, acrescentamos,) *no conhecimento*, uma vez que estes dois aspetos vêm diminuindo o seu pendor norteador e de atribuição de sentido e significado à vivência escolar, descaracterizando a própria instituição.

Num sentido complementar, e partindo dos críticos contributos de Giroux (2018; 2019), parece notar-se, cada vez mais, uma desvalorização do conhecimento e, por inerência, da primordial ação dos estabelecimentos de ensino. Como nos explica o autor, a contemporaneidade é, em parte, marcada pela existência de interesses políticos e sociais de cariz conflitantes, emergindo orientações que visam instrumentalizar a educação e o ensino, que legitimam movimentos anti-intelectuais e a ignorância coletiva e que tornam «more and more difficult to imagine a sense of collective identity rooted in compassion, empathy, justice, and shared obligations to each other» (Giroux, 2019, p.108). De salientar que outros autores há que apontam, também, essa tendência. Talvez de forma mais recorrente, Young (2016) tem analisado as mudanças educativas à luz de uma progressiva desvalorização do conhecimento, em detrimento de formas mais centradas na aprendizagem, o que, para o autor, dificulta a ação das escolas como instituições estruturantes no acesso ao conhecimento e, por esse motivo, mitiga os seus esforços para diminuir as desigualdades sociais. Em articulação com este posicionamento, o conhecimento escolar deverá, então, convergir com as necessidades do funcionamento económico, remetendo-se para segundo

plano as concepções de que o acesso ao conhecimento é, por si só, um bem-comum (Hargreaves, 2003).

Em terceiro, e interagindo com o especificado nos parágrafos anteriores, a consolidação de dinâmicas organizacionais assentes no gerencialismo e na medição (por exemplo, Biesta, 2010; Lima, 2018a). Como explica Sugrue (2015), essa perspetiva deverá ser entendida no contexto de um movimento político e intelectual mais alargado, trans-fronteiriço e globalizado, que enquadra os princípios norteadores do mercado e da economia como eixos de ação matriciais para qualquer dinâmica social, nomeadamente para os serviços educativos. Partindo, ainda, dos contributos deste autor, podemos associar esta concepção social a inúmeros aspetos que condicionam as realidades escolares como: a força corretiva de processos de avaliação (e validação) externa; a consolidação de instrumentos e tecnologias de controlo da ação dos docentes e da aprendizagem dos alunos; a promoção de dinâmicas de competitividade, tanto entre instituições como inerente ao processo educativo, entre outros.

Aprofundando um pouco mais este aspeto, convergimos com o pensamento de Welch (1998), quando este transpõe esse *culto da eficiência* para o domínio escolar. Efetivamente, na tentativa de se desenvolverem dinâmicas educativas cada vez mais eficientes, tradicionalmente assentes em princípios económicos (talvez, economicistas) e da gestão empresarial, favorece-se uma racionalidade operativa, em função da qual a educação e as suas práticas são compreendidas de acordo com referenciais utilitários e instrumentalistas, contrariando, não raras vezes, racionais estruturados em torno da justiça e equidade social.

Para Biesta (2010), uma das faces visíveis dessa concepção prende-se com a forma como os processos de *accountability* estão a ganhar cada vez maior protagonismo nas diferentes realidades e contextos escolares. O reforço deste processo tem como fundamento uma «antidemocratic strategy that redefines all significant relationships in economic» (p.59), que parece afirmar-se como um fim em si mesmo, sem promover, realmente, dinâmicas de melhoria e desenvolvimento institucional. Tal condiciona drasticamente a experiência escolar e promove, ainda, posições técnico-gerencialistas. Numa lógica complementar, Hargreaves (2003) esclarece que estas posições, sustentadas no que denomina como

*fundamentalismo de mercado*, influenciam todo o sistema escolar. Na sua dimensão mais estrutural, estão relacionadas com a implementação de políticas educativas que visam, por exemplo, a redução de custos e a uniformização de práticas, processos e aprendizagens, facilitadora da comparação e hierarquização dos estabelecimentos de ensino. Na sua expressão organizacional e/ou letiva, tornam-se evidentes através de procedimentos que promovem a burocracia coerciva e a micro-gestão de tudo o que se desenvolve em cada escola, empobrecendo a ação docente, uma vez que os professores «are increasingly pressured to teach as they are told» (p.80), orientando a aprendizagem para um contínuo processo de preparação para a avaliação e classificação externa.

Analisando a realidade portuguesa, e dialogando com os trabalhos de Lima (2018a; 2018b), notam-se múltiplas influências que, de uma forma ou de outra, parecem convergir com o que vimos afirmando. Por um lado, a consolidação dos agrupamentos escolares como unidades orgânicas construídas artificialmente, numa lógica de imposição vertical que visou a racionalidade económica do sistema educativo nacional. Por outro lado, a multiplicação de plataformas e outros dispositivos de controlo - que possibilitaram a generalização de processos burocráticos de dominação e regulação de resultados, que o autor tem denominado de *(híper)burocracia* - diminuíram a importância de processos de natureza mais democrática e consolidaram processos de recentralização da decisão e do poder. Por último, a legitimação da universalização do modelo institucional empresarial, também para as organizações escolares, por exemplo, através da consagração dos princípios de eficácia e eficiência como basilares para as escolas e, também, da consolidação de modelos unipessoais de gestão de topo, ou intermédia, privilegiando-se os processos de nomeação para os cargos em detrimento da eleição entre pares.

O referido nas páginas anteriores não é, efetivamente, um retrato completo das características e dos condicionamentos associados às realidades escolares ou às especificidades do contexto português. Consideramos, porém, que permitem esclarecer alguns dos desafios subjacentes às dinâmicas de administração escolar que, inevitavelmente, terão influência nas ações e nos procedimentos dos diretores. A este propósito, recordamos a análise de Bolívar (2019, p. 21) quando alega que, dada a «continua regulación burocrática, el ejercicio de la dirección

escolar se ha visto fuertemente sometido a las vicisitudes de los cambios y orientaciones políticas».

Nestas condições, pode ser difícil compreender a real finalidade da ação diretiva, assim como os contornos dentro dos quais se pode desenvolver a liderança dos diretores. Essa compreensão torna-se ainda mais relevante quando tomamos em consideração que múltiplos trabalhos (Crow, Day, & Møller, 2017; Day, et al., 2011; Hairon, 2019; Leithwood, 2017; Robinson, Lloyd, & Rowe, 2014) têm explicitado, de forma inequívoca, que o exercício efetivo destas lideranças, em contexto escolar, é particularmente significativo para o sucesso educativo dos estudantes. Porém, para corresponder a essa necessidade, a ação do diretor não pode circunscrever-se a práticas que orientem o trabalho docente à luz de critérios de eficácia, assentes numa lógica economicista e reducionista da função escolar (Biesta, 2017).

Partindo do entendimento de Miller (2018), perspetiva-se a ação dos diretores como um processo social e profissional complexo, que implica a interação de múltiplos fatores e recursos, internos e externos à escola, e que visa orientar, envolver e comprometer os diferentes professores e demais profissionais numa dinâmica relacional de matriz colaborativa e de corresponsabilização. Complementando este entendimento, e dialogando com as conceções de Fullan (2008), o trabalho do diretor pode ser tomado como uma *teia*, uma vez que a sua intervenção tem implicações em múltiplos domínios da realidade escolar, que não deverão ser analisados ou geridos isoladamente, nem, tampouco, numa lógica de centralização dos processos de liderança. Por outras palavras, a ação do diretor implica, também, o envolvimento dos restantes agentes escolares.

Este posicionamento evidencia a importância das práticas de liderança partilhada protagonizadas pelo diretor (Miller, 2018; Sugrue, 2015) e caracterizadas pela repartição de tarefas e de responsabilidades com outros profissionais, num ambiente de maior horizontalidade e distribuição do poder de decisão. Assim assume-se que a liderança não se limita à ação do diretor ou de outros cargos formais, antes pode estender-se pelos restantes professores e agentes educativos que constituem as instituições escolares (Leithwood, 2017; Sacristán (coord.), Llavador, Fernández, & Alonso, 1995).

À semelhança de Bolívar (2019), consideramos que essa dinâmica coletiva de trabalho, ou de partilha do poder, é um elemento indispensável a uma efetiva liderança pedagógica. A par dessa dimensão, o autor explica-nos a importância de o diretor ser, ainda, capaz de exercer a sua função de facilitador da construção de uma cultura organizacional de aprendizagem, que possibilite a promoção, em cada profissional, de atitudes e comportamentos que vão ao encontro de uma *visão comum* e dialógica dos propósitos de cada organização escolar. De forma sumária, esta visão aproxima-se daquilo que é defendido por Hairon (2019, p. 215), quando indica que «the essence of leadership is influenced on individuals towards shared goals».

Não obstante, e como bem explica Day (2014), é impossível dissociar a função diretiva da intervenção concreta em diferentes aspetos das organizações escolares. Com base no contributo de diferentes perspetivas, sugerimos cinco eixos, sem ordem hierárquica, que consideramos poderem constituir um referente ajustado às prioridades de intervenção do diretor escolar:

- *Desenhar uma direção*: este eixo implica a construção de uma visão comum, já referida, assente em determinados enquadramentos éticos e ideológicos (Day, 2014), que permite a todos os agentes educativos compreender os propósitos organizacionais de cada escola, envolver-se neles, desenvolver ações que facilitem a sua concretização, e, também, consciencializar-se da mesma (Robinson, Lloyd, & Rowe, 2014);
- *(Re)Desenhar a estrutura e dinâmica orgânica*: sem deixar de ter em conta os imperativos externos (comunidade educativa, diretrizes normativas, influências sociais, etc.) (Day, et al., 2011), o diretor deverá ter como propósito uma organização profícua da escola e dos seus recursos, de modo a corresponder aos objetivos definidos e a estabelecer condições de trabalho que favorecem a partilha de responsabilidades de liderança, o trabalho colaborativo e a resolução de problemas (Bolívar, 2019; Fullan, 2008);
- *Gerir, estrategicamente, os recursos*: com um pensamento sistemático em relação à escola, e associado ao eixo anterior,

- é fundamental que a atividade diretiva tenha como propósito «allocate resources in support of the school's vision and goals» (Leithwood, 2017, p. 35), facilitando as intenções educativas desta mesma instituição. Nesse sentido, é importante reconhecer que as tarefas de administração mais clássicas, associadas, por exemplo, à gestão (e manutenção) de recursos administrativos, financeiros, humanos e patrimoniais, são indissociáveis da ação do diretor (Sacristán (coord.), Llavador, Fernández, & Alonso, 1995) e fundamentais para manter a estabilidade organizativa e, através dela, permitir o desenvolvimento da liderança pedagógica (Bolívar, 2019);
- *Promover o desenvolvimento profissional*: os diretores precisam de evidenciar a capacidade de promover, nas escolas, uma cultura de aprendizagem coletiva, ocasionadora do desenvolvimento profissional de cada um dos seus agentes, em particular dos professores (Day, et al., 2011);
  - *Coordenar as dinâmicas de desenvolvimento curricular*: pela sua centralidade nas realidades escolares (Young, 2016), os diretores devem adotar uma posição de liderança, empiricamente sustentada (Fullan, 2008), auxiliando os docentes nas diferentes decisões pedagógicas e curriculares que consubstanciam a contextualização curricular, implicando-se de forma «personal en la planificación, coordinación y evaluación de la enseñanza y el profesorado» (Robinson, Lloyd, & Rowe, 2014, p. 32).

Os eixos acima elencados não contemplam todas as áreas de intervenção dos diretores. É possível elencar-se um conjunto mais amplo de ações que, por exemplo, as que estão associadas à sua função de representatividade das organizações escolares ou de assessoria pedagógica, na sua dimensões individuais e coletivas (Sacristán (coord.), Llavador, Fernández, & Alonso, 1995). Porém, o referente indicado ilustra o modo com as funções de gestão escolar devem ser entendidas de forma articulada, num processo que visa o contínuo desenvolvimento insituacional, reconhecendo-se que, para isso, é estrutural que o diretor não se limite a tarefas meramente administrativas de cariz burocrático e hierárquico (Bolívar, 2019).

## 2. Breve enquadramento metodológico

O presente estudo foi desenvolvido no âmbito de um projeto mais alargado, desenvolvido no âmbito do inED – Centro de Investigação e Inovação em Educação da Escola Superior de Educação do Porto e intitulado *A experiência do diretor no atual modelo de gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário: Perspetivas e conclusões de uma década de aplicação*. O principal propósito do trabalho que aqui se apresenta consiste em compreender *os modelos de comportamento distintos do diretor na gestão dos recursos materiais e financeiros, por um lado e na gestão dos recursos humanos em sentido amplo, por outro*.

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa (Bryman, 2008), cuja opção instrumental para a recolha de dados se focou na entrevista individual semiestruturada, com questões apoiadas em tópicos principais, mantendo-se a possibilidade de improvisar novas questões no seguimento das respostas ou intenções do entrevistado, visando um melhor entendimento do seu posicionamento (Rubin & Rubin, 1995). A amostra é estratificada e incidiu em trinta diretores em exercício das suas funções no distrito do Porto, com uma experiência de gestão de pelo menos quatro anos, o que corresponde a 22,7% do universo estudado. A confidencialidade dos diretores e respetivos estabelecimentos de ensino foi garantida através do anonimato, atribuindo um código a cada sujeito entrevistado. As entrevistas foram gravadas em sistema áudio, transcritas na íntegra e, posteriormente, submetidas a uma análise de conteúdo. Neste procedimento de análise, foi realizada uma classificação sistemática de cada unidade de significado de acordo com um sistema de categorias definidas a priori – delineadas tendo em conta os objetivos do estudo e a própria estrutura do guião da entrevista. A posteriori, foram construídas novas categorias em função dos significados que foram emergindo das mensagens contidas nas respostas quando das várias leituras efetuadas e da sua constante comparação. Este procedimento permitiu uma classificação sistemática de cada unidade de significado, que, oscilando “entre os dois pólos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade” (Bardin, 2004, p. 7), visa revelar o que está latente ou subentendido na mensagem.”

Face ao propósito principal deste estudo, considerar-se-ão, aqui, apenas três das categorias utilizadas no projeto mais geral em que o estudo

se insere: i) consciência da responsabilidade global das funções diretivas; ii) gestão dos recursos humanos; iii) gestão financeira/administrativa.

### 3. Apresentação e análise de dados

Tendo por base a primeira categoria de análise - *consciência da responsabilidade global das funções diretivas* -, tendencialmente, os diretores consideram que a sua responsabilidade profissional engloba diferentes dimensões no domínio da gestão, o que converge com os diferentes enquadramentos conceptuais, já mobilizados. A par desta ideia de globalidade da ação diretiva, explicitam múltiplas responsabilidades associadas ao cargo, que se tornam evidentes no seguinte excerto:

Neste modelo parece que o diretor tem o poder todo, mas o poder é responsabilidade. Mata qualquer um! Porque eu sou responsável pela pedagógica, pela financeira, pela administrativa, por tudo (...). Eu tenho de fazer gestão financeira... dá poder total que é igual a dar responsabilidade total, atiram tudo para cima de nós (PD2).

De alguma forma, a sua intervenção é, na opinião dos mesmos, requerida na totalidade dos domínios da organização escolar, sendo este um processo de efetiva responsabilidade e com apoio escasso.

Ficou igualmente patente, pelos dados recolhidos, a existência de várias tensões associadas às diversas funções desempenhadas pelos diretores do agrupamento, das quais destacaremos três que nos parecem mais reveladoras.

A primeira prende-se com forma como os imperativos financeiros e administrativos tendem a contrariar intenções de maior envolvimento na orientação e liderança pedagógica. Numa espécie de diálogo com as conceções de Lima (2018a), os diretores retratam contextos organizacionais de exacerbação das tarefas administrativas e burocráticas, tradicionalmente mais morosas e, por vezes, sem efetivo impacto na dinâmica organizacional. Destas, destaca-se a competência dos agrupamentos de escolas para «*reconhecer e validar habilitações adquiridas no estrangeiro*» [FD1], que lhes dificulta «*trabalhar mais diretamente a parte pedagógica*» (IT2). Face ao referido, os entrevistados desenham um

retrato da função diretiva, sobretudo alicerçada na gestão administrativa e financeira (Bolívar, 2019), no âmbito da qual o cumprimento das formalidades e normativos é (mais) imperativo o que talvez explique o forte impacto desta dimensão na ação dos diretores, ainda que estes agentes reconheçam a primazia da liderança educativa em detrimento de qualquer outra:

Embora, naturalmente que, a parte pedagógica é a parte central da minha gestão e da minha liderança, que tem a ver com o sucesso dos nossos alunos. Mas em grande parte absorvida por atos de gestão. Eu gostava de ter mais tempo para a parte pedagógica, como diretor. Gostava. Porque muitas vezes, passo um dia com tarefas de gestão. Não há aqui um dia que eu não tenha que estar com tarefas de gestão em detrimento da parte pedagógica (PM2).

A segunda tensão relaciona-se com a coexistência de dois processos distintos: os de valorização da autonomia organizacional e os outros, de dependência inter-organizacional. Explicando de outro modo, identificamos, pelo discurso dos entrevistados, uma dualidade inerente à ação do diretor. Por um lado, e também decorrente dos discursos normativos e políticos (Lima, 2018b), os diretores identificam a autonomia como elemento necessário à ação educativa e propósito institucional relevante, considerando que qualquer agrupamento de escolas *«deve procurar o máximo de autonomia no que diz respeito à sua capacidade de implementar, dar corpo aos seus projetos»* (PD1). Todavia, por outro lado, e identificando a autonomia como *«uma miragem»* (LR2), os diretores apontam estruturas de dependência face a outras organizações do contexto. Nesse sentido, subjacente à ideia de que a escola é uma instituição *«frágil»* (PD1), elencam dificuldades efetivas nas dinâmicas de gestão, em sentido lato, dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, ocasionadas por tais relações de certa subordinação:

Sendo a Câmara a contratar, está sujeita a determinadas pressões. Sei lá. Abriu um concurso e foi contratar aquela porque coitadinha, tinha um problema e é preciso atender àquela senhora. Mas ela não tem competências para exercer isto (LR1).

Quanto à questão financeira, procuro estabelecer muitas parcerias, muitos protocolos para arranjar formações, para os equipamentos. É

difícil encontrar mecenas que deem dinheiro, mas é possível uma troca de bens e serviços, tentando compensar a falta de financiamento. É preciso uma capacidade de negociação permanente com as instituições, com as autarquias, com as empresas (...). (JC4).

A terceira tensão que decidimos evidenciar diz respeito às práticas de gestão interna da informação e aos processos de controlo burocrático da mesma. Como tem sido apontado por um conjunto variado de autores (Crow, Day, & Møller, 2017; Lima, 2018a; Welch, 1998), as ações burocráticas, por vezes apresentadas como promotoras da melhoria educativa e do sucesso escolar, têm implicações efetivas na realidade organizacional e na ação de cada diretor. Os dados recolhidos convergem, de facto, com essa tendência de burocratização da atividade profissional das lideranças e dos professores. Neste âmbito, os diretores retratam dinâmicas de contínua resposta à demanda normativa. Porém, esta dinâmica tende a não responder às necessidades reais da escola, como processos de regulação ou de melhoria, mas ficam, como explicam Day e colaboradores (2010), associadas a estruturas de *accountability* externa. Os excertos que apresentamos abaixo são particularmente esclarecedores sobre a perspetiva dos diretores no que concerne à quantidade, sistematicidade e propósitos associados ao controlo burocrático:

(...) aqui no Ministério, ainda estamos numa fase de há quinze anos, em que cada um se lembra de fazer um formulário, um questionário, uma plataforma, e portanto... e vivem todos bem e contentes numa selva, bombardeando as escolas com pedidos de informação, que depois não são devolvidos à escola. E, portanto, o que é que acontece? A escola desgasta-se com informações que fornece, não recebe proveitos dessa informação e, por outro lado, também tem de produzir, para se conhecer, tem de produzir a sua própria informação e organizá-la (PM5). E depois uma outra dificuldade, também, são as plataformas que nós temos que preencher, às vezes duplicando informação... sei que tem havido um esforço por parte da tutela em dirimir esse problema, mais ainda não... ainda não se conseguiu (PM10).

O retratado nos parágrafos anteriores, evidencia uma ação diretiva em múltiplas frentes, consciente da sua responsabilidade global, mas desgastada com os processos administrativos e burocráticos e com as dinâmicas de contínua dependência dos estabelecimentos educativos

em relação à tutela e a outras organizações da comunidade local, como a Câmara Municipal. Essa dependência em relação à autarquia surge também relacionada com o segundo eixo de análise: a gestão de recursos humanos.

Com base nos dados recolhidos, constatamos que os diretores identificam um conjunto múltiplo de desafios vinculados às dinâmicas de gestão dos recursos humanos, como a necessidade de organizar uma estratégia integrada para a formação de todos os funcionários e o conflito entre os interesses pessoais e os institucionais. A este propósito, consideram, na generalidade, que um *«diretor toma decisões que, muitas vezes, não são aquilo que as pessoas individualmente pretendem para si»* (PM14), indiciando-se a dificuldade de fazer convergir os propósitos individuais dos funcionários com as finalidades da organização escolar.

Essa vontade de orientar os docentes para um projeto comum, que como referimos é uma função estruturante da direção, tende, de acordo com os diretores entrevistados, a ser um processo mais árduo devido à instabilidade do corpo docente. Assim, explicitam a dificuldade acrescida em desenvolver liderança educativa efetiva, no domínio dos recursos humanos, porque os professores são, neste âmbito, agentes fundamentais, mas de permanência irregular nas organizações. Como explicam os diretores:

A estabilidade do corpo docente. É importante. Claro, também ter um conjunto de funcionários que, como dizer, não ter que andar aqui a fazer sempre a gestão de pessoal diferente, a fazer a gestão de pessoal muito precário (LR1).

Essa é uma das minhas grandes dificuldades aqui. É a instabilidade aqui... sobretudo na escola-sede. Fora, não, mas aqui é terrível, porque nunca conseguimos dar continuidade ao trabalho (...). (PM11).

Os diretores reconhecem a importância da estabilidade dos docentes como uma característica fundamental para que os processos de gestão possam conduzir a dinâmicas escolares de continuidade. Em articulação com este entendimento, sobressai o desejo de que as organizações escolares possam assumir maior autonomia na contratação. Neste âmbito, advogam por um outro enquadramento normativo, que *«em termos de recursos humanos (...) possa proporcionar ao diretor ou a outro modelo qualquer capacidade de renovar as equipas com quem trabalham»* (PM11).

Além disso, e talvez por se sentirem «*muito condicionados*» (PM1) na gestão, aqui entendida em sentido estrito, dos recursos humanos, os principais responsáveis pelos agrupamentos de escola explicitam a importância das lideranças intermédias. Os diretores consideram que os cargos intermédios são estruturantes para o funcionamento e melhoria das organizações, porque possibilitam uma relação de maior proximidade com cada docente, algo que, os diretores (ainda) não conseguiram assumir. Essa perspectiva é facilmente ilustrada pelos seguintes excertos:

O cargo de DT é dos mais importantes e eu tento incentivar o pessoal docente a fazer formação que depois pode ser uma mais-valia para a escola para o desempenho dos cargos intermédios (PR2).

As lideranças têm de estar muito próximas das lideranças intermédias e as lideranças intermédias têm de estar muito próximas dos professores (PM8).

De acordo com o mencionado, evidenciamos a dificuldade de os diretores cumprirem uma das ações que, como identificam Sacristán e colaboradores (1995), é basilar nas dinâmicas de qualquer direção escolar: a orientação e coordenação pedagógica, numa lógica de assessoria individual ao professor. Todavia, percebemos que essa maior dificuldade na promoção de dinâmicas de proximidade, no âmbito dos recursos humanos, também pode ser explicada por uma valorização acentuada da terceira categoria considerada: a gestão financeira/administrativa.

Pelo alerta de um dos entrevistados - «*Eu alertaria um novo diretor: cuidado com a parte financeira, se tiveres tempo, vai... especializa-te nessa área*» (PM14) - facilmente se nota a importância atribuída pelos diretores ao domínio da gestão dos recursos financeiros. Efetivamente, os dados recolhidos ilustram, de forma sistemática e consistente, essa valorização a par da dimensão administrativa. Essa preocupação estrutura-se, essencialmente, em torno de três elementos complementares. O primeiro e o segundo têm por base a conceção de que a gestão administrativa e financeira, associada, sobretudo, aos domínios contabilísticos e jurídicos, é, por um lado, domínio de especial relevância para os agrupamentos de escolas e, por outro, uma área de saber em relação à qual os diretores deveriam ter mais formação:

É um problema que se vem agravando cada vez mais nos últimos anos. Porque quem está à frente de uma escola normalmente, em 90% talvez, ou mais, não tem conhecimentos de contabilidade, não tem conhecimentos jurídicos... e todos os dias temos... quase todos os dias somos confrontados com problemas graves para resolver. Colocam na pessoa do diretor a responsabilidade de todos os atos, quando não temos formação para (PM12).

O terceiro aspeto, em articulação com o referido no parágrafo anterior, diz respeito ao diagnóstico feito pelos diretores sobre a falta de técnicos especializados, que prestem assessoria ao trabalho desenvolvido pela direção:

Para poder fazer melhor, sob o ponto de vista da qualidade educativa, precisávamos e umas assessorias, de assessorias jurídicas, por exemplo, e financeiras. Para nos libertar um bocado daquele peso para podermos depois trabalhar mais diretamente a parte pedagógica (IT2).

O outro grande problema é a contabilidade da escola, ou seja, não ter um gabinete contabilístico, não ter um contabilista na escola, portanto (PM6).

Ainda sobre os aspetos relacionados com a gestão financeira, e tendo em conta os assuntos contabilísticos inerentes aos agrupamentos, os diretores perspetivam como necessário repensar-se o modelo de financiamento das instituições, nomeadamente a possibilidade de cada organização obter receitas próprias. Este entendimento, que diverge do que é defendido por Robinson, Lloyd e Rowe (2014), defensores de uma direção que não deveria focalizar-se «en la obtención de recursos por sí mismos» (p.31), tem por base a ideia de que «*qualquer instituição deve ter receitas próprias*» (PD1).

Na realidade, as lideranças explicam a dificuldade em gerir estrategicamente os recursos financeiros, associando-a ao facto «[d]as escolas não terem margem de manobra sobre o orçamento da escola» (PR1), nomeadamente pela impossibilidade de «*transitar [certas] verbas de umas rubricas para as outras*» (PR2). Mais ainda, afirmam que do previsto pelo orçamento de estado «*pouco sobra para comunicações, para água, para luz e gás*» (PM10). Devido aos enquadramentos orçamentais explicitados, os diretores vão privilegiando dinâmicas que lhes possibilitam gerir um orçamento com fundos também captados pela própria instituição.

### 3. Considerações finais

Temos, agora, como propósito sistematizar os dados apresentados ao longo das páginas anteriores e procurar, de algum modo, apresentar uma possível resposta ao mote que guiou a nossa investigação -*compreender os modelos de comportamento distintos do diretor na gestão dos recursos materiais e financeiros, por um lado e na gestão dos recursos humanos em sentido amplo, por outro.*

A gestão financeira e administrativa tende a ser o principal foco de preocupação dos diretores. Neste domínio, parece haver uma redução dos recursos materiais aos recursos financeiros, associando-se esta dinâmica a um processo de extrema responsabilidade, mas sobretudo contabilístico. Há, assim, uma valorização e preocupação essencialmente de cariz burocrático e burocratizante, subjacente aos modelos mais clássicos da gestão.

A gestão dos recursos humanos, por sua vez, tem menos impacto na ação quotidiana dos diretores dos agrupamentos escolares. Sobre este aspeto, os diretores consideram que a gestão dos recursos humanos é essencial ao funcionamento escolar e, ainda, à construção de um projeto educativo próprio, fundado na colaboração e participação, tendendo a aproximar-se de dinâmicas de liderança partilhada, processo em que as lideranças intermédias surgem como agentes estruturantes.

Os dados indiciam, pois, que as visões gerencialista (mais associada aos recursos financeiros, com um pendor essencialmente contabilístico e jurídico) e democrática (mais vinculada aos recursos humanos) coabitam no espaço escolar. Essa dicotomia poderá ser entendida à luz dos contextos sociais e políticos que, como foi apresentado nas linhas iniciais, dão origem a dinâmicas de monitorização do processo educativo assentes em estruturas de forte pendor burocrático e de controlo (Lima, 2018a; Lima2018b). Parece, assim, legítimo concluir que, pelo menos para já, tais influências sociais parecem ter mais impacto na gestão dos recursos financeiros e, em geral, na gestão administrativa. Todavia, essas influências, em certa medida, limitam uma ação diretiva, assente, predominantemente, na liderança pedagógica e numa abordagem integral e estratégica de todos os seus recursos (Fullan, 2008).

Sem dados que nos permitam responder de forma completa, mas com pequenos indícios já lançados pela análise desenvolvida, deixamos uma outra questão, dialogando com as conceções de Nóvoa (2009) e

Hargreaves (2003): os agrupamentos de escolas permitem, também, a coexistência de dois perfis organizativos – um pelo qual a escola é *uma organização assente no conhecimento e na aprendizagem* e um outro, pelo qual a escola é uma organização estruturada no funcionalismo de mercado e na resposta a condicionalismos externos?

Porventura este pode ser o novo mote para um trabalho de pesquisa complementar ao aqui apresentado e discutido.

## Referências

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. (L. A. Reto, & A. Pinheiro, Trans.) São Paulo: Edições 70.

Biesta, G. (2010). *Good education in an age of measurement : ethics, politics, democracy*. Oxon: Routledge.

Biesta, G. (2017). Educational Leadership for What? An Educational Examination. Em D. Wait, & I. Bogotch (Edits.), *The Wiley International Handbook of Educational Leadership* (pp. 15-28). Hoboken: Wiley Blackwell.

Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. Madrid: Editorial Arco.

Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press inc.

Crow, G., Day, C., & Møller, J. (2017). Framing research on school principals' identities. *International Journal of Leadership in Education*, 265-277. doi:10.1080/13603124.2015.1123299

Day, C. (2014). Resilient principals in challenging schools: the courage and costs of conviction. *Teachers and Teaching*, 20(5), 638-654. doi:10.1080/13540602.2014.937959

Day, C., Sammons, P., Leithwood, K., Hopkins, D., Gu, Q., Brown, E., & Ahtaridou, E. (2011). *Successful school leadership: Linking with learning and achievement*. Maidenhead: Open University Press.

Giroux, H. A. (2018). *The Public in Peril: Trump and the Menace of American*. New York: Routledge.

Giroux, H. A. (2019). *The Terror of the Unforeseen*. Los Angeles: The Los Angeles Review of Books.

Hairon, S. (2019). Conclusion: Leading Schools in Complexity. Em B. Wong, P. T. Ng, & S. Hairon (Edits.), *School Leadership and Educational Change* (pp. 215-220). Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-319-74746-0\_13

- Hargreaves, A. (2003). *Teaching in the knowledge society: education in the age of insecurity*. New York: Teachers College Press.
- Leithwood, K. (2017). The Ontario Leadership Framework: Successful School Leadership Practices and Personal Leadership Resources. Em K. Leithwood, J. Sun, & K. Pollock (Edits.), *How School Leaders Contribute to Student Success* (pp. 31-50). Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-319-50980-8\_16
- Lima, L. C. (2018a). Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1), 129-144.
- Lima, L. C. (2018b). Agrupamento de escolas: choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática. Em A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Castro (orgs.) (Ed.), *Redes escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 31-56). Aveiro: UA Editora.
- Miller, P. W. (2018). *The Nature of School Leadership*. Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-70105-9
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente: Histórias da Educação*. Porto: ASA Editores.
- Nóvoa, A. (2009). *Professores: Imagens do futuro presente*. Lisboa: EDUCA.
- Robinson, V. M., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2014). El Impacto del Liderazgo en los Resultados de los Estudiantes: Un Análisis de los Efectos Diferenciales de los Tipos de Liderazgo. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(4e), 13-40.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (1995). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Sacristán (coord.), J. G., Llavador, F. B., Fernández, B. S., & Alonso, A. S. (1995). *La Direccion de Centros: Analisis de tareas*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Sugrue, C. (2015). *Unmasking School Leadership: A Longitudinal Life History of School Leaders*. Springer: New York.
- Welch, A. R. (1998). The Cult of Efficiency in Education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric. *Comparative Education*, 157-175. doi:10.1080/03050069828252
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6.ª ed.). Los Angeles: SAGE.
- Young, M. (2016). Por que o conhecimento é importante para as escolas do século XXI. *Cadernos de Pesquisa*, 46(159), 18-37. doi:10.1590/198053143533



## **O papel das lideranças no sucesso educativo: estudo de caso**

Teresa de Jesus Correia Paulino dos Santos  
Universidade do Minho (Portugal)  
tjcps@sapo.pt

Maria Palmira Alves  
Universidade do Minho (Portugal)  
palves@ie.uminho.pt

CIEC - Centro de Investigação em Estudos da Criança, Universidade do Minho,  
Braga, Portugal

### **Resumo**

Os desafios que hoje se colocam às escolas e aos professores, nomeadamente, no âmbito do sucesso educativo, exigem um trabalho colaborativo ao nível das lideranças de topo e intermédias. As sucessivas mudanças legislativas têm, também, conduzido a um enfoque acrescido nestes líderes, atribuindo-lhes um papel cada vez mais complexo e exigente, nomeadamente, na articulação entre os diferentes atores para a concretização do sucesso escolar. Para o poder executivo, o desenvolvimento da autonomia e a conseqüente responsabilização e prestação de contas passa, não só pela centralidade da figura de um diretor, ao qual é confiada a gestão administrativa, financeira e pedagógica, mas também pela atribuição de poderes de liderança, supervisão e decisão aos líderes intermédios.

Após uma tendência inicial para um enfoque na escola como um todo, refletida nas políticas educativas e curriculares, tem vindo a ser considerada decisiva a influência de comunidades de prática na qualidade

das aprendizagens dos alunos, pelo que a atuação das lideranças intermédias é, cada vez mais, um elemento fulcral na qualidade do ensino e na promoção do sucesso educativo.

Nesta comunicação, apresentamos um estudo cujo principal objetivo foi o de compreender as dinâmicas das lideranças que contribuíram para a diminuição das retenções, no Ensino Básico, entre 2016 e 2018 num agrupamento de escolas localizado na zona Norte do país. Os principais instrumentos de recolha de dados foram a análise documental (legislação e atas) e entrevistas semiestruturadas, realizadas a dez professores com cargos de liderança.

Os resultados salientam a importância dos responsáveis pelos departamentos curriculares e demais estruturas intermédias na promoção de um clima de colaboração, partilha e articulação, que muito contribuiu para a melhoria do ensino e da aprendizagem

**Palavras-chave:** Lideranças, sucesso escolar, políticas educativas, ensino básico

## 1. As perspetivas de liderança nas organizações educativas

O termo liderança tem sofrido diversas interpretações ao longo do séc. XX e início do séc. XXI. De origem inglesa, deriva do verbo “lead”, que significa conduzir pessoas, dirigir.

Na literatura, encontramos várias definições que remetem para a “extraordinária complexidade da liderança” (Fullan, 2003, p. 21). Assim, liderança é “a capacidade de inspirar, motivar e mobilizar pessoas a atingir e superar metas” (Diniz, 2011, p. 21); “é o processo de influenciar outros, de modo a conseguir que eles façam o que o líder quer que seja feito ou, ainda, a capacidade para influenciar um grupo a atuar no sentido da prossecução dos objetivos do grupo” (Teixeira, 1998, p. 139); “é a ação que assegura a condução do grupo na direção prevista e o líder é aquele que corporiza a liderança, que aponta o caminho, que cimenta o espírito do grupo, que salvaguarda a motivação e a unidade, na ação de todos os elementos” (Silva, 2010, p. 53). Roldão (2005) encara-a como um processo de redução da incerteza do grupo, que permite à organização caminhar em direção aos seus objetivos. O

líder surge, deste modo, como um meio para a consecução dos objetivos desejados pelo grupo, sendo que o grupo o aceita, porque ele possui e controla meios que o grupo deseja utilizar para atingir os seus objetivos e a satisfação das suas necessidades. Perspetiva idêntica tem Bolívar (2012, pp. 48-49) para quem a “liderança é, fundamentalmente, a forma de determinar uma direção (objetivos, projeto, visão, etc.) e exercer influência. Esta influência, em torno de uma direção, não baseada no poder ou na autoridade formal, pode ser exercida em diferentes dimensões, especialmente no plano organizacional”.

A liderança consiste, assim, na relação entre um líder e os seus colaboradores e ocorre em inúmeras dimensões e em diferentes contextos sociais.

Quanto ao estilo de liderança, Maximiano (2010, p. 30) considera que “a liderança é classificada em dois estilos podendo ser autocrático ou democrático, dependendo de o líder centralizar ou partilhar a autoridade com os seus liderados”. Chiavenato (1997) refere que o “líder deve utilizar os três estilos de liderança, autocrática, democrática e liberal, de acordo com as pessoas, com a situação e com a tarefa a ser executada”. O líder deve, então, ser flexível para adequar o seu estilo de liderança à situação ou ao momento, além da cultura do ambiente e do grupo de trabalho.

Assim, relativamente ao estilo autocrático, todos os procedimentos são impostos pelo líder sem consultar o grupo, que tem um completo desconhecimento dos objetivos do trabalho e as tarefas são sempre transmitidas pelo líder. Não existe espaço para a iniciativa pessoal, sendo este tipo de liderança geradora de conflitos, de atitudes de agressividade, de frustração, de submissão e de desinteresse. Elogia e critica, de forma pessoal, o trabalho de cada pessoa.

Relativamente ao estilo democrático, todos os procedimentos são decididos pelo grupo, sob a orientação do líder, que apresenta os objetivos e indica formas de os alcançar, permitindo, contudo, alternativas de escolha. O líder faz críticas e elogios relacionados com factos e não com pessoas.

Relativamente ao estilo liberal (*laissez-faire*) todos os procedimentos ficam a cargo do grupo, com a mínima intervenção do líder. Os objetivos e formas de os alcançar são da inteira responsabilidade do grupo.

O principal problema é “o de saber quando, em que circunstâncias e como se devem utilizar os diferentes tipos de liderança” (Inocêncio, 2013, p. 142), pois de um lado temos um estilo autoritário, que se baseia no poder formal e, do outro, temos um estilo democrático, que supõe que o poder do líder lhe é conferido pelo grupo. Assim, o comportamento dos líderes não deve ser redutível a dois fatores opostos, democrático versus autoritário, mas a um continuum de posições intermédias às quais os líderes podem recorrer para estabelecer as suas relações com os subordinados, ou seja, “cada tipo de situação requer um tipo de liderança diferente para alcançar a eficácia dos subordinados” (Chiavenato, 2000, p. 140).

No contexto das organizações educativas, a escola é, formalmente, liderada por um diretor e a sua equipa, num modelo partilhado de responsabilidades, pois existem outras lideranças, nomeadamente, o conselho geral, o conselho pedagógico, os coordenadores de departamento e os diretores de turma, entre outras. Lima (2008, pp. 195-197) refere que a partilha das responsabilidades de liderança com outros membros da equipa diretiva, assim como, o envolvimento da generalidade dos professores nos processos de tomada de decisão constitui um importante traço distintivo da liderança das escolas eficazes. Porém, “as escolas que são “eficazes” requerem uma forte liderança instrutiva, capaz de apoiar os professores nos recursos metodológicos de um ensino efetivo, ao mesmo tempo que centrar as tarefas no currículo, supervisioná-las e dinamizar o trabalho conjunto dos professores” (Bolívar, 2003, p.30).

No atual quadro legislativo português, “os líderes escolares têm de assumir as funções de liderança, porque são responsáveis pela execução de um Projeto Educativo que melhore os resultados escolares dos alunos e que transforme a escola numa comunidade de aprendizagem” (Torres & Palhares, 2009, p. 132).

### **1.1. A Importância das Lideranças Intermédias na escola/agrupamento**

A escola, enquanto organização e com lógicas de funcionamento próprias, é dotada de uma estrutura hierárquica da qual fazem parte os órgãos de gestão de topo e as estruturas de gestão intermédia, tais como os departamentos curriculares.

A partir do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, ao diretor compete “designar os coordenadores dos departamentos curriculares e dos diretores de turma”, cargos que eram de eleição direta entre os professores. Esta alteração na organização escolar, ao longo da última década, revelou que as “lideranças intermédias interagem na escola/agrupamento, pela posição que ocupam no contexto da comunidade escolar, têm a possibilidade de reconhecer os desequilíbrios e as disfunções do sistema escolar e têm a autonomia e legitimidade para promover medidas de apoio e de correção, tendentes à melhoria do desempenho dos professores, com a finalidade última de promover o sucesso educativo” (Oliveira, 2000, p. 48). A visão partilhada estimula as aspirações dos membros da escola e promove um sentido comum entre todos. Bolívar (2003) afirma que a liderança educativa deve motivar a partilha de informação garantindo que as pessoas que agem no espaço educativo se sintam parte integrante de uma equipa a quem cabe a resolução conjunta dos problemas diagnosticados.

O poder partilhado e colaborativo é um dos meios para que as mudanças se operacionalizem sem grande agitação. Às escolas, enquanto espaços onde se afirmam diferentes lideranças (de topo e intermédias) exigem “novos líderes que concretizem os novos desafios impostos por um sistema escolar, também ele, renovado” (Rocha, 2007, p. 115).

As estruturas intermédias nas escolas têm vindo a desenvolver um papel essencial enquanto órgãos elementares na orientação dos professores para o desenvolvimento de práticas de trabalho, que possibilitem mudanças necessárias e se dirijam para a construção da sua autonomia curricular. A delegação de funções e a partilha de informação, ao nível da liderança, são imprescindíveis, de modo a incentivar, nos diferentes cargos intermédios, uma verdadeira cultura de colaboração e envolvimento na consecução de objetivos comuns, numa perspetiva de articulação curricular para que o processo possa estender-se ao conjunto das escolas que integram um agrupamento

Morgado e Pinheiro (2011, p. 1) salientam que é “ao nível das estruturas intermédias das escolas que se podem criar condições para alterar as práticas pedagógicas, já que aí se podem desenvolver dinâmicas de trabalho colaborativo, afirmar lideranças de sucesso, concretizar capacidades efectivas de decisão e, conseqüentemente, construir a autonomia e a inovação”, o que implica a liderança do ensino e da aprendizagem na sala de aula, ou seja, implica a liderança dos professores.

## 1.2. A Liderança na sala de aula e o profissionalismo docente

A liderança dos professores tem sido objeto de uma atenção crescente por parte dos investigadores nacionais e internacionais (Danielson, 2006; Frost, 2012; Robinson, 2011; York-Barr & Duke, 2004; Fernandes, 2013; Flores, 2016), que lhe reconhecem um relevante papel na promoção das aprendizagens dos alunos, bem como, no desenvolvimento pessoal e profissional dos professores contribuindo, assim, para a melhoria das práticas educativas. Também os relatórios internacionais (OCDE) salientam as questões da qualidade da vida escolar e das aprendizagens dos alunos, destacando o papel das diversas lideranças que se exercem na escola, particularmente as formais, na promoção de contextos educativos inovadores e do desenvolvimento profissional docente.

A liderança docente:

é o processo pelo qual os professores, individual ou coletivamente, influenciam os seus colegas, os diretores e outros membros da comunidade escolar para melhorar as suas práticas de ensino e aprendizagem, com o objetivo de aumentar a aprendizagem dos alunos e a sua realização. Esse trabalho de liderança envolve o desenvolvimento intencional de três aspetos: o desenvolvimento individual, a colaboração ou o desenvolvimento de equipa e o desenvolvimento organizacional (York-Barr & Duke, 2004, pp. 287-288).

A liderança dos professores está ligada a uma vertente formal, ao desempenho de funções e de responsabilidades nas estruturas e hierarquias da escola. Porém, “tem sido entendida numa perspetiva mais ampla, englobando, quer uma vertente formal, quer informal,” pois confia nos professores “enquanto líderes da aprendizagem na sala de aula, e líderes de inovações da prática, incluindo a co-construção de conhecimento profissional dentro e para além da sala de aula e da escola” (Flores, 2016, p. 32). Os professores constituem-se elementos centrais nos processos de mudança das escolas, enquanto comunidades de aprendizagem, pela sua capacidade de mobilização e de inovação, reconhecendo-se o potencial que todos os professores têm para exercer a liderança.

Nesta perspetiva, a tarefa de ensinar a diversidade de alunos é um desafio que exige uma visão coerente do processo de ensino e aprendizagem e que tenha em conta os diversos contextos, nos quais, alunos e

professores aprendam melhor. Na verdade, “o trabalho dos professores é complexo e ocorre em contextos que são exigentes (em termos de conhecimento, gestão da sala de aula e destrezas do ensino) e emocional e intelectualmente desafiadores” (Day, 2004, p. 38). Assim, os professores líderes introduzem e experimentam metodologias que promovem a aprendizagem dos alunos e não apenas a avaliação e a classificação, procurando que o seu trabalho vá ao encontro do desenvolvimento das competências e das expectativas dos alunos; procuram também educar para a cidadania e para a integração no mundo laboral e tecnológico complexo e para a participação na construção de uma sociedade democrática.

## **2. Traços evolutivos da criação de medidas legislativas centradas no aluno**

As políticas nacionais e internacionais, a nível da educação (Agenda 2030 da ONU) apelam à adequação de respostas curriculares à diversidade dos contextos e dos alunos para “garantir índices de maior eficácia educativa para gerarem transformações curriculares de natureza diversa (Roldão, Peralta & Martins, 2017, p. 3). Estas mudanças realizadas em vários países, no final do século XX, apostaram na reorganização e modernização do currículo e na racionalização da sua prescrição uniforme. No sistema educativo português, relativamente às questões do currículo, assiste-se a uma transformação curricular, que tende a evoluir para um formato “não de cariz enciclopedista, mas dirigida a uma capacitação e qualificação mais eficazes de todos os cidadãos, no plano económico e cívico” (Roldão, Peralta & Martins, 2017, p. 3). Contudo, o mesmo sistema educativo e sob o efeito das políticas globais da educação “tem vindo a procurar formas de resolver as questões curriculares, numa espécie de “quadratura do círculo”: por um lado, conferir mais autonomia às escolas na gestão do currículo e na forma como se organizam para promover um conjunto de “competências chave” que representam um novo ideal para um mercado global e, por outro lado, perseguir no controlo da performatividade, com reflexos nas escolas, nos professores e nos alunos” (Alves, Machado & Flores, 2017, p. 8).

Seja como for, assistimos ao contributo das medidas legislativas, nomeadamente, as relativas ao Regime Jurídico da Autonomia, Admi-

nistração e Gestão das escolas, no reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes.

O ensino básico e secundário são objeto de alterações significativas desde 1974, podendo mesmo afirmar-se que a educação conheceu um novo paradigma. Destacamos o Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de maio, Regime de Autonomia e Administração e Gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, que tinha como objetivo fomentar uma significativa mudança na estrutura organizacional do quadro de gestão das escolas portuguesas. Estas passam a dispor de quatro órgãos de administração e gestão: a assembleia de escola; o conselho executivo ou diretor; o conselho pedagógico e o conselho administrativo. A assembleia de escola é o órgão responsável máximo pela definição das linhas orientadoras da ação da escola e aprova os documentos reguladores da atividade e do funcionamento escolar: projeto educativo e regulamento interno; o conselho executivo ou diretor interfere com a administração do funcionamento quotidiano da escola no domínio pedagógico, cultural, administrativo e financeiro.

Posteriormente, o XVII Governo Constitucional reviu o regime jurídico da autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Através do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, iniciou-se uma nova fase na gestão das escolas para fomentar a participação das famílias e da comunidade na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino; favorecer a constituição de lideranças fortes; e reforçar a autonomia das escolas. Assim, este decreto-lei (ponto 2.º, artigo 10.º) consagrou os seguintes órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas: a) o conselho geral; b) o diretor; c) o conselho pedagógico; d) o conselho administrativo.

Ao conselho geral cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projeto educativo, plano de atividades) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades). Tem a capacidade para eleger e destituir o diretor, que responde perante o conselho e a quem tem de prestar contas ao longo do seu mandato. Este órgão de direção estratégica representa o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados

de educação, os alunos (no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, especificamente, representantes de instituições, organizações e atividades económicas, sociais, culturais e científicas. O diretor é coadjuvado por um subdiretor e um pequeno número de adjuntos, mas constituindo um órgão unipessoal e não um órgão colegial. Ao diretor é confiada a gestão administrativa, financeira e pedagógica, assumindo, para o efeito, a presidência do conselho pedagógico. Também tem poder para designar os responsáveis pelos departamentos curriculares e outras estruturas intermédias de coordenação e supervisão pedagógica.

São fixadas no regulamento interno as estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica, que colaboram com o conselho pedagógico e com o diretor, no sentido de assegurar a coordenação, supervisão e acompanhamento das atividades escolares, promover o trabalho colaborativo e realizar a avaliação de desempenho do pessoal (ponto 1.º, artigo 42.º). A constituição de estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica visa, nomeadamente: a) a articulação e gestão curricular na aplicação do currículo nacional e dos programas e orientações curriculares e programáticas definidas a nível nacional; b) a organização, o acompanhamento e a avaliação das atividades de turma ou grupo de alunos; c) a coordenação pedagógica de cada ano, ciclo ou curso; d) a avaliação de desempenho do pessoal docente.

Um dos objetivos do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, é o de fazer corresponder a maior autonomia a maior responsabilidade. A prestação de contas organiza-se, por um lado, efetivando regularmente um controle do funcionamento da organização, através do Conselho Geral e, por outro lado, pelo desenvolvimento de um sistema de autoavaliação e avaliação externa dentro da organização escolar.

Barroso (2000, p. 179) sustenta que “se a autonomia exige participação, ela exige, também, o desenvolvimento do «sentido de gestão» na organização e funcionamento da escola e a emergência de formas explícitas de lideranças (individuais ou coletivas) capazes de empreenderem as mudanças que a autonomia obriga”.

As tendências agregadoras da autonomia e da prestação de contas viriam a ficar definidas no Decreto-Lei n.º 137/2012, que procedeu “à reorganização da rede escolar através do agrupamento e agregação de escolas, de modo a garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e

a qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram, bem como, a proporcionar aos alunos, de uma dada área geográfica, um percurso sequencial e articulado e, desse modo, favorecer a transição adequada entre os diferentes níveis e ciclos de ensino”. Foi, também, reforçada a autonomia pela oferta de disciplinas de escola e pela possibilidade de criação de ofertas complementares, bem como, pela flexibilização da gestão das cargas letivas a partir do estabelecimento de um mínimo de tempo por disciplina e de um total de carga curricular. Este diploma estabeleceu os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário. Enumerou, também, as medidas de promoção do sucesso escolar, no sentido de assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória e combater a exclusão e estabeleceu que “os processos de avaliação interna serão acompanhados de provas e exames, de forma a permitir a obtenção de resultados fiáveis sobre a aprendizagem” (preâmbulo). Assumiu-se, assim, a “promoção do rigor da avaliação, valorizando os resultados escolares e reforçando a avaliação sumativa externa” (alínea l, artigo 3.º), com recurso a provas finais no 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, que incidiam, respetivamente, sobre os conteúdos dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos nas disciplinas de Português, Matemática e na disciplina de Português Língua Não Materna.

Mais tarde, o Despacho Normativo n.º 1-F/2016 regulamenta o regime de avaliação e certificação das aprendizagens desenvolvidas pelos alunos do ensino básico, apresenta medidas de promoção do sucesso educativo, pensadas pelo professor titular de turma e pelo conselho de turma, a partir do conhecimento das dificuldades, de acordo com as fragilidades a ultrapassar, tendo em conta as características dos alunos e as possibilidades de cada comunidade escolar.

De acordo com o ponto 3.º do artigo 32.º, as medidas concretizam-se através de: coadjuvação em sala de aula, valorizando-se as experiências e práticas colaborativas que conduzam à melhoria das práticas; apoio ao estudo orientado para satisfação de necessidades específicas, contribuindo para um trabalho de proximidade e acompanhamento eficaz do aluno face às dificuldades detetadas; implementação de tutorias, visando a melhoria das aprendizagens e o desenvolvimento de competências pessoais e sociais dos alunos.

Este normativo “adota uma solução híbrida que combina exames nacionais (9.º ano) com provas de aferição (2.º, 5.º e 8.º anos), embora se mantenha o princípio do carácter central e uniforme da avaliação externa” (Alves, Machado & Flores, 2017, p. 158).

Tendo em conta esta política de sucesso educativo para todos, o despacho n.º 5908/2017, propôs às escolas do ensino básico uma política curricular de participação voluntária, “o Projeto de Autonomia e flexibilidade curricular”, que visa a promoção de melhores aprendizagens indutoras do desenvolvimento de competências de nível mais elevado, assumindo a centralidade das escolas, dos seus alunos e professores, e permitindo a gestão do currículo de forma flexível e contextualizada, reconhecendo que o exercício efetivo da autonomia em educação só é plenamente garantido se o objeto dessa autonomia for o currículo.

Ainda neste alinhamento político emergiu o Decreto-Lei n.º 55/2018, que preconiza “novos desafios, decorrentes do desenvolvimento tecnológico em aceleração, tendo a escola de preparar os alunos, que serão jovens e adultos em 2030, para empregos ainda não criados, para tecnologias ainda não inventadas, para a resolução de problemas que ainda se desconhecem”. As escolas/agrupamentos devem adotar “soluções adequadas aos contextos e às necessidades específicas dos seus alunos que o currículo seja equacionado como um instrumento que as escolas podem gerir e desenvolver localmente, de modo que todos os alunos alcancem as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória”.

Na sequência deste compromisso com a educação, o decreto-Lei n.º 54/2018 tem como eixo central uma aposta na escola e concretiza-se nos princípios e normas que garantem a inclusão, que visam responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos. Identifica as medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, as áreas curriculares específicas, os recursos específicos a mobilizar para responder às necessidades educativas. Deste modo, toda a atividade da escola é o currículo e as aprendizagens, numa lógica de igualdade de oportunidades e equidade.

### **3. Contexto, problemática e natureza do estudo**

O estudo foi realizado num Agrupamento de Escolas localizado a norte de Portugal. Abrange três estabelecimentos de ensino, desde a

educação pré-escolar até ao 3º ciclo do Ensino Básico. É frequentado por 754 alunos, distribuídos por 38 turmas e 81 professores. O agrupamento aderiu ao Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) em 2016/2017, cujo objetivo era melhorar o sucesso escolar, sobretudo, no 2.º e no 3.º ciclos do Ensino Básico, potenciado pelo facto de, ao longo da sua trajetória escolar, no final de 2015/2016, existirem 53 alunos que já tinham sido sujeitos a mais do que uma retenção: 14 no 2.º ciclo e 39 no 3.º ciclo.

Assim, e dado que a liderança escolar tem efeitos significativos na aprendizagem, desenvolvimento e sucesso educativo dos alunos, assim como, na qualidade das organizações educativas, a problemática consiste em compreender, na perspetiva dos professores, com cargos de liderança intermédia, quais e de que forma, as dinâmicas implementadas pelo coletivo docente contribuíram para a diminuição do insucesso.

De ponto de vista metodológico, este estudo é de natureza qualitativa. Optámos por um estudo de caso intrínseco (Stake, 2016) que, tal como salienta Bell (2002, p.23), “permite ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação”, justificando uma abordagem metodológica qualitativa.

### **3.1. Objetivos e intervenientes no estudo**

Para o desenvolvimento da problemática, formulámos os seguintes objetivos:

- compreender as perspetivas de liderança no agrupamento;
- conhecer fatores mobilizadores e/ou inibidores da ação pedagógica;
- avaliar o contributo das lideranças intermédias no sucesso escolar.

### **3.2. Intervenientes no estudo**

No estudo, participaram 10 professores que lecionam no 2º e no 3º ciclos do ensino básico e desempenham cargos de liderança. Na tabela 1, apresentamos o perfil dos professores entrevistados.

**Tabela 1 – Perfil dos entrevistados**

<b>Código</b>	<b>Género</b>	<b>Anos docência</b>	<b>Nível de ensino que leciona</b>	<b>Cargo(s) Desempenhado(s)</b>	<b>Outros cargos exercidos</b>
P1	M	20	2º Ciclo (5º e 6º anos)	Coordenador de 6º ano	Subcoordenador de Matemática e Ciências; Membro da equipa de autoavaliação de escola; Coordenador de Matemática (Plano Estratégico).
P2	F	22	3º Ciclo (7.º e 8.º anos)	Coordenadora dos Diretores Turma	Membro do Conselho Pedagógico; Diretora de turma; Membro do Secretariado de exames; Diretora de instalações; Subcoordenadora de Físico-Química.
P3	F	26	3º Ciclo (7º e 8.º anos)	Diretora de Turma	Coordenador de Português (Plano Estratégico); Subcoordenadora de Português.
P4	M	24	3º Ciclo (7º e 8º anos)	Coordenador de 7º ano	Diretor de Turma.
P5	F	30	2º Ciclo (5º e 6º anos)	Coordenadora de Educação para a Saúde	Diretora de Turma; Diretora de instalações; Subcoordenadora de Matemática e Ciências.
P6	F	20	3º Ciclo (8º e 9º anos)	Diretora de Turma	Diretora de Turma.
P7	M	38	2º Ciclo (6º ano)	Coordenador do Departamento de Expressões e Tecnologias	Membro do Conselho Pedagógico; Diretor de instalações; Diretor de turma.
P8	M	36	Cursos EFA	Presidente do Conselho Geral; Coordenador do Centro Qualifica.	Assessor da direção; Coordenador da autoavaliação de escola; Tutor.
P9	M	5	3º Ciclo (8º e 9º anos)	Diretor de Turma	Diretor de Turma
P10	M	25	3º Ciclo (9º ano)	Coordenador do Departamento de Línguas e Literatura	Presidente do Conselho Geral; Membro do Conselho Pedagógico; Bibliotecário; Membro do secretariado de exames.

Os professores entrevistados têm entre 20 e 38 anos de serviço docente, sendo que apenas um leciona há 5 anos; 40% são do sexo feminino e 60% são do sexo masculino. Relativamente ao nível de ensino, três entrevistados lecionam no 2.º ciclo (5.º e 6.º anos de escolaridade), seis lecionam no 3º ciclo (7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade) e um leciona nos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA).

Quanto aos cargos desempenhados, os entrevistados exercem as seguintes funções de liderança no agrupamento: coordenador de departamento (2); coordenador de ano (2); coordenador dos diretores de turma (1); presidente do conselho geral (1); coordenador de educação para a saúde (1) e diretor de turma (3). Contudo, já desempenharam outras funções, a saber: assessor da direção; coordenador e membro da equipa de autoavaliação; tutor; bibliotecário; presidente do conselho geral; membros do conselho pedagógico; membros do secretariado de exames; diretores de turma; diretores de instalações; e subcoordenadores.

### **3.2. Técnicas e instrumentos de recolha de dados**

Nas investigações qualitativas são referidos três grandes grupos de métodos de recolha de dados: a observação, o inquérito por questionário e/ou por entrevista e a análise de documentos (Bogdan & Biklen, 1994; Quivy & Campenhoudt, 2005). Para Moreira (1994, p. 95) “métodos diversos podem responder no seu conjunto, mais adequadamente às várias facetas da pesquisa”, formando a “triangulação de metodologias”. Segundo Coutinho (2008, p.9) “a triangulação consiste em combinar dois ou mais pontos de vista, fontes de dados, abordagens teóricas ou métodos de recolha de dados numa mesma pesquisa, para que possamos obter como resultado final um retrato mais fidedigno da realidade ou uma compreensão mais completa do fenómeno a analisar”.

Optámos pela técnica de análise de documentos (plano de ação estratégico de melhoria das aprendizagens e do sucesso escolar do agrupamento, atas, pautas e relatórios) para compreender as orientações destes documentos. As entrevistas semiestruturadas foram analisadas com recurso à análise de conteúdo.

### 3.2.2. Entrevistas

A realização de entrevistas é um dos métodos apropriados para utilizar num estudo de caso nas instituições educativas, pois permite obter informações pertinentes, que não podem ser encontradas em registos ou fontes documentais (Bogdan & Biklen, 1994). Realizámos entrevistas semiestruturadas a 10 professores, que já caracterizámos em item anterior. Depois de salvaguardadas todas as normas éticas (consentimento informado, confidencialidade, garantia de que os dados seriam utilizados apenas para fins desta investigação) as entrevistas foram gravadas, transcritas, validadas pelos entrevistados e, posteriormente, submetidas a análise de conteúdo ou análise temática (Bardin, 2018, p. 199), que consiste na “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia)” (Bardin, 2018, p. 145). Assim, atribuímos a cada entrevistado o código P, seguido de número (1 a 10).

Procedemos à leitura integral das entrevistas e, seguidamente, a uma leitura mais aprofundada, num constante viajar por cada um dos discursos que, de acordo com os objetivos, possibilitou a identificação de três categorias: liderança partilhada; partilha de práticas pedagógicas; e liderança e sucesso educativo. A cada categoria fizemos corresponder subcategorias, tal como se pode observar na tabela 2.

**Tabela 2 – Categorias e subcategorias**

Liderança partilhada	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rotatividade de funções</li><li>- Envolvimento/Compromisso</li><li>- Articulação entre as várias funções de liderança</li></ul>
Partilha de práticas pedagógicas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fatores mobilizadores da ação pedagógica</li><li>- Fatores inibidores do trabalho colaborativo</li></ul>
Liderança e sucesso escolar	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dinâmicas de sala de aula</li><li>- Envolvimento dos alunos na aprendizagem</li><li>- Resultados escolares dos alunos</li></ul>

## 4. Apresentação e análise dos resultados

### 4.1. Análise documental

De acordo com Bardin (2018, p. 45), o objetivo da análise documental “é dar forma conveniente e representar de outro modo essa

observação, por intermédio de procedimentos de transformação”. Para a autora, esta técnica permite passar de um documento inicial para outro documento representante do primeiro.

Analisámos os documentos referentes aos dados da avaliação interna dos alunos do agrupamento por ciclo (plano de ação estratégico de melhoria das aprendizagens e do sucesso escolar do agrupamento, atas, pautas e relatórios) e aos resultados da avaliação externa (exames nacionais de Português e Matemática, 9.º ano).

### Resultados da avaliação interna

Apresentamos as taxas de sucesso no agrupamento, relativas a dois ciclos do ensino básico (2º e 3º), em 4 anos letivos (2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018). Estes referentes temporais justificam-se pelo facto de a duração do plano de sucesso escolar ter tido a duração de dois anos, tendo-se analisado os dois anos anteriores para avaliar o contributo das lideranças ao longo deste plano (tabela 3). No 2.º ciclo, o sucesso em 2014/2015 situou-se em 89,5%; em 2015/2016 em 89.3% e, em 2016/2017 e 2017/2018, foi de 100%. Quanto ao 3.º ciclo, a taxa de sucesso situou-se em 86.8% em 2014/2015, em 86%, em 2015/2016, aumentando para 96,7% e 96,6% em 2016/2017 e 2017/2018, respetivamente.

**Tabela 3 – Taxas de sucesso escolar no agrupamento no quadriénio 2014/2015 a 2017/2018).**

	<b>Histórico de sucesso escolar no agrupamento</b>			
	<b>2014/2015</b>	<b>2015/2016</b>	<b>2016/2017</b>	<b>2017/2018</b>
<b>2.º Ciclo</b>	<b>89.5%</b>	<b>89.3%</b>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
<b>3.º Ciclo</b>	<b>86.8%</b>	<b>86%</b>	<i>96,7%</i>	<i>96,6%</i>

O agrupamento desenvolveu o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), nos anos letivos 2016/2017 e 2017/2018, cujo principal objetivo era aumentar o sucesso escolar no 2.º e no 3.º ciclo, onde, ao longo da sua trajetória escolar, 53 alunos tinham sido sujeitos a mais do que uma retenção: 14 no 2.º ciclo e 39 no 3.º ciclo.

A análise dos relatórios do PNSE mostram que, no 2.º ciclo, as contínuas melhorias ao nível do sucesso escolar dos alunos devem-se a medidas, tais como, uniformização de procedimentos ao nível dos agrupamentos, avaliação/monitorização de planos de tutoria, esforço, empenho, dedicação, envolvimento, interação e resiliência dos professores, alunos, diretores de turma, tutores e encarregados de educação, não tendo existido retenções neste ciclo nos dois anos de duração do programa.

Quanto ao 3.º ciclo, para o aumentar do sucesso, a delegação de funções, a partilha de informação, ao nível dos coordenadores e diretores de turma, a colaboração e envolvimento na consecução de objetivos comuns terão sido dinâmicas relevantes.

### **Resultados dos alunos na disciplina de Português (avaliação interna)**

Na tabela 4, apresentamos os resultados obtidos na disciplina de Português, na avaliação interna no período entre 2014/2015. No 2.º ciclo, o sucesso foi de 79.7%. Estes resultados devem-se à Prova Final de Ciclo de Português que tinha como referência o programa de Português do Ensino Básico e permitia avaliar a aprendizagem passível de avaliação numa prova escrita, de duração limitada, incidindo sobre os domínios da Leitura, da Educação Literária, da Gramática e da Escrita.

Porém, em 2015/2016, acabaram as provas finais de 4.º e 6.º anos e introduziram-se as provas de aferição para os alunos do 2.º, 5.º e 8.º anos. Os resultados finais do 2º ciclo aumentaram, o sucesso atingiu 92,1% em 2015/2016; 97% em 2016/2017; e 89%. em 2017/2018.

No 3.º ciclo, os resultados finais a Português, no período de 2014/2015, situaram a taxa de sucesso em 74% de sucesso. Este resultado justifica-se com a avaliação obtida na avaliação sumativa interna do 3º período e a classificação obtida pelo aluno na prova final, o que fez um nivelamento por baixo, ou seja, os alunos que não adquiriram as competências necessárias não foram propostos a exame. Mas, o sucesso nesta disciplina, em 2015/2016, situou-se em 65,3%.

Em 2016/2017 foram aplicadas algumas medidas de promoção do sucesso educativo, através de atividades de apoio ao estudo; constituição temporária de grupos de alunos em função das suas classificações; coadjuvação em sala de aula, valorizando-se as experiências e as práticas

colaborativas que conduziriam à melhoria das práticas; implementação de tutorias, visando o acompanhamento com vista à melhoria das aprendizagens e ao desenvolvimento de competências pessoais e sociais dos alunos. A taxa de sucesso a Português, neste ano letivo, situou-se em 88% e, no ano letivo 2017/2018 situou-se em 80,31% (tabela 4).

**Tabela 4 – Resultados dos alunos na disciplina de Português (avaliação interna)**

	AVALIAÇÃO INTERNA			
	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
2.º CICLO	79.7%	92.1%	97 %	89%
3.º CICLO	74%	65.3%	88%	80,31%

### **Resultados dos alunos na disciplina de Português (avaliação externa 9.º ano)**

Quanto à avaliação externa, no 9.º ano, a taxa de sucesso a Português, no ano letivo 2016/2017 situou-se em 97% e em 96% no ano letivo 2017/2018. Constatou-se, assim, que os resultados internos estão abaixo dos que os alunos obtêm em provas de avaliação externa (exame nacional de Português).

### **Resultados dos alunos na disciplina de Matemática (avaliação interna)**

Na tabela 5, apresentamos a taxa de sucesso na disciplina de Matemática, nos dois ciclos, no período compreendido entre 2014 e 2018.

No 2.º ciclo, em 2014/2015, a taxa de sucesso situou-se em 77,9% e em 75,5% em 2015/2016, tendo subido para 84% em 2016/2017 e aumentado para 93,3% em 2017/2018.

Quanto ao 3.º ciclo, as taxas de sucesso situaram-se em 62,7%, 63,4%, 72,66% e 63,4%, nos anos letivos 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018, respetivamente. Assim, o insucesso a Matemática continuou muito elevado, mesmo nos anos de duração do programa, nomeadamente, no último ano.

Constata-se, assim, que o insucesso a Matemática do 2.º para o 3.º ciclo aumenta significativamente, mesmo e apesar do esforço acrescido

em horas de apoio educativo e o trabalho de equipa entre os docentes do departamento.

**Tabela 5 – Resultados dos alunos na disciplina de Matemática (avaliação interna)**

	AVALIAÇÃO INTERNA			
	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
2.º CICLO	77.9%	75.5%	84%	93,3%
3.º CICLO	62.7%	63.4%	72,66,%	63,4%

### **Resultados dos alunos na disciplina de Matemática (avaliação externa)**

Os resultados da avaliação externa a Matemática em 2016/2017 revelaram uma taxa de sucesso de 73,7% e em 2017/2018 a taxa de sucesso situou-se em 62,4%.

Como podemos verificar, existe um alinhamento entre os resultados internos e os que ocorrem na avaliação externa. Relativamente à disciplina de Matemática, verificamos algum equilíbrio nos resultados, sendo de ressaltar que estes têm uma discrepância relativamente àqueles obtidos na disciplina de Português.

## **4.2. Resultados das entrevistas**

Depois de analisadas as entrevistas realizadas aos 10 professores com funções de liderança, passamos à apresentação dos resultados sobre as suas perspetivas relativamente às dinâmicas implementadas nos dois anos de duração do plano estratégico para a melhoria dos resultados dos alunos.

### **Categoria Liderança partilhada**

Esta categoria foi subdividida em três subcategorias, a saber: rotatividade de funções, envolvimento/compromisso e articulação entre as várias funções de liderança.

Os entrevistados consideram que a “rotatividade de funções deveria passar por todos os professores, para compreenderem o trabalho e a res-

ponsabilidade que acarreta” (P10; P2). Acrescentam como aspeto positivo que o desempenho de diferentes funções de liderança no Agrupamento aumenta a sua perceção sobre a realidade da escola: “penso que pelo facto de ter desempenhado vários cargos sinto-me mais envolvido nas diferentes atividades da escola” (P10); “desempenhar várias funções dá-nos um maior conhecimento de toda a realidade da escola/agrupamento” (P8).

**Envolvimento/Compromisso.** O envolvimento dos professores na uniformização de procedimentos e no trabalho colaborativo, foi uma dinâmica positiva destacada pela maioria dos entrevistados, apesar de considerarem ainda existirem professores que não alteraram as suas práticas, pois “a mudança é sempre difícil (...) vai demorar algum tempo a ser assimilado e implementado, embora com a flexibilização curricular facilite e promova a participação crítica de todos e vai mudar” (P10); “considero que há dedicação e empenho dos professores, mas ainda há muito trabalho a fazer, deixar o modelo muito transmissivo para um modelo mais participativo, mais dinâmico, que possa envolver mais os alunos nas atividades e dialogar mais dentro da sala de aula” (P4). Também “considero que os professores empenhados melhoram a qualidade do ensino e das aprendizagens dos alunos, não sendo o único fator para o sucesso, talvez seja o mais importante. (P6); “o esforço, empenho, dedicação envolvimento, interação e resiliência dos professores, alunos, diretores de turma, tutores, SPO e encarregados de educação tem sido uma dinâmica de sucesso” (P2).

**A articulação entre as várias funções de liderança** foi, também, uma dinâmica positiva: “destacamos as reuniões de articulação curricular, que servem em grande parte esse propósito” (P1); “uma boa gestão do horário do professor porque temos um tempo comum para as reuniões” (P6); “reunião semanal de grupo, departamento e ano (P7). Contudo, alguns entrevistados destacam que: “há ainda um isolamento muito grande não tanto nos grupos, mas entre grupos” (P4). “A escola tentou fazer contratos pedagógicos chamou os pais à escola para assinarem esse documento e assim comprometê-los numa relação mais próxima com os professores e um apoio mais direto aos educandos, criaram-se sistemas de apoio, como as tutorias, baseados na legislação 1-F/2016 e, ao mesmo tempo, apostou-se nos apoios educativos” (P8). Trata-se, assim, da liderança partilhada, criando uma cultura de colaboração e relação com a comunidade.

## **Categoria partilha das práticas pedagógicas**

Os entrevistados salientaram dinâmicas mobilizadores da ação pedagógica dos professores: “trabalho conjunto em que as valências próprias de cada docente são mobilizadas para um objetivo comum, neste caso, a melhoria e qualidade das aprendizagens dos alunos” (P1); “Partilha de práticas letivas /experiências pedagógicas. Envolvimento em projetos educativos /atividades comuns” (P8; P2); “trabalho de conceção e planificação de atividades curriculares, professores que lecionam a mesma disciplina e ano letivo. “(P3; P7); “professores do mesmo grupo disciplinar decidem sobre as práticas curriculares a fornecer para um grupo de alunos, como por exemplo, na minha disciplina, os apoios ao exame de 9.º ano tem efeitos positivo, como podemos ver nas médias nacionais dos rankings” (P10).

”Pelo facto de ser uma escola pequena ter poucos alunos e os horários dos professores não estarem sobrecarregados com a componente não letiva como noutras escolas, os professores têm mais tempo para acompanhar os alunos e isso ajuda muito” (P5).

## **Categoria Liderança e sucesso educativo**

Nesta categoria, emergiram três subcategorias: dinâmicas de sala de aula, envolvimento dos alunos na aprendizagem e resultados escolares dos alunos.

### **Dinâmicas de sala de aula**

Os entrevistados consideram que a participação ativa dos alunos nas atividades da aula envolvem-nos na aprendizagem e isso “depende muito do professor e tem muito a ver com gestão que o professor faz da aula e das regras que o professor impõe, o que não quer dizer que seja um professor autoritário. Também depende das turmas porque há turmas muito difíceis e qualquer professor tem dificuldade em colocá-los a trabalhar, tudo isso influencia a aula e os que querem aprender não conseguem, porque o barulho dificulta a concentração e não conseguem aprender” (P6).

A variedade de estratégias foi também salientada: “ao iniciar um conteúdo fazemos trabalho prático, os alunos utilizam o telemóvel como máquina calculadora em Matemática. A finalidade da utilização dos recursos tecnológicos é não tornar as aulas monótonas. Tento sempre que a Matemática, para eles, seja divertida, um desafio, um jogo” (P1); “realizo trabalho de grupo, eles estão em grupos de quatro ou agrupados dois a dois” (P4). “Quando iniciamos os textos não literários, falamos da publicidade, do jornal e levamos os alunos a visitar esses locais. Já os levámos à radio, à televisão e a uma redação de jornal. Quando damos o texto dramático geralmente os alunos vão ver uma peça de teatro. O que os alunos menos gostam é da gramática” (P3).

**Os professores entrevistados consideram que o envolvimento dos alunos na aprendizagem,** é determinante para o sucesso: “uma grande parte está envolvida na sua própria aprendizagem. Agora, nós queremos mantê-los quietos, sentados na mesma posição e sempre a ouvir, mas se estiverem envolvidos nas atividades, dialogarem uns com os outros, se mostrarem interesse, à partida já é um passo para o sucesso”(P5); “Os alunos que realmente insistimos em mantê-los quietos a aprender envolvem-se ativamente na sua própria aprendizagem, pois questionam, pesquisam, procuram saber mais, mobilizam os seus conhecimentos”(P4).

Contudo, há “alunos muito passivos à espera que o professor faça, são pouco autónomos” (P3); “é muito raro os alunos terem motivação intrínseca para aprender. Temos que os fazer ver a importância do estudo na sua formação” (P6).

### **Resultados escolares dos alunos**

Para a melhoria dos resultados dos alunos, os professores consideram ter implementado dinâmicas diferenciadas: “procuramos, em grupo disciplinar, que haja uma uniformização de critérios, para que não surjam disparidades nos resultados. Desta feita, temos conseguido melhorar os resultados ao longo dos últimos anos” (P10); “a escola proporciona ao aluno uma orientação educativa adequada a nível das coadjuvações, dos apoios educativos e clubes, apostou-se nos apoios educativos, mas isso tem resultados verificáveis, agora vamos ver a sustentabilidade desses re-

sultados (P8); “ não basta ter uma parafernália de intervenções da escola para que as coisas mudem, é preciso ver como os atores de cada um destes serviços como operam para o processo de aprendizagem e para os resultados escolares” (P4); “há alunos que estão mais afastados, que têm uma relação mais difícil, nalguns momentos, uma cultura de contra cultura e, muitas vezes, esses alunos fazem um desgaste muito grande de recursos, andamos sempre a tratar de assuntos disciplinares e há um consumo muito exagerado de recursos a que é preciso saber dar resposta” (P2).

Os professores articulam o trabalho colaborativo com a avaliação externa, “na minha disciplina há anos que trabalhamos assim. Fazemos os testes da mesma forma, com os mesmos grupos e muito próximo dos exames. É por isso que nos Rankings ficamos muito bem. Também fazemos os critérios de correção semelhantes, procuramos sempre que todos vamos no mesmo caminho. Talvez por causa do exame nacional, a estrutura do teste é semelhante para que o aluno não se depare com uma situação completamente nova” (P3).

## **Considerações finais**

O sucesso escolar dos alunos é inseparável do sucesso da organização, pois a gestão participativa das escolas implica o envolvimento de todos. A adesão da escola ao Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, com o plano estratégico do agrupamento de melhoria das aprendizagens e do sucesso escolar 2016 - 2018, onde foram definidas orientações mobilizadoras da promoção da qualidade das aprendizagens, poderá ter sido um marco importante, nomeadamente, pelo papel mobilizador das lideranças na flexibilização curricular.

A análise dos documentos revelou que os resultados melhoraram significativamente nos dois anos letivos de duração do plano estratégico, com exceção dos verificados na disciplina de Matemática, no 3.º ciclo, em que o insucesso foi, ainda, significativo. Os resultados internos estão muito próximos daqueles que os alunos obtêm em provas de avaliação externa, apesar de os resultados a matemática, no 3.º ciclo, necessitarem de reflexões aprofundadas, no sentido de encontrar estratégias promotoras do sucesso, ao nível do departamento. Os professores, enquanto líderes, devem introduzir e experimentar metodologias que

promovam a avaliação para a aprendizagem e não apenas a avaliação e a classificação, procurando que o seu trabalho vá ao encontro do desenvolvimento das competências e das expectativas dos alunos, tal como sustentam Flores, Machado e Alves (2017).

Os professores entrevistados salientaram que a eficácia da sua ação educativa dependeu, em grande medida, de dinâmicas participativas, do trabalho colaborativo na gestão do currículo e dos recursos, da liderança do ensino e da aprendizagem na sala de aula, assim como, da articulação entre a escola e a comunidade educativa. Consideram que as práticas pedagógicas e curriculares são inovadoras, embora ainda exista um grupo de professores, que apenas timidamente alterou as suas práticas. Tal como salientam Morgado e Pinheiro (2011, p.1) é “ao nível das estruturas intermédias das escolas que se podem criar condições para alterar as práticas pedagógicas, já que aí se podem desenvolver dinâmicas de trabalho colaborativo, afirmar lideranças de sucesso, concretizar capacidades efectivas de decisão e, conseqüentemente, construir a autonomia e a inovação”.

Apesar de os resultados terem melhorado nos dois últimos anos em análise, novos desafios se colocam ao agrupamento relativamente ao sucesso e às questões da sustentabilidade das aprendizagens dos alunos, nomeadamente, em Matemática. Na linha de Bolívar (2003, p.30), “as escolas que são “eficazes” requerem uma forte liderança instrutiva, capaz de apoiar os professores nos recursos metodológicos de um ensino efetivo, ao mesmo tempo que centrar as tarefas no currículo, supervisioná-las e dinamizar o trabalho conjunto dos professores”

Consideramos que o agrupamento terá de refletir a flexibilização curricular e a avaliação das aprendizagens em simultâneo, na medida em que, a integração da avaliação no processo de desenvolvimento do currículo determinará, em grande medida, o sucesso do aluno.

## **Agradecimentos**

Este estudo teve o financiamento do CIEC (Centro de Investigação em Estudos da Criança), pelo Projeto Estratégico UID/CED/00317/2013, através dos Fundos Nacionais da FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia), cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento

Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) com a referência POCI-01-0145-FEDER-007562.

## Referências

- Bardin, L. (2018). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70
- Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia. In J. A. Costa, A. N Mendes, & A. Ventura (orgs.). *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 165-183.
- Bell, J. (2002). *Como realizar um projeto de investigação*. Lisboa: Gradiva
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas*. Porto: Edições Asa.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os Processos e os Resultados Educativos – o que nos ensina a investigação*. V. N. Gaia, Fundação Manuel Leão
- Chiavenato, I. (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6ª Ed., São Paulo: MacGraw-Hill.
- Coutinho, C. P. (2008). A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa: questões relativas à fidelidade e validade. *Educação Unisinos*, 12(1), 5-15.
- Danielson, C. (2006). *Teacher leadership that strengthens professional practice*. Alexandria, VA: ASCD
- Day, Christopher (2004). *A Paixão pelo Ensino*. Porto: Porto Editora
- Diniz, A. (2011). *Líder do Futuro - A Transformação em Líder Coach*. Lisboa: Editora
- Fernandes, E. M. (2013). *Os professores enquanto líderes: um estudo com alunos do Ensino Básico*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho. Consultado em <https://core.ac.uk/download/pdf/55629124.pdf>
- Flores, M. A. (2016). Escola e sala de aula: a liderança dos professores. In J. Machado & J. Matias Alves (Orgs). *Professores e escolas: conhecimento, formação e ação* (pp. 31-54). Porto: Universidade Católica Editora,
- Flores, M. A.; Machado, E. A. & Alves, M. P. (2017) (Orgs.) *Avaliação das aprendizagens e sucesso escolar. Perspetivas internacionais*. Santo Tirso: De Facto Editores
- Frost, D. (2012). From professional development to system change: teacher leadership and innovation. *Professional Development in Education*, 38(2), 205-227.

- Fullan, M. (2003). *Liderar numa Cultura de Mudança*. Santa Maria de Azóia: Asa Editoras
- Inocência, S. (2013). *Estilo(s) de liderança dos diretores em escolas públicas não agrupadas no ensino secundário da região do Alentejo*. Tese de Doutoramento. Universidade Aberta. Lisboa. Consultado em <http://hdl.handle.net/10400.2/3305>
- Lima, J. A. (2008). *Em Busca da Boa Escola: Instituições eficazes e sucesso educativo*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão
- Maximiano, A. (2010). *Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada*. São Paulo: Atlas
- Moreira, C. (1994). *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa, ISCPs
- Morgado, J., & Pinheiro, J. (2011), Lideranças intermédias e autonomia curricular da escola: dos discursos às práticas. *Actas do Congresso Ibérico 5º Encontro do GT-PA*. Consultado em janeiro, 2016, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/15672>
- Oliveira, M. (2000). O papel do gestor pedagógico intermédio na supervisão escolar. In I. Alarcão *et al.* (org.). *Escola reflexiva e supervisão: uma escola em desenvolvimento e aprendizagem*. (pp.43-54).Porto: Porto Editora
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Robinson, V. (2011). *Student-centered leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Rocha, C. (2007). Racionalidades Organizacionais e Relações de Poder na Escola Pública Portuguesa: Construindo uma Gestão mais Democrática; *Educação em Revista* (1), 1-20. Consultado em março, 2018, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8561>
- Roldão, M. C. (2005). *Gestão do currículo e avaliação de competências - as questões dos professores*. Lisboa: Editorial Presença.
- Roldão, M., Helena P., & Martins, I., (2017). *Currículo do ensino básico e do ensino secundário. Para a construção de aprendizagens essenciais baseadas no perfil dos alunos*. Lisboa. Consultado em março, 2018, em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Currículo/Projeto\\_Autonomia\\_e\\_Flexibilidade/ae\\_documento\\_enquadrador.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Currículo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/ae_documento_enquadrador.pdf)
- Stake, R. (2016) *A arte da Investigação como estudos de casos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Silva, J. (2010). *Líderes e lideranças em escolas portuguesas – protagonistas, práticas e impactos*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Teixeira, S. (1998). *Gestão das Organizações*. Madrid: McGrawHill

Torres, L. L., & Palhares, J. A. (2009). Estilos de liderança e escola democrática. *Revista Lusófona de Educação*, 2, 77-99.

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.



# **A introdução do Inglês no curriculum do 1.º CEB - uma análise político-organizacional**

Teresa Verdade  
Universidade de Aveiro - Portugal (Departamento de Educação e Psicologia)  
teresa.verdade@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 curriculum do 1.º CEB, “tendo em vista garantir uma maior equidade no acesso ao domínio da língua inglesa por parte de todos os alunos, “(...) e 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 Decreto-Lei n.º 176/2014, 12 de dezembro).

No âmbito do tema *a qualidade da educação* apresentamos, neste artigo, parte da problemática teórica que sustenta um projeto de investigação na área das Políticas Educativas e da Administração Educacional, sobre a introdução do Inglês no curriculum do 1.º CEB, relativamente aos aspetos organizacionais e curriculares que envolvem o ensino-aprendizagem desta faixa etária.

Este projeto de investigação tem como objetivo central perceber se a inserção do Inglês na matriz curricular do 1.º CEB reflete as recomendações preceituadas pelos normativos político-legais e documentos de gestão escolar, ou se apresenta algumas assimetrias, decorrentes da falta

de uniformização de critérios de operacionalização e de outros constrangimentos, nomeadamente, a escassez de recursos materiais e humanos.

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

## Introdução

A publicação do Decreto-Lei n.º 176/2014, de 12 de dezembro determinou a inclusão do Inglês no currículo do 1.º CEB, com entrada em vigor no ano letivo de 2015/2016. O referido diploma legal tornava a disciplina obrigatória a partir do 3.º ano do ensino básico (EB). Esta nova medida legislativa concretizava “assim, mais um passo na qualidade do ensino desta língua estrangeira (LE), assegurando-se um período de sete anos consecutivos do seu ensino obrigatório”, cf. preâmbulo do referido decreto.

Além disso, a introdução do inglês no currículo visava contribuir, de acordo com as metas delineadas, para o desenvolvimento do aluno enquanto cidadão de um mundo multicultural, mais aberto ao outro e mais capaz de se conhecer, conhecer o outro e com mais oportunidades para pensar sobre si e o seu processo de aprendizagem.

Se, por um lado, a inclusão do inglês no currículo do primeiro ciclo prometia uma rutura com práticas pedagógicas e organizativas institucionalizadas, vislumbrava-se, por outro, um *modus operandi* complexo. Essa complexidade relaciona-se, sobretudo, com uma cultura escolar (e docente) muito marcada pela tradição e resistência à mudança. Deste modo, a concretização desta medida sugere mudanças a três níveis: pedagógicas (p. ex. em termos de recursos humanos e materiais, dos processos de ensino e aprendizagem, de avaliação das aprendizagens, etc.) organizativo-administrativas (p.ex. ao nível dos departamentos, da distribuição da matriz curricular e horários) e ainda de mentalidades. Nenhuma das quais fácil de operacionalizar ...

Do envolvimento no terreno, como docente de Inglês do 1.º CEB, a investigadora foi sentindo algumas inquietações relacionadas com a implementação desta medida, donde se destacam: a perceção de se basear em lógicas formais e clássicas de ensino, quer no plano curricular, quer

organizativo; de supor metas curriculares exigentes, tendo em conta a faixa etária dos alunos e a carga horária da disciplina; a multiplicação de manuais escolares que enfatizam a expressão escrita em detrimento de atividades com foco na oralidade - contrariando as diretrizes curriculares e recomendações dos especialistas (em didática da LE nos primeiros anos de aprendizagem).

Tendo estas preocupações como ponto de partida, a investigadora encetou um projeto de investigação, enquadrado no domínio das Políticas Educativas, com o objetivo de explorar a problemática da introdução do Inglês no currículo do 1.º CEB, assentando em dois eixos temáticos: o quadro normativo-legal e/ou políticas linguísticas educativas que conduziram à introdução do inglês no 1.º CEB, e as lógicas de ação da organização escolar, na implementação da medida.

Como é recomendável para pesquisas em educação procuraremos desenvolver uma abordagem multireferencial<sup>1</sup> (Alves & Azevedo, 2010), que facilite o cruzamento entre uma diversidade de perspetivas teórico-conceptuais. Tal perspetiva de trabalho levar-nos-á a problematizar a introdução curricular do Inglês no 1.º CEB articulando as perspetivas político-legais que lhe subjazem com as lógicas da organização escolar, para discutir de forma sustentada os resultados do estudo empírico, designadamente, o da falta de articulação entre o discurso político (forma) e a sua concretização (ação). A construção teórica do projeto contribuirá para a compreensão (plural) do tema em análise, não só por convocar para a discussão e reflexão uma multiplicidade de níveis de análise, mas também por abarcar perspetivas diversas, mas ora interligadas, ora complementares.

Sabemos por outros estudos realizados (Pacheco, 2016; Lima, 2002) 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)

---

<sup>1</sup> A análise multireferencial das situações das práticas e dos fenómenos (...) educativos propõe uma leitura plural de tais objetos, sob diferentes ângulos e em função de sistemas de referências distintos, os quais não podem reduzir-se uns aos outros. “Muito mais que uma posição metodológica, trata-se de uma decisão epistemológica” (Ardoino, 2000, p. 254).

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 (Fullan & Hargreaves, 2001) que alertam para o domínio, nas realidades educativas, desta visão academicista e clássica do ensino e nos seus aspetos negativos para a aprendizagem dos alunos, em especial quando essas práticas são transferidas para os níveis de escolaridade básica.

## **1. Políticas educativas no campo da educação em linguas: um processo complexo e multireferenciado**

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; 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, 2006; Torres e Palhares, 2010), onde destacamos as obras de Formosinho (1987, *apud* Barroso, 2006) ou Fernandes (1992, *apud* Barroso, 2006).

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, Rizvi, Lingard, & Henry, 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 a intenção de 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.

De seguida, apresentamos sucintamente alguns marcos representativos que deram origem à introdução da LE nos primeiros anos de aprendizagem, em Portugal e na União Europeia:

- A Resolução do Conselho Nacional de Educação (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 (Comissão das Comunidades Europeias, 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 (Recomendação nº R 98.1) 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 do Portfolio Europeu de Línguas, ii) lançamento do 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 (Conselho da Europa, 2001, p. 19). Lenz (2004) referiu que o (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 na 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 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, de 5 de julho. 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 Decreto-Lei n.º 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.

## **2. Do discurso político-normativo às 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 a 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 organizacionais. Assim, a escola pode funcionar como empresa (Frederick W. Taylor), burocracia (Max Weber), democracia (John Dewey), arena política (Victor Baldrige) anarquia (Cohen, March, & Olsen) e como cultura (Scheien, Ouchi, & Greenfield). 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, que coloca a tónica no formal e administrativo; ii) escola como arena política, onde os poderes e influências diversas, assim como os diferentes posicionamentos hierárquicos, condicionam a dinâmica dos estabelecimentos de ensino.

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.

Assim sendo, a questão de investigação é formulada da seguinte forma: até que ponto a introdução do Inglês no 1.º CEB assume uma lógica curricular balcanizada dominante na organização escolar?

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 mudanças na área da didática da LE, que passe pelo afastamento de uma tradição escolar que sobrevaloriza a lógica

burocrática-racional, no plano curricular e organizacional. Com base nestas convicções, julgou-se pertinente realizar um estudo que reflita as percepções 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.

### **Considerações finais**

No centro deste projeto de investigação está a interrogação sobre a profundidade das mudanças em curso, e em que medida, a apologia da iniciação da LE, no 1.º CEB, no quadro das políticas educativas nacionais e supranacionais dará lugar a um novo paradigma da educação em línguas estrangeiras, nos primeiros anos da aprendizagem, prosseguindo os objetivos de melhoria da qualidade no ensino da língua. Essas mudanças, como procurámos acentuar, podem ser analisadas em três domínios distintos: o político, o organizacional e o curricular.

No decorrer do aprofundamento da investigação em curso, temos vindo a encontrar indícios de tensões e ambiguidades, decorrentes da coexistência de novas e velhas dinâmicas que poderão acentuar o risco de desigualdades no desenvolvimento de competências em LE, nos primeiros anos da escolaridade.

Deste modo, torna-se importante revisitar os debates em torno do papel da educação na sociedade, do modo de fazer (e implementar) as políticas linguísticas, da organização das instituições educativas, e do tipo de ensino-aprendizagem, que no conjunto, constituem o processo educativo.

### **Referências**

Afonso, A. (2010). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa. “Breve diacronia”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n. 1, p.13-30,

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.

- Alves, M.G., & Azevedo, N.R. (2010). *Investigar em Educação. Desafios da construção de conhecimento e da formação de investigadores num campo multireferenciado*. Caparica: Universidade Nova de Lisboa, FCT/UIED.
- 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.
- Associação Portuguesa de Professores de Inglês (2009). *Relatório Final de Acompanhamento 2008/2009 - Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico*. Lisboa: Direção Geral da Educação.
- Ardoino, J. (2000). *Les avatars de l'éducation: problématiques et notions em devenir*. Paris: PUF.
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso, *O estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (2005). *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. *Educação & Sociedades*, 26 (92): 725-751
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa.
- Bell, J. (2004). *Como realizar um projecto de investigação*. Lisboa: Gradiva.
- 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.
- Comissão Europeia (2003). *Promover a aprendizagem das línguas e a diversidade linguística: um plano de acção 2004-2006*. Bruxelas: União Europeia
- Comissão Europeia (2006). *Europeans and their Languages. Special Eurobarometer*, 243.
- Comité de Ministros do Conselho da Europa (1998). *Recomendação nº R (98)1*. Lisboa.
- Conselho da Europa (1995). *Livro Branco sobre Educação e Formação*. Estrasburgo.
- Conselho da Europa (2001). *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas - Aprendizagem, Ensino, Avaliação*. Lisboa: Edições ASA.
- Conselho da Europa (2002). *Ano Europeu das Línguas 2001*. Estrasburgo.
- Conselho Europeu (2002). *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Barcelona de 15 e 16 de março*.

- 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 em
- 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. A. (2003). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: ASA. Editores.
- Departamento da Educação Básica (2001). *Reorganização curricular do Ensino Básico: princípios, medidas e implicações*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Departamento Geral Ensino Básico (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*. Lisboa: DGIDC/Ministério da Educação.
- 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.
- Fullan, M., & Hargreaves, A. (2001). *Por que vale a pena lutar? O trabalho de equipe na Escola*. Porto: Porto Editora.
- Hargreaves, A. (1998) *Os professores em tempos e mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade Pós-Moderna*. Portugal: McGraw-Hill.
- Johnstone, R. (2002). *Addressing 'The Age Factor': some implications for Language Policy - Guide for the development of Language Education Policies in Europe - From Linguistic Diversity to Plurilingual Education. Scotland and the European experience*.
- Lenz, P. (2004). The European Language Portfolio. In K. Morrow (Org), *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.
- Lima, J. A. (2002). *As Culturas Colaborativas nas Escolas. Estruturas, Processos e Conteúdos*. Porto: Porto Editora.
- Lüdke, M., & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

- Pacheco, J. (2016). *Para a noção de transformação curricular. Cadernos de Pesquisa*, n.º 159, 64-77.
- Rixon, S. (2013). *British Council Survey of Policy and Practice in Primary English Language Teaching Worldwide*. British Council, London.
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. London: Routledge.
- Sarmiento, 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.
- Santos, M. (2014) *As línguas na educação para o desenvolvimento sustentável no 1º CEB*. Dissertação de Mestrado. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Stoer, 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, J. A. (2010). As organizações escolares – Um “croqui” sociológico sobre a investigação portuguesa. Em P. Abrantes (Org.), *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação* (pp. 133- 158). Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Vink, M. (2002). European Immigration Politics (Review Article). *West European Politics*, 25 (3), 205-212.
- Yin, R. (1988). *Case study research: Design and methods*. Newbury Park: Sage, Publication.

## **Diplomas Legais**

Decreto Lei n.º 286/89 de 29 de agosto do Ministério da Educação. Diário da República: I série, No 198 (1989). Acedido a 24 jan. 2019. Disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

Decreto Lei n.º 176/2014 de 12 de dezembro do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: I série, No 240 (2014). Acedido a 14 jan. 2019. Disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

Despacho n.º 14753/2005 de 05 de julho do Ministério da Educação. Diário da República: II série, No 127 (2014). Acedido a 14 jan. 2017. Disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo.



Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00194/2020 .

**FCT**  
Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

 **dep**  
universidade de aveiro  
departamento de educação e psicologia

**cidtff**  
centro de investigação  
Didáctica e Tecnologia  
na Formação de Formadores

