

digital

# ESCOLA PARA TODOS

IGUALDADE, DIVERSIDADE  
E AUTONOMIA

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES

[coordenação]



PORTO

# **ESCOLA PARA TODOS**

IGUALDADE, DIVERSIDADE  
E AUTONOMIA

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES  
[orgs.]

UNIVERSIDADE CATÓLICA EDITORA · PORTO



*Escola para todos - Igualdade, diversidade e autonomia*  
JOAQUIM MACHADO, JOSÉ MATIAS ALVES [ORG.], JOAQUIM AZEVEDO,  
ALMERINDO JANELA AFONSO, MARIA DO CÉU ROLDÃO, TEODOLINDA  
MAGRO-C, JOÃO BARROSO, ROSA MARIA CARVALHO, FERNANDO ELIAS.

© Universidade Católica Editora . Porto  
Rua Diogo Botelho, 1327 | 4169-005 Porto | Portugal  
+ 351 22 6196200 | uce@porto.ucp.pt  
www.porto.ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

*Coleção* · e-book  
*Coordenação gráfica da coleção* · Olinda Martins  
*Capa* · Olinda Martins  
*Revisão de texto* · Faculdade de Educação e Psicologia

Data da edição · 2014  
Tipografia da capa · Prelo Slab / Prelo  
ISBN · 978-989-8366-68-9

<i>Introdução – Igualdade, diversidade e autonomia</i> Joaquim Machado e José Matias Alves	· 05 ·
<i>Que tem a Europa para oferecer aos recém-chegados a uma longa escolaridade obrigatória?</i> Joaquim Azevedo	· 13 ·
<i>Trabalho docente em tempo de crise(s)</i> Almerindo Janela Afonso	· 41 ·
<i>Professores – Dilemas de uma transformação</i> Maria do Céu Roldão	· 57 ·
<i>Tecnologia Organizacional TurmaMais – Promoção do sucesso escolar</i> Teodolinda Magro-C	· 69 ·
<i>Autonomia, contratos e direção das escolas</i> João Barroso	· 89 ·
<i>Práticas de contratualização de autonomia – Realidades e ficções</i> Rosa Maria Pereira de Carvalho	· 110 ·
<i>Autonomia das escolas – Os sentidos e olhares possíveis em torno do nosso percurso</i> Fernando Elias	· 126 ·

# Introdução

## Igualdade, diversidade e autonomia

Joaquim Machado e José Matias Alves <sup>1</sup>

### 1. Da ideia da universalidade à generalização do acesso à educação básica e secundária

É no século XIX que se expande a ideia de que a educação tem um papel importante no desenvolvimento de uma sociedade menos desigual e se defende que ela deveria deixar de ser um privilégio só de alguns para ser um direito aberto a todos.

O ensino era tido, pois, como um bem que deveria ser **universal**. Contudo, esta universalidade começou apenas por ser defendida para a escola primária, o ensino **elementar**. O ensino primário para todos e os restantes níveis para alguns.

É na passagem do século XIX para o século XX que se passa progressivamente da afirmação do direito universal à educação escolar à obrigatoriedade da escolarização. Em Portugal, é na Constituição de 1911 que se inclui o ensino primário obrigatório e gratuito no elenco dos direitos e garantias individuais e este direito apenas se vem a concretizar na sua universalidade no início da segunda metade do século XX. Na verdade, “Portugal foi um dos primeiros países na Europa a legislar sobre a obrigatoriedade escolar. Foi um dos últimos a cumpri-la” (Nóvoa, 2005, p. 25).

Embora com relativo atraso em relação aos países da Europa, a partir da segunda metade do século XX inicia-se em Portugal um processo de alargamento progressivo da escolaridade básica, universal, obrigatória e gratuita, ao mesmo tempo que se desenvolve uma rede de jardins de infância para as crianças dos 3 aos 6 anos.

No início do século XXI alarga-se a obrigatoriedade a toda a escola secundária, ao mesmo tempo que se gizam linhas estratégicas para repensar a educação dos 0 aos 12 anos e se visa impulsionar a educação das crianças dos 0 aos 3 anos (CNE, 2009 e 2011).

Na verdade, a influência da escola alargou-se no sentido temporal e tende a abranger todos os níveis etários até aos 18 anos. Alargou-se também no sentido horizontal, incluindo no seu

---

<sup>1</sup> Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

âmbito muitas formações que antes se obtinham fora da escola” (Pires, Fernandes & Formosinho, 1998, p. 78). Ela acaba depositária de uma infinidade de tarefas que já não era possível realizar noutras instâncias sociais:

“Começou com a instrução, mas foi juntando a educação, a formação, o desenvolvimento pessoal e moral, a educação para a cidadania e para os valores... Começou pelo cérebro, mas prolongou a sua ação ao corpo, à alma, aos sentimentos, às emoções, aos comportamentos... Começou pelas disciplinas, mas foi abrangendo a educação para a saúde e para a sexualidade, para a prevenção do tabagismo e da toxicodependência, para a defesa do ambiente e do património, para a prevenção rodoviária... Começou por um ‘currículo mínimo’, mas foi integrando todos os conteúdos possíveis e imagináveis e todas as competências tecnológicas e outras, pondo no ‘saco curricular’ cada vez mais coisas e nada dele retirando” (Nóvoa, 2005, p. 16).

O crescimento do poder da escola coincide com a crescente intervenção do Estado na construção de escolas, na formação de professores, na ação social escolar, associada ao controlo que sempre exerceu sobre o ensino e a certificação escolar. Em dois séculos, “a escola passou de um meio excepcional de educação de alguns para a situação de instituição educativa universal por onde todos devem passar” e o Estado tornou-se “o seu principal promotor e responsável”, além de que “a educação fornecida pela escola tornou-se de tal forma predominante que o próprio termo *educação* se identifica frequentemente com *educação escolar*” (Fernandes, 1998, pp. 78-79).

## **2. Da escolarização de qualidade para todos e dos dilemas e desafios da diferenciação**

Joaquim Azevedo problematiza a focalização do alargamento da escolaridade na vertente da obrigatoriedade lembrando que esta é antecedida da universalidade, que a obrigatoriedade, é uma medida instrumental para garantir a universalização (Pires, Fernandes & Formosinho, 1998, p. 81). Contudo, a escolarização compulsiva não garante uma Escola para Todos, porquanto esta tem que significar uma educação de qualidade. Por isso pergunta: *Que tem a europa para oferecer aos recém-chegados a uma longa escolaridade obrigatória?* E desenvolve uma perspetiva de “educação para cada um e com cada um” que passa pela diversificação escolar, pela flexibilidade curricular e pela personalização pedagógica.

Na verdade, as políticas de promoção do acesso dos alunos à escola têm que ser complementadas com políticas de promoção da igualdade de uso dos bens educativos e a garantia de sucesso na escola, independentemente do meio socioeconómico e de outros

fatores geradores de desvantagens educativas. Este conceito de igualdade na educação está na base de medidas políticas, sociais e curriculares que conduziram à democratização da escola (Pires, Fernandes & Formosinho, 1998, pp. 167-186), mas o modelo que bem serviu a generalização da escola tem mostrado a insuficiência do currículo uniforme e do princípio da homogeneidade para atender às necessidades específicas de cada indivíduo e garantir a equidade em educação (Formosinho, 1987; Barroso, 2001).

Vários estudos assinalam este desfasamento da organização da escola com as exigências de uma escolarização de qualidade para todos e o papel central dos professores na transformação da gramática escolar.

Almerindo Janela Afonso problematiza o *Trabalho docente em tempo de crise(s)* no atual contexto social, político, cultural e económico, assinalando, de entre a pluralidade de mandatos da escola, a tensão entre o mandato da excelência e o mandato democrático, entre a perspetiva meritocrática e a perspetiva democrática da educação, e, com António Nóvoa, defende a necessidade de reinventar a escola e de redefinir a profissão e o trabalho docente que dê corpo a um novo profissionalismo docente assente num pensamento relacional complexo.

Em *Professores – Dilemas de uma transformação*, Maria do Céu Roldão aborda a profissionalidade docente centrando-a na ação informada de ensinar, o seu eixo funcional definidor, e as ruturas necessárias para lidar com a diversidade. Estas ruturas dizem respeito aos modos habituais de combater o insucesso e às lógicas dominantes de organização do trabalho de ensinar e implicam lógicas de trabalho diferentes, nomeadamente a consideração de outras modalidades de agrupamento dos alunos para além da classe/turma e a consideração do espaço e do tempo como variáveis escolares manipuláveis pelos professores.

Em *Tecnologia Organizacional TurmaMais – Promoção do sucesso escolar*, Teodolinda Magro-C descreve um processo de distribuição dos alunos entre as turmas de origem e a turma a mais e explica como este processo de rotação dos alunos introduz mudanças na articulação do trabalho docente nas estruturas de gestão intermédia. Este processo organizativo compagina-se com outros tipos de organização que associam agrupamentos de alunos a equipas docentes e asseguram maior responsabilização e eficácia destas no apoio e acompanhamento do percurso escolar daqueles e se abrem a perspetivas de flexibilização, reorganização e de diversificação do currículo (Verdasca, 2013, p. 24).

A designação deste processo organizativo como “tecnologia organizacional” põe em destaque o conjunto de conhecimentos, métodos e processos utilizados na escola para assegurar a

aprendizagem dos alunos e alinha-o com o processo de focalização da escola naquilo que é o seu objeto principal e de valorização da educação escolar preocupada, fundamentalmente, com a aprendizagem dos alunos.

Enquanto “tecnologia organizacional” acentua que a resposta escolar depende da natureza e da variedade do problema e processa-se por ajustamento, mais do que por aplicação uniforme e impessoal, e, por isso, exige flexibilidade e variedade de recursos. Por isso, requer uma organização escolar de natureza descentralizada, tendencialmente achatada e informal e de elevada qualificação e especialização (Verdasca, 2013, p. 25).

### **3. Da autonomia profissional e da autonomia institucional**

A escolarização de todos e o prolongamento da escolarização para todos os níveis de ensino pós-primário põe em causa o princípio da uniformidade, na homogeneidade e na impessoalidade, porquanto a heterogeneidade dos alunos requer a liberdade institucional da constituição dos grupos de aprendizagem e da sua adequação às funções pedagógicas, onde sejam relevantes as decisões colegiais dos professores (Legrand, 1981, p. 45; Alves, 2010, p. 67 ss, Formosinho & Machado, 2012a, p. 45).

Neste sentido, podemos afirmar que os professores são responsáveis pela efetividade da diferenciação, porquanto têm responsabilidades individuais e responsabilidades coletivas no processo. Contudo, a diferenciação tem sido compaginada com a perduração da normatização e tecnologia escolar da uniformização das normas, dos espaços, dos tempos, dos alunos, dos saberes e dos processos de inculcação (Barroso, 1993 e 2001; Formosinho & Machado, 2007) e “remetida para as qualidades da sala de aula, para a interação dos professores e destes com as famílias, independentemente da pressão da administração educativa e da sociedade para o cumprimento dos programas e a preparação para exame, da conceção de justiça na sala de aula e da recetividade dos alunos e dos pais à atribuição de tarefas diferentes ou da limitação de fundos para a aquisição de materiais e de recursos para trabalhar o currículo e planear o ensino diferenciado” (Formosinho & Machado, 2012b, p. 40).

A qualidade da resposta à diversidade de alunos e contextos depende, pois, da autonomia dos profissionais, mas também da autonomia das organizações escolares, porquanto requer uma intervenção pedagógica de natureza sistémica que depende dos professores, mas também da liderança e da cultura escolar, e, por isso, pede outras dinâmicas e outros modos de organização do processo de ensino e da escola (Formosinho & Machado, 2009; Azevedo & Alves, 2010, Verdasca, 2011).

Em *Autonomia, contrato e direção*, João Barroso propõe uma reflexão sobre os elementos distintivos das políticas de reforço da autonomia que se desenvolvem em vários países bem como a diversidade dos seus resultados e, entre as modalidades existentes, destaca os contratos de autonomia na sua relação com as alterações dos modos de regulação estatal e o exercício de funções de direção das escolas. Assim, considera adequado apelidar os contratos de autonomia como instrumentos pós-burocráticos de uma regulação neo-burocrática, acentuando que esta ambivalência se manifesta na existência de um estado “híbrido” que mistura modos de regulação burocrático-profissional com modalidades emergentes do que vem sendo designado como regulação pós-burocrática que, em muitos casos, se traduz num “Estado neo-burocrático”.

A emergência de formas pós-burocráticas de coordenação e gestão e o reforço da autonomia das escolas – que o autor distingue de autonomia dos professores, autonomia dos pais ou autonomia dos gestores – vieram pôr em causa os processos de direção e liderança na escola, exigindo que o gestor escolar realize o equilíbrio de forças entre a influência dos membros internos e os membros externos e assegure uma “regulação de proximidade” sobre a escola garantindo a realização das finalidades da educação escolar. Ao mesmo tempo, a sua liderança deve ser “transformacional, distributiva e pedagógica” de modo a mobilizar a organização escolar para a melhoria dos processos e dos resultados das aprendizagens dos alunos.

Por sua vez, em *Práticas de contratualização da autonomia – Realidades e ficções*, Rosa Carvalho apresenta os principais resultados de um trabalho de investigação de natureza qualitativa que privilegiou a análise de contratos de autonomia e a entrevista de diretores de escolas com contrato e responsáveis das (então) direções regionais de educação. Assim, assinala motivações e expectativas coincidentes relativamente à ideia de contrato e complementaridades no processo de contratualização, destaca as áreas de gestão mais valorizadas nos contratos de autonomia e o seu peso relativo no que concerne aos objetivos gerais e operacionais, às competências e compromissos das escolas e aos compromissos do Ministério da Educação. Assinala ainda as margens de autonomia que as escolas reconhecem, identifica algumas iniciativas que as escolas associam à autonomia e dá conta das vantagens e constrangimentos que os atores salientam no processo de contratualização, concluindo pela incongruência entre a retórica que valoriza a autonomia e a praxis “autorizada”.

Em *Autonomia das escolas – Os sentidos e olhares possíveis em torno do nosso percurso*, Fernando Elias aborda também o processo de contratualização na perspetiva de um diretor que é parte contratante num processo que tem sido progressivo mas lento, descontínuo e sem

alteração em duas áreas fundamentais, como a da gestão dos recursos humanos e a da gestão financeira.

Fernando Elias realça a necessidade de sair de uma lógica prescritiva e normativa, em consonância com uma perspectiva jurídica e administrativa, e de concretização de uma lógica de construção social, em consonância com uma perspectiva socio-organizacional. Ele e Rosa Carvalho, com Barroso (2004), assinalam o carácter ficcional de uma autonomia que está longe de concretizar as melhores expectativas, mas afirmam que ela continua ser uma necessidade porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da escola e a contextualização do ensino sem o reconhecimento da sua capacidade para definir normas e regras e tomar decisões nos diversos domínios.

Esta perspectiva da autonomia como processo que se desenvolve na própria organização escolar pelos atores educativos internos e externos implica que se fale com mais propriedade de um “processo de autonomização das escolas”, entendido como “princípio regulador” orientador da ação administrativa (Formosinho & Machado, 2011, p. 36; Machado, 2013), e responsabiliza a Administração pela organização de um sistema de apoio às escolas que seja *diversificado*, porque diversos são os seus estádios de desenvolvimento como diversa é a capacitação dos seus gestores, e *compensatório* nas áreas ou domínios em que determinada escola não tem condições suficientes para, sozinha, prestar um serviço público de qualidade (Barroso, 1996, p. 32; Formosinho & Machado, 2011, p. 37).

### **Referências bibliográficas**

- Azevedo, J. & Alves, J. M. (2010). *Projeto Fénix: Mais Sucesso Para Todos – Memórias e dinâmicas de construção do sucesso escolar*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia
- Alves, J. M. (2010). Modelo didático e a construção do sucesso escolar. *Projeto Fénix: Mais Sucesso Para Todos – Memórias e dinâmicas de construção do sucesso escolar* (pp. 67-74). Porto: Faculdade de Educação e Psicologia
- Barroso, J. (1993). *Escolas, Projetos, Redes e Territórios: Educação de todos, para todos e com todos*. Lisboa: Ministério da Educação
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação
- Barroso, J. (2001). O século da escola: do mito da reforma à reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso, *O Século da Escola – Entre a utopia e a burocracia* (pp. 63-94). Porto: Edições ASA

- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária, *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17 (2), 49-83
- Conselho Nacional de Educação (org.) (2009). *A Educação das crianças dos 0 aos 12 anos. Atas do Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- Conselho Nacional de Educação (org.) (2011). *A educação das crianças dos 0 aos 3 anos. Atas de seminário*. Lisboa: Conselho nacional de Educação
- Formosinho, J. (1987). *Currículo uniforme pronto a vestir de tamanho único*. In AAVV, *O Insucesso Escolar em Questão* (pp. 41-50). Braga: Universidade do Minho
- Formosinho, J. & Machado, J. (2007). Anônimo do século XX: A construção da pedagogia burocrática”. In J. Oliveira-Formosinho, T. M. Kishimoto & M. A. Pinazza (Orgs.), *Pedagogia(s) da Infância. Dialogando com o passado, construindo o futuro* (pp. 293-328). Porto Alegre: Artmed
- Formosinho, J. & Machado, J. (2009). *Equipas Educativas. Para uma nova organização da escola*. Porto: Porto Editora
- Formosinho, J. & Machado, J. (2011). Autonomia e governação da escola pública em Portugal. In R. Marques & M. J. Cardona (coord.), *Da Autonomia da escola ao sucesso educativo: Obstáculos e soluções* (pp. 19-41). Chamusca: Edições Cosmos
- Formosinho, J. & Machado, J. (2012a). Autonomia da escola, organização pedagógica e equipas educativas. In I. Fialho & J. Verdasca (orgs.), *TurmaMais e Sucesso Escolar: Fragmentos de um percurso* (pp. 45-58). Évora: Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora
- Formosinho, J. & Machado, J. (2012b). Igualdade em educação, uniformidade escolar e desafios da diferenciação, *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 11, 2012, pp. 29-43
- Legrand, L. (1981). *L'école unique: à queles conditions?*. Paris: Éditions du Scarabée / Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active
- Machado, J. (2013). Para a compreensão da autonomia das escolas em Portugal. In Conselho Nacional de Educação, *Serviço Público de Educação* (pp. 127-140). Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente. Histórias da educação*. Porto: ASA Editores, SA

Pires, E. L.; Fernandes, A. S. & Formosinho, J. (1998). *A construção social da educação escolar*, 2ª ed. Porto: Edições ASA

Verdasca, J. (2013). Promovendo o sucesso escolar: lições de práticas recentes. In J. Machado & J. M. Alves (orgs.), *Melhorar a escola: sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 17-38). Porto: Faculdade de Educação e Psicologia, Centro de estudos em Desenvolvimento Humano (CEDH) & serviço de Apoio à Melhoria das Escolas (SAME), Universidade Católica Portuguesa

## Que tem a Europa para oferecer aos recém-chegados a uma longa escolaridade obrigatória?<sup>2</sup>

Joaquim Azevedo<sup>3</sup>

### Introdução

Neste texto procuro discutir a magna questão do prolongamento da escolaridade obrigatória nos países europeus, prolongamento este que é politicamente apresentado como um bem maior para todos os cidadãos. Apesar de as políticas públicas que pretendem implementar uma mais longa escolarização se focarem na vertente da obrigatoriedade, essa nova escolaridade requer uma resposta adequada à sua inerente e menos focada universalidade: um tempo de escolaridade de qualidade para todas as crianças e jovens, sem exceção.

Para tal, em primeiro lugar, atualizo os dados relativos à escolaridade obrigatória na Europa e ao grau relativo do seu cumprimento; de seguida, discuto a questão da universalidade *versus* obrigatoriedade, advogando que a garantia daquela precede a aplicação desta e que isso constitui, em termos educativos, a questão maior; em terceiro lugar, apresento algumas das principais medidas tomadas nos diferentes países europeus para acolher os novos recém-chegados à escolarização, para combater o abandono precoce e a falta de cumprimento da nova escolaridade obrigatória; em quarto lugar, discuto a pertinência destas medidas à luz do objetivo maior da universalidade de uma educação de qualidade para todos, com destaque para esses recém-chegados à escolarização obrigatória de mais de nove anos de duração. Nesta discussão adoto uma perspetiva tridimensional: ética e epistemológica, sociopolítica e policêntrica e, finalmente, escolar. Com ela advogo a necessidade de se utilizar qualquer estratégia de diversificação escolar e de flexibilização curricular como um trampolim para mais e melhor educação para cada um e com cada um, através de uma crescente personalização pedagógica, evitando-se a queda fácil na reprodução, em ambiente escolar, da estratificação social de partida, da pobreza e da exclusão.

---

<sup>2</sup> Este capítulo foi publicado em *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, Junio de 2002, Buenos Aires, p. 41-76.

<sup>3</sup> Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

Palavras-chave: escolaridade universal e obrigatória; obrigatoriedade escolar; diversificação escolar; diferenciação pedagógica; Europa

### **A obrigatoriedade e as suas características**

A generalidade dos países europeus decretou uma escolaridade obrigatória a tempo inteiro de dez anos e até aos dezasseis anos de idade. Países há, como os Países Baixos e a Hungria, em que a escolaridade obrigatória é longa, de treze anos, ou como o Luxemburgo, a Irlanda do Norte e Portugal, em que é de doze anos, e países em que esta mesma escolaridade é de menos cinco anos, como na Croácia ou mesmo na Turquia, em que é apenas de oito. Na maior parte dos casos, o número médio de anos de frequência obrigatória é de nove ou dez (dos seis até aos quinze ou dezasseis anos de idade). Entre estes países encontram-se os nórdicos que são habitualmente tomados como exemplo internacional (no PISA e em outros *rankings* internacionais), ou seja, a Finlândia, a Noruega e a Suécia (cf. Quadro 1).

A obrigatoriedade escolar inicia-se mais precocemente no Luxemburgo, na Irlanda do Norte e em alguns cantões da Suíça, aos quatro anos, e mais tardiamente, aos sete anos, na Bulgária, Estónia, Finlândia, Lituânia e Suécia. Os seis anos são a regra mais comum. O término da escolaridade compulsiva termina geralmente aos dezasseis anos, embora haja países onde termina seja mais tarde (Países Baixos, Hungria, Portugal, aos dezoito) ou mais cedo (Croácia e Turquia, aos catorze anos). O Quadro 1 reflete esta mesma realidade e evidencia com bastante clareza a paleta multifacetada de níveis de educação e ensino que são abrangidos pela obrigatoriedade escolar. Assim, ela tem início na educação pré-escolar (Chipre, Grécia, Hungria, Letónia, Luxemburgo, Polónia e Suíça), passa pelo ensino primário, pelo ensino secundário inferior e prolonga-se até ao ensino secundário superior (Bulgária, Eslováquia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte). Este facto revela, portanto, políticas nacionais bastante diversas: uns países iniciam a escolaridade obrigatória aos quatro e cinco anos de idade, ainda antes do início da escolarização propriamente dita, outros não comungam desta perspetiva e apenas a iniciam mais tarde, prolongando-a até ao período de entrada no ensino superior, como na Hungria, nos Países Baixos e em Portugal. Nestes últimos casos, como ainda em vários outros (como a Alemanha e a França), a escolaridade obrigatória compreende já o período da diversificação (curricular e/ou institucional) do ensino secundário, abrangendo por isso cursos profissionais e

formação em alternância<sup>4</sup>, por exemplo. O leque de situações nacionais não podia ser, porventura, mais diverso.

**Quadro 1** - Síntese da escolaridade obrigatória e estrutura dos diferentes sistemas educativos europeus (com idade de início da educação e formação profissional)<sup>5</sup>

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19 anos
Alemanha						P	P	P	P	i	i	i	i	i	i*	S	S	S	
Áustria						P	P	P	P	i	i	i	i	i	S*	S	S	S	
Bélgica <sup>1</sup>						P	P	P	P	P	P	i	i	i	S*	S	S	S	
Bulgária															*	S	S	S	
Chipre			e	e	e	P	P	P	P	P	P	i	i	i					
Croácia																			
Dinamarca																			
Eslováquia																S*	S	S	S
Eslovénia																			
Espanha						P	P	P	P	P	P	i	i	i	i				
Estónia																			
Finlândia																			
França						P	P	P	P	P	i	i	i	i	S*	S	S	S	
Grécia				e	e	e	P	P	P	P	P	P	i	i	i				
Hungria			e	e	e										S*	S	S	S	S
Irlanda				P	P	P	P	P	P	P	P	i	i	i	S	S	S	S	
Islândia																			
Itália						P	P	P	P	P	P	i	i	i	S*	S	S	S	S
Letónia	e	e	e	e	e	e									*				
Liechtenstein						P	P	P	P	P	P	i	i	i	i				
Lituânia							P	P	P	P	P	i	i	i	i*	i	i		
Luxemburgo			e	e	e	P	P	P	P	P	P	P	i	i	i	S*	S	S	S
Malta						P	P	P	P	P	P	i	i	i	i				
Noruega																			
Países Baixos				P	P	P	P	P	P	P	P	i*	i	i	S	S	S	S	
Polónia			e	e	e	e	P	P	P	P	P	P	i	i	i	S*	S	S	S
Portugal						P	P	P	P	P	P	P	i	i	i	S*	S	S	S
República Checa																			
Reino Unido – Escócia						P	P	P	P	P	P	P	i	i	i	i			
Reino Unido – Inglaterra/País de Gales						P	P	P	P	P	P	P	i	i	i	S	S	S*	S
Reino Unido – Irlanda do Norte						P	P	P	P	P	P	P	i	i	i	S	S	S*	S
Roménia						P	P	P	P	P	P	i	i	i	i*	i			
Suécia																			
Suíça				e	e	P	P	P	P	P	P	P	i	i	i				
Turquia																			

Notas: Tomou-se como exemplo a Bélgica neerlandófona.

Fonte: *The structure of the European education systems 2011/12*, Eurydice

Legenda:

<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">e</span> Educação pré-primária (ISCED 0)	<span style="border: 2px solid red; padding: 2px;"> </span> Escolaridade obrigatória a tempo inteiro
<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</span> Ensino primário (ISCED 1)	<span style="border: 2px dashed red; padding: 2px;"> </span> Escolaridade obrigatória a tempo parcial
<span style="background-color: #cccccc; border: 1px solid black; padding: 2px;"> </span> Ensino organizado em estrutura única (ISCED 1+2)	<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">*</span> Início da formação profissional
<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">i</span> Secundário inferior (ISCED 2)	<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">S</span> Secundário superior (ISCED 3)

<sup>4</sup> Formação realizada alternadamente em escola e em empresa, em cada semana.

<sup>5</sup> Importará notar que este quadro representa uma simplificação dos diferentes sistemas, além de que é construído por referência à escolaridade obrigatória, pelo que só se indicam os níveis de ensino que são abrangidos por esta, nela terminam ou nela acabam.

No entanto, a convergência política também existe e ela, neste caso em apreço, tem um nome: escolaridade obrigatória para todos os cidadãos, com pelo menos oito anos de duração, podendo chegar a treze anos. Estas decisões de prolongamento da obrigatoriedade escolar implicam importantes processos de amadurecimento e de tomada de decisão política, que envolvem parceiros sociais, governos e parlamentos nacionais. A ênfase da decisão tende a ser colocada no campo da obrigatoriedade, portanto, na sua génese compulsiva, face à liberdade de cada cidadão e em nome de um superior bem comum, uma mais longa escolaridade para todos. Dada a relativa violência que encerra a imposição desta obrigatoriedade, promovida sempre em nome de um superior bem comum, os decisores deixam habitualmente algumas escapatórias aos cidadãos. Existem dois tipos de escapatórias: uma consiste em não fazer coincidir a duração da obrigatoriedade com a duração da escolaridade que está subjacente; assim, os cidadãos são obrigados a frequentar o sistema de educação até uma certa idade e não até completarem a escolaridade legalmente prevista (exemplo: escolaridade de dez anos e liberdade de saída aos dezasseis anos de idade, independentemente do ano de estudos que se frequente); uma outra traduz-se no prolongamento da obrigatoriedade, por exemplo de dezasseis para dezoito anos de idade, mas apenas a tempo parcial, o que pode criar mais possibilidades de os cidadãos a frequentarem, pois já permite conciliar vários modelos de organização da vida de cada pessoa, por exemplo entre frequência escolar e ocupação laboral. Estão neste último caso países como a Alemanha (em cinco *Länder*, o prolongamento ocorre até aos dezanove anos), a Bélgica e a Polónia.

A ênfase na obrigatoriedade radica, como dissemos, na perspectiva socialmente partilhada de que esse será o maior bem para todos os cidadãos, qualquer que seja a sua etnia, situação sociocultural e económica, género ou religião, devendo por isso ser de frequência compulsória. Estas leis habitualmente também enfatizam um conjunto de dispositivos que os Estados e as sociedades devem colocar ao serviço dos cidadãos para que estes possam efetivamente cumprir o desiderato comum e a obrigação imposta (apoios especiais aos alunos com maiores dificuldades de aprendizagem, adaptações curriculares, existência de “currículos alternativos”...). Também é comum encontrar-se a justificação de que a compulsividade é um meio não despidendo usado pelos Estados para que a frequência escolar entretanto prolongada se cumpra de facto e de modo universal, evitando assim a exclusão de grupos sociais mais pobres e socialmente desprotegidos.

No caso de Portugal, os dois ministros envolvidos nesta decisão, nos anos 2002-2009, David Justino e Maria de Lurdes Rodrigues, justificaram a sua decisão deste modo:

Se o valor social da escola fosse reconhecido por todos, o Estado não tinha necessidade de determinar a escolaridade obrigatória. Nesta ideia reside a grande diferença entre universalização e obrigatoriedade do ensino: a primeira resulta da vontade e da opção do cidadão, a segunda de um desígnio do Estado pretensamente em benefício do cidadão e da sociedade. Mesmo nas sociedades onde o valor da educação era elevado, o Estado sentiu a necessidade de recorrer à [ação] coerciva visando alguns grupos mais pobres ou socialmente excluídos. Como era reconhecido pelo filósofo e economista inglês John Stuart Mill (1806-1873), a pobreza é pouco compatível com a educação. (...) Num país com uma elevada taxa de pobreza e com uma das maiores desigualdades de distribuição do rendimento na Europa, é natural que seja o Estado a impor as metas de escolarização e a exercer o seu poder de coerção para as fazer cumprir. Se assim não fosse, o atraso educativo, muito provavelmente, seria bem maior em relação aos restantes parceiros europeus. (...) Por outro lado, há que reconhecer que a determinação de um alargamento da escolaridade obrigatória funciona como um estímulo ao aumento das expectativas de escolarização das famílias relativamente aos seus filhos (Justino, 2010, pp. 53-56).<sup>6</sup>

Para ser [efetivo], o prolongamento da escolarização requeria consolidação dos avanços anteriores, bem como apoios às famílias, sobretudo às mais carenciadas e com menos recursos para sustentar o adiamento da entrada dos filhos no mercado de trabalho. Por isso, só em 2009, no final do mandato do XVII Governo, se alterou a lei da escolaridade obrigatória, prolongando-se esta até aos 18 anos. Na altura faziam-se já sentir os efeitos das medidas de valorização do ensino secundário entretanto postas em prática, em particular com a generalização da oferta de cursos profissionais nas escolas públicas e a conseqüente redução do insucesso e do abandono precoce. Acompanhando a alteração legislativa de novas medidas de apoio às famílias na educação dos seus filhos, estavam reunidas as condições para que o prolongamento da escolarização se traduzisse num aumento [efetivo] da qualificação dos jovens. (...) Esta meta (alargamento da escolaridade) aparecia explicitamente articulada com outras medidas de política educativa complementares e convergentes com o mesmo [objetivo], pois era claro que, para garantir a sua exequibilidade, não seria suficiente inscrevê-la na lei. Era necessário, antes de mais, criar as condições, preparar as escolas, com os meios necessários, e corrigir ineficiências do sistema. Mas também era necessário preparar as famílias e os jovens para esse novo [objetivo]”. De seguida, a autora foca a permanência de dois problemas: a garantia do cumprimento da lei, ou seja, “garantir a escolarização” e a garantia da “[efetividade] das aprendizagens e dos resultados obtidos”, ou seja, “garantir a escolaridade (Rodrigues, 2010, pp. 81-85).

Entre estes dois modos de fundamentar a medida de política de prolongamento da escolaridade obrigatória, de quinze para dezoito anos de idade, existem mais ou menos explícitas duas leituras acerca do que é que está em causa nesta decisão política: de um lado,

---

<sup>6</sup> David Justino, já num artigo assinado em 2005, havia fundamentado a mesma decisão dizendo que “o princípio contrário da universalização da escolaridade de 12 anos é teoricamente aceitável. Porém, a situação portuguesa é de tal forma grave e o atraso de tal forma evidente, que se torna urgente [adotar] medidas compulsórias que permitam, de forma mais rápida, superar esse défice” (Justino, 2006, p. 25).

uma ênfase na obrigatoriedade e no papel coercivo do Estado, ainda que realizado em nome dos mais pobres da sociedade; do outro, uma acentuação dos apoios que o Estado deve conceder às famílias mais desfavorecidas para que a obrigatoriedade seja efetiva e seja realmente um tempo de *escolaridade* para todos, além de ser tempo de *escolarização* obrigatória. Esta mesma equação, que é sempre um balanço político entre perspetivas complementares, abre a problemática que pretendo focar neste texto.

### **A universalidade precede a obrigatoriedade**

O modo menos comum de formular o prolongamento da escolaridade que é declarada obrigatória situa-se na conceção e na verificação da sua universalidade. Se a escolaridade é declarada obrigatória exatamente porque constitui um bem maior para todos os cidadãos, então a conceção e a verificação da sua universalidade não constituem fatores instrumentais, mas antes o seu núcleo essencial e central. Instrumental será a declaração da sua obrigatoriedade, invertendo-se, por isso, a ordem dos fatores.

De facto, cada ser humano e todos os seres humanos, sem exceção, pela educação familiar e depois pela educação escolar, desabrocham como pessoas únicas e como cidadãos de uma dada comunidade, partilhando os seus valores comuns. A transmissão de e o confronto com o Bem, com a Beleza e com a Verdade, aqui resumidos nos saberes codificados e adquiridos tanto pelas diferentes áreas científicas como pelas diversas histórias e culturas humanas, ao longo dos séculos e até à atualidade, representam o eixo matricial estruturador do bem maior sobre o qual se declara a universalidade da educação escolar. E é em cima deste bem essencial, maior e universal, que, por sua vez, se ergue o princípio instrumental da obrigatoriedade. O princípio ético-político e antropológico da universalidade, que é portanto tanto da ordem pessoal e intransmissível como da ordem da cidadania ativa e comum, que é um princípio cada vez mais universal e transversal às diferentes culturas e histórias nacionais, precede o imperativo instrumental e normativo da obrigatoriedade, que se reveste, por sua vez, de múltiplos matizes históricos e políticos.

Por isso, vários autores sublinham o primado dos princípios personalistas e humanistas da educação: desde a perspetiva de que o homem transcende o estatuto de cidadão (Baptista, 2007) ao paradigma antropológico que sustenta a pedagogia (Carvalho, 1992) e à conceção de que os direitos pessoais (os direitos, liberdades e garantias) precedem os direitos sociais (Pinto, 2009). Este último autor sublinha que “o primeiro e verdadeiramente fundamental princípio de um Estado de direito é o princípio da liberdade da pessoa humana, que é *uma*

liberdade igual para todos os homens, porque todos possuem igual dignidade” (ibidem, p.71). Salvar o princípio da liberdade e garantir o respeito pela dignidade de cada pessoa implica, ao poder político e ao aparelho administrativo educacional, colocar a ênfase na universalidade, tomando a obrigatoriedade como um subsídio em relação à universalidade.

Como afirmámos em outra ocasião (Azevedo, 2011), os alunos (todas as pessoas que aprendem, desde as crianças até às pessoas idosas) não são peças de uma qualquer máquina educacional submetidas às regras de um aparelho administrativo, objetos de mercado e sujeitos de consumo escolar; são seres humanos únicos que devem merecer o melhor acolhimento e a mais digna hospitalidade, no respeito pela sua singularidade e segundo dinâmicas também singulares de personalização e de sociabilidade. É próprio do Estado garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma educação de qualidade, ao longo de toda a sua vida e em todas as dimensões integrantes do desenvolvimento humano, e que isso seja feito em nome dos princípios ético políticos da unicidade e da educabilidade universal dos seres humanos. A sociedade e o Estado devem, por isso, garantir às famílias os meios que lhes permitam exercer cabalmente todos os seus deveres de educação e formação e às escolas as condições para o acolhimento de cada um e para o exercício de uma educação de qualidade para todos.

De facto, o que está implícito no princípio normativo da obrigatoriedade é necessariamente o princípio ético político da universalidade. A concretização do princípio da obrigatoriedade, de per si, diz pouco ainda acerca da concretização do princípio da universalidade, porque o primeiro tende a colocar o acento tónico no dever do cidadão, sendo que os cidadãos são tidos todos como iguais. Os cidadãos podem exercer o seu direito à educação e cumprir o seu dever de permanecer na escola de modo prolongado e a sociedade e o Estado podem garantir o acesso de todos à educação escolar e, tudo feito, pode ser ainda insuficiente, no contexto de uma nova escolaridade universal; a garantia do acesso é o umbral para a concretização de uma educação escolar longa e de qualidade para cada um, a janela aberta para o sucesso escolar. Daí a centralidade da capacidade efetiva das escolas e das comunidades para promoverem com cada aluno, no quadro de uma heterogeneidade que cresce exatamente com o acesso universal e obrigatório, uma educação de qualidade, adequada e alicerçada num reconhecimento profissional “positivo e construtivo” desta imensa heterogeneidade (Prud’homme *et al.*, 2011, p. 8). A heterogeneidade “escolar”, muito antes de ser um “problema” escolar, é um bem de cada comunidade, um elemento central e *constitutivo* e, ao mesmo tempo, um elemento nuclear e *construtivo* dessa mesma comunidade humana, que

reclama de cada escola e de todas as instituições sociais de cada comunidade a mesma atitude ética, epistemológica e política “positiva e construtiva”.

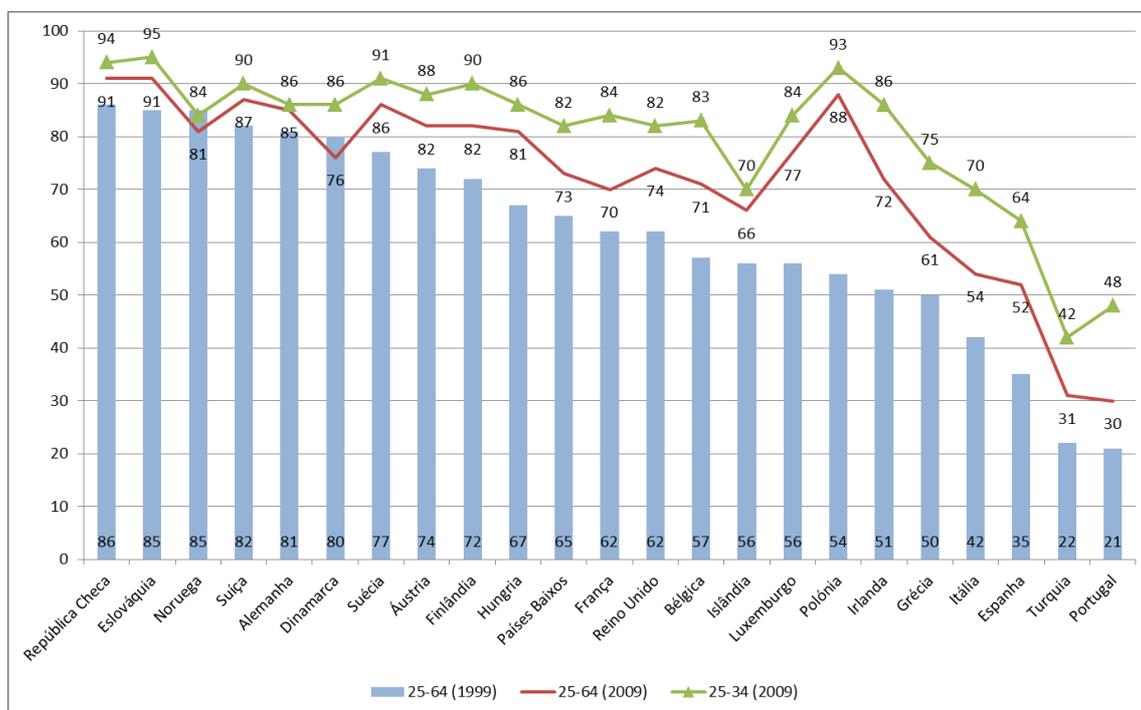
Todavia, as políticas públicas de educação, conduzidas em geral pelo Estado e pelo seu aparato administrativo, têm acentuado muito mais a obrigatoriedade, em detrimento da universalidade. Assim, pouco a pouco, descendo (ou melhor, subindo!) das normas para a realidade, vai-se esboroando o rosto do direito a uma educação escolar universal, longa e de qualidade, fator de desenvolvimento humano de todas as pessoas e socialmente integradora de todos os cidadãos. Esta descida (que é uma subida) das normas para a realidade é um caminho cheio de escolhos, que palavras como *insucesso* e *abandono* procuram insatisfatoriamente qualificar, e que se traduz por níveis mais ou menos elevados de incumprimento da obrigatoriedade escolar por parte de alguns grupos de cidadãos. Estes são, na sua maioria, constituídos por famílias pobres e com poucos recursos académicos, famílias que, fora de um quadro de universalidade (e conseqüente e secundária obrigatoriedade), ficariam “naturalmente” fora da “nova escolarização” agora cada vez mais prolongada.

Antes de iniciarmos qualquer análise da diversificação escolar (que é sempre uma resposta curricular e/ou institucional à diversidade de contextos e de alunos), importa, por tudo isto e com base nesta definição da relação entre obrigatoriedade e universalidade, salientar a relevância da conseqüente postura ética, epistemológica e sociopolítica de cada escola e de cada profissional do campo educacional, com destaque para os professores, psicólogos escolares e os mediadores familiares. A esta questão voltaremos na discussão final do presente documento.

### **Os graus de cumprimento da obrigatoriedade escolar**

No Gráfico 1, podemos analisar em que medida se tem evoluído nesta perspetiva de alcançar a universalidade dos estudos até aos 16 ou 18 anos, vendo que países atingiram pelo menos o ensino secundário, nos grupos etários 25-34 anos e 25-64 anos. É um dos olhares possíveis, outro é o da análise das taxas de escolarização do ensino secundário, para uma população com idade até aos 24, para o ano de 2009 (ver Gráfico 2). Começemos pelo Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Percentagem da população com pelo menos o ensino secundário, por grupo etário, nos anos de referência 1999 e 2009



Notas: Não se incluem os casos da Eslovénia e da Estónia, pelo facto de não estarem disponíveis os dados de 1999. Para a Eslováquia, o primeiro ano de referência é 2001, enquanto para os Países Baixos é 2000.

Fonte: *Education at a Glance*, 2001 e 2011

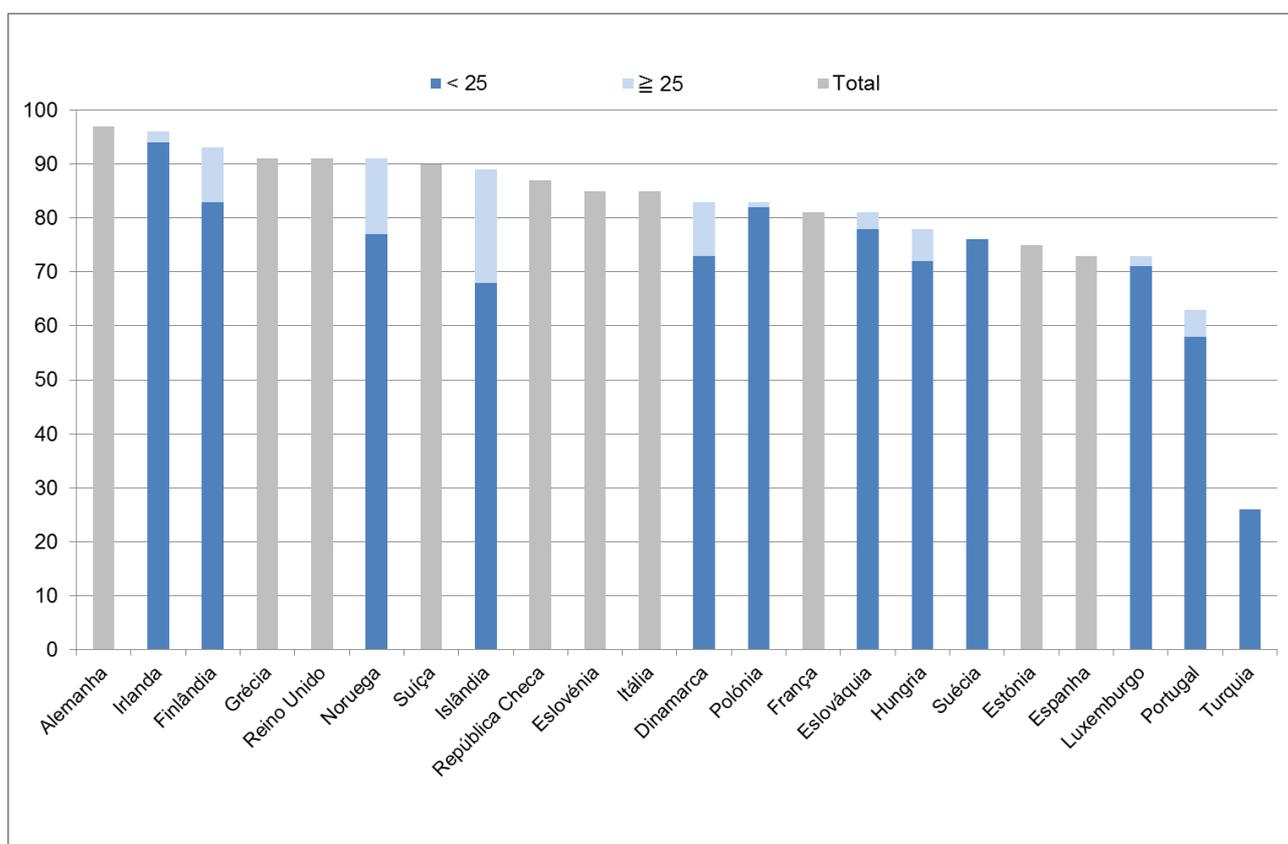
Quando analisamos os resultados do Gráfico 1, para o grupo etário mais jovem, o dos 25-34 anos, verificamos que muitos países já atingiram valores de mais de 80% (e até acima de 90%) da sua população neste grupo etário com pelo menos o ensino secundário: estão nos ou acima dos 90% a República Checa, a Eslováquia, a Suíça, a Suécia, a Finlândia e a Polónia e estão entre os 80 e os 89% os seguintes países: Alemanha a Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Hungria, a Irlanda, o Luxemburgo, a Noruega, os Países Baixos, a Polónia e o Reino Unido, atingindo a média dos países da OCDE os 81%, em 2009. Entre os países com mais baixos índices de escolarização de nível secundário, abaixo dos 70%, neste mesmo grupo etário, estão, em 2009, a Turquia (42%), Portugal (48%) e a Espanha (64%).

O mesmo ocorre para o conjunto da população, aqui medido pelo grupo etário 25-64 anos, entre os anos de 1999 e 2009. No conjunto da população, o que significa a realização de enormes investimentos na educação de toda a população, são de registar os progressos notáveis de países como a Polónia (de 54% para 88%), a Irlanda (de 51 para 72%), o Luxemburgo (de 56 para 77%). Além destes países, pela análise do mesmo Gráfico 1, fica

também patente o esforço mais recente na escolarização realizado por Portugal, Espanha, Itália, Grécia e França, pois é aí que se constata haver uma maior diferença entre as percentagens de população escolarizada da população em geral e da mais nova, em 2009.

As taxas de escolarização relativas ao ano 2008 (Gráfico 2)<sup>7</sup> permitem confirmar que as recuperações mais salientes e recentes das taxas escolarização são as que se verificam para a Grécia, a Itália e a Espanha, países para os quais só possuímos, todavia, dados agregados (que juntam os jovens e os adultos), e para Portugal, neste caso sobretudo à custa do crescimento da população jovem.

**Gráfico 2:** Taxas de escolarização do ensino secundário (2008)



Nota: Não estão disponíveis os dados para Áustria, Bélgica e Países Baixos. O ano de referência para a França é 2004 e para a Estónia 2006.

Fonte: *Education at a Glance*, 2006, 2008 e 2010.

<sup>7</sup> Recorremos aos dados do ano de 2008, uma vez que os relativos a 2009, na mesma fonte, se encontram, para o caso de Portugal, profundamente distorcidos, pois entre 2008 e 2009 Portugal passa, por milagre, de penúltimo lugar (lugar onde aliás se tem mantido) para o primeiro lugar na taxa de escolarização de nível secundário (12 anos de escolaridade).

Ora, estes dados apresentados até aqui e conjugados entre si permitem-nos afirmar que não existirá uma ligação direta e automática entre o facto de se decretar uma dada quantidade de anos e uma certa duração de obrigatoriedade escolar e o facto de se alcançar uma efetiva universalidade. Esta ainda não foi atingida em nenhum país, havendo vários países com valores acima dos 90%, como deixámos acima esclarecido. Impera uma grande diversidade de situações. Assim, entre os países com mais elevada escolarização de nível secundário encontram-se países que iniciam a sua escolaridade obrigatória aos 4, 5, 6 e 7 anos e que a terminam aos 15, 16, 17 e 18 anos. A duração da escolaridade obrigatória nestes mesmos países oscila entre os 9 e os 13 anos. Nos casos da Hungria e dos Países Baixos, que são dois dos três países em que a escolaridade obrigatória se inicia mais cedo e acaba mais tarde (Quadro 1), ou seja, preenche o período 5-18 anos, já em 1999 as percentagens da população mais jovem com pelo menos o ensino secundário era muito elevada, respetivamente 80% e 74% (OCDE, 2010). O outro caso é o de Portugal, que continua a apresentar o valor mais baixo da União Europeia e que decretou, em 2009, o alargamento da escolaridade obrigatória de nove para doze anos, aumentando dos quinze anos de idade para os dezoito a obrigatoriedade de frequência da escola.

A criação de condições sociais para se alcançar a universalidade tem constituído um muito importante foco político, tendo em vista a escolarização de todos os jovens. Esta via política, com clara ênfase social, pode ser exemplificada (i) seja com a decisão da Noruega de aumentar a escolarização de nível secundário da sua população sem aumentar a obrigatoriedade de frequência escolar (Azevedo, 2000), mobilizando toda a sociedade local (municípios) para criar condições de realização de percursos de educação e formação para todos os jovens, até aos 19 anos de idade, (ii) seja com o caso da Dinamarca<sup>8</sup>, que cria um conjunto de dispositivos particularmente dirigidos ao acolhimento dos recém-chegados à nova e longa escolarização e que descrevemos de seguida. O que importa salientar nestes processos políticos de melhoria do nível de educação de uma dada população territorialmente organizada, sem deixar ninguém pelo caminho, é que se trata, por um lado, realmente de processos sociopolíticos complexos e que seguem contornos diversificados, conforme os países, as suas histórias e as culturas dominantes e que, por outro, ganha realce na agenda política a necessidade de garantir, por todos os meios possíveis, uma atenção redobrada às famílias mais carenciadas e às crianças e jovens com mais dificuldades de progressão escolar.

---

<sup>8</sup> A escolha da Dinamarca é um tanto aleatória, embora seja o país que, pelo seu tamanho, mais se aproxima de Portugal. De resto, estas políticas públicas de fomento do acesso e do sucesso de todos numa escolaridade prolongada são desencadeadas em todos os países, com contornos diversos.

Para atingir o objetivo da escolarização de todos os jovens do grupo etário 14-18 anos, a Dinamarca tem procurado ir de encontro às diferentes expectativas e aspirações dos jovens, criando uma série de alternativas de ensino e de formação.

Para este grupo etário, ao lado das *Folkeskole*, as escolas básicas regulares, podem existir as *Efterskole*, escolas criadas em 1851 por Kristen Kold, que aliam a formação geral com uma formação prática e com o trabalho, potenciando a autoestima e a motivação em adolescentes que falham no sistema regular, seja com atraso escolar seja com fracos rendimentos académicos. Estas escolas são apoiadas pelo Estado, pelos municípios e pelas famílias e preparam os alunos para os mesmos exames das *Folkeskole*. Podem existir também as Escolas de Jovens, de iniciativa pública, sobretudo municipais, que estruturam o dia-a-dia escolar de modo alternativo, em tempo parcial ou em tempo completo. Estas escolas podem ser apenas de apoio e aprofundamento dos estudos, em áreas em que os alunos revelam dificuldades, como podem oferecer áreas que os alunos não seguem nas suas escolas regulares.

Existem ainda as Escolas de Produção, desde a década de 1970, escolas privadas e dirigidas por órgãos independentes, também de base municipal e intermunicipal, que procuram ajudar os jovens a completar os seus estudos, com base no trabalho prático e na produção e na organização de oficinas. Nestas, os jovens têm acesso a conteúdos teóricos e práticos, predominantemente personalizados, e nelas estudam e trabalham por um período transitório, em regra de seis meses, mas que pode oscilar entre um mês e um ano. São acompanhados por docentes e formadores, num rácio de um para cada seis alunos, tendo em vista desenvolver procedimentos e capacidades inscritos em percursos de desenvolvimento pessoal. De seguida, os jovens são habitualmente encaminhados para cursos de ensino técnico e de formação profissional e para uma atividade ocupacional.

Mais recentemente, em 1993, foi estabelecida a lei da Formação Profissional Básica, que proporciona cursos de dois anos, com formação geral e profissional, e ainda, em 1995, os Cursos Ponte entre a Escola Básica e a Formação de Jovens (14-18 anos), com duração de um ano, que visam orientar os jovens para a escolha de um curso de nível pós-básico, qualquer que seja a sua natureza, tipo Escolas de Jovens, Escolas de Produção ou Cursos Profissionais Básicos. Ou seja, com base nos municípios e com uma ação articulada com o Estado, procura-se cumprir o objetivo social de oferecer a todos os jovens um percurso de educação e formação que favoreça quer percursos de desenvolvimento pessoal quer uma adequada inserção socioprofissional.

### **Modelização da expansão da escolarização de massas**

Esta é o conjunto de esforços realizados na Dinamarca, como o poderíamos ter sublinhado para tantos outros países. Mas estes esforços não começaram hoje, têm uma história e esta pode explicar modelos de desenvolvimento da educação de massas. Estes modelos, por sua vez, a existirem, podem ajudar-nos a perceber melhor as dinâmicas atuais da nova e prolongada escolarização obrigatória e universal.

Estas dinâmicas sociais de expansão da “escolarização de massas” têm sido estudadas por vários autores, seja sobre o século XIX (Soysal e Strang, 1989), seja sobre o século XX (Meyer, 1992 e 2000). Soysal e Strang (1989), através da sua análise da história da evolução da escolarização de massas na Europa, ao longo do século XIX, tinham evidenciado três grandes modelos de construção da mesma escolarização. O modelo da construção estatal da educação (Dinamarca, Noruega, Suécia, Prússia), o modelo da construção social da educação (França, Holanda, Suíça, Reino Unido) e o modelo da construção retórica da educação (Grécia, Portugal, Espanha, Itália). No que se refere ao primeiro modelo, os autores sublinham neste artigo o papel das igrejas nacionais na construção dos sistemas educativos nacionais, pois providenciaram "uma base ideológica e organizacional" para a emergência de um sistema educativo nacional. Esta aliança permitiu não só legitimar a autoridade de um centro secular, como enfatizar a identidade nacional dos membros de um dado Estado politicamente edificado. O caso da Prússia surge como o melhor exemplo deste processo. No que diz respeito ao segundo, os autores salientam o papel do conflito de interesses entre o Estado nacional e os grupos detentores de missões sociais educacionais, conflito esse que fez com que os Estados tivessem tido dificuldades em realizar um controlo nacional sobre a educação. Assiste-se mesmo a uma "relação negativa" entre as leis da obrigatoriedade escolar e a frequência escolar, tendo esta entrado em processos de expansão mesmo na ausência de um controlo central do Estado, fruto da ação de igrejas, instituições sociais e grupos de cidadãos (como nos EUA ou na Holanda, em que calvinistas, católicos e grupos seculares desenvolveram os seus próprios sistemas escolares). O mesmo conflito e competição que tornou difícil a emergência de um sistema nacional unificado, facultou a rápida expansão da escolarização. No terceiro modelo, este conflito local de interesses foi sempre fraco e igualmente fraca foi a ação dos estados nacionais, o que fez com que a expansão da escolarização de massas fosse um processo lento, ao longo de todo o século. Estes estados empreenderam os mesmos esforços legislativos que os países do Norte da Europa para promoverem a escolarização, mas o predomínio da informalidade e da particularização de "estruturas feudais ou corporativas" fez com que tivesse havido poucas fontes alternativas de promoção de uma escolarização formal e

universal, registando-se assim uma boa relação entre leis de obrigatoriedade e fraca frequência escolar.

Ao longo do século XX, este processo de escolarização de massas prosseguiu e atingiu, como vimos acima, sobretudo no pós-II Guerra Mundial, níveis muito elevados na generalidade dos países europeus, tanto para a escolaridade primária como para a escolaridade secundária (até aos 16 anos). O modelo desenvolvido por Soysal e Strang ter-se-á mantido válido ao longo do século XX, mas com um progressivo controlo dos sistemas educativos por parte dos estados nacionais, cada vez mais consolidadamente nacionais na sua configuração, em parte por força da emergência (ainda que lenta, em alguns casos) dos seus sistemas de escolarização de massas, os sistemas educativos nacionais e centralizados, um modelo cultural comum (Meyer, 1992).

O que esta modelização permite evidenciar é, por um lado, a enorme diversidade de focagens sociopolíticas existentes no espaço europeu para a concretização do objetivo de uma escolarização universal cada vez mais prolongada e, por outro lado, que estas mesmas focagens são expressões do envolvimento crescente de toda a sociedade e do Estado no cumprimento do mesmo objetivo comum, derivado de um superior bem comum, portanto, um bem de cada comunidade.

Entre a prescrição normativa e a realidade do cumprimento por parte de todos os cidadãos de uma escolaridade cada vez mais longa e com bons resultados (com qualidade, para cada um) vai uma certa distância, tanto mais longa quanto mais volumoso é o conjunto das dificuldades seja dos cidadãos em cumprir com a sua obrigação perante a sociedade, seja desta e das escolas em criar as condições de desenvolvimento e progressão escolar de cada um. O abandono prematuro e a não conclusão quer dos ciclos de estudos quer da idade limite fixada para a escolaridade obrigatória são fenómenos e flagelos sociais (porque implicam que importantes grupos de cidadãos fiquem fora do acesso a esse “bem maior”, em evidente situação de desigualdade) bastante conhecidos e combatidos por meios políticos. A eles nos referiremos de seguida.

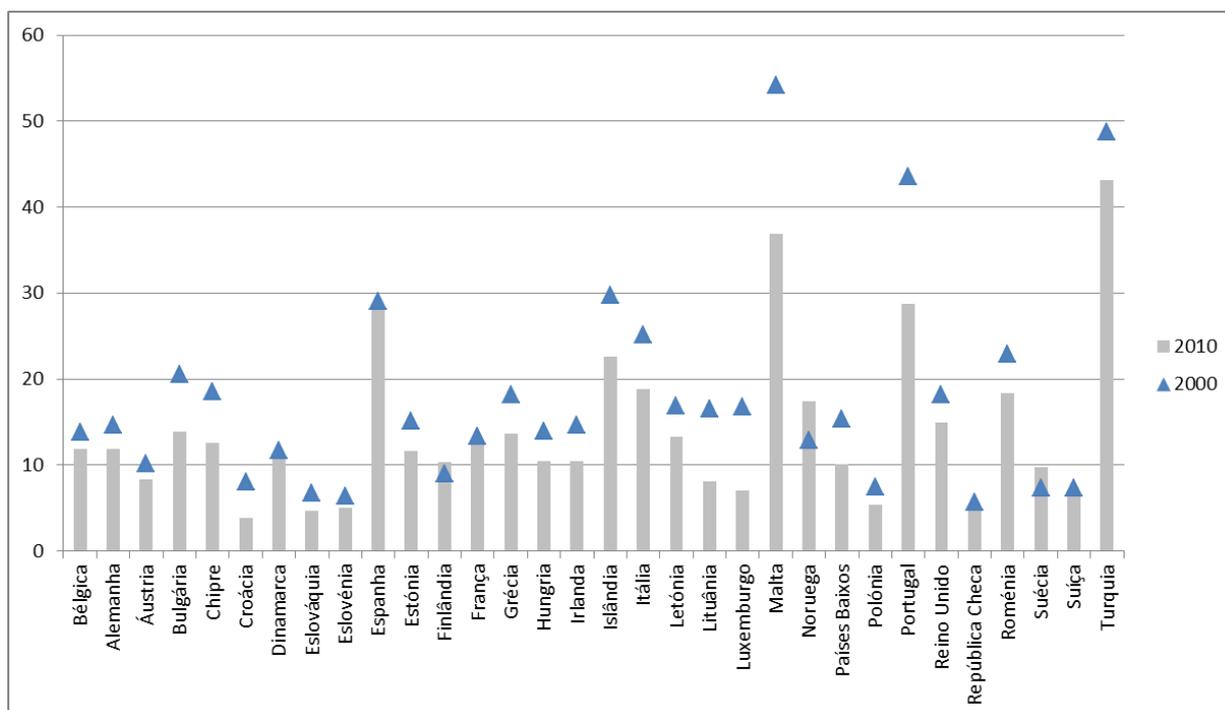
### **A prossecução de uma escolaridade universal e obrigatória: o combate ao abandono precoce**

Na Europa, os grupos que ficam de fora do acesso a este benefício social considerado básico (cerca de doze anos de escolaridade, ainda que não obrigatórios) podem atingir entre 3 e 30% da população do respetivo grupo etário. Em 2009, mais de seis milhões de jovens, ou seja, 14,4% dos que tinham entre 18 e 24 anos, abandonaram a educação e a formação tendo

concluído apenas o primeiro ciclo do ensino secundário ou o nível inferior (cerca de nove anos de escolaridade). Mais preocupante ainda: 17,4% desses só tinham concluído o ensino primário. Para a Comissão Europeia, o abandono escolar prematuro “representa uma perda de oportunidades para os jovens e um desperdício de potencial social e económico para a União Europeia no seu conjunto” (Comissão Europeia, 2011, p. 3).

Como se pode verificar no Gráfico 3, o abandono escolar precoce atinge sobretudo os países da Europa que mais dificuldades apresentam em escolarizar a sua população mais jovem. É de realçar, contudo, o grande peso dos países onde o abandono escolar precoce se situa em torno ou abaixo dos 10%.

**Gráfico 3:** Abandono escolar precoce – Percentagem da população com 18-24 anos com pelo menos secundário inferior e que não está em educação e formação (2000 e 2010)



Notas: Para a Bulgária, a Eslovénia e a Polónia, o primeiro ano de referência é 2001 e não 2000. Para a Croácia, a Eslováquia, a Irlanda, a Letónia e a República Checa, 2002, e para a Turquia, 2006.

Fonte: Eurostat, 2011

O abandono prematuro<sup>9</sup> da escola é um processo, muito mais do que um resultado momentâneo e abrupto, é um progressivo descomprometimento, por parte de cada criança ou jovem, que decorre de múltiplos fatores cumulativos. Começa geralmente bastante cedo e comporta uma multiplicidade de variáveis que se conjugam para provocar um progressivo desinvestimento escolar e um progressivo investimento em outras dimensões da vida, como por exemplo o trabalho (Azevedo e Fonseca, 2007; Dale, 2010; Lamb e Markussen, 2011). Stephen Lamb (2011), com base em estudos de treze países ocidentais, sublinha, entre estes fatores, seis tipos principais: efeitos familiares (exemplo: educação parental e nível socioeconómico do agregado familiar), efeitos escolares (exemplo: qualidade do ensino e recursos, clima escolar e empenhamento profissional dos professores), efeitos dos pares (exemplo: papel dos amigos, cultura e comportamento dos pares), efeitos individuais relativos ao aluno (exemplo: absentismo e frequência escolar, desempenho académico), efeitos da comunidade envolvente (exemplo: características sociais e económicas das comunidades envolventes da escola, papel dos mercados locais de trabalho), efeitos do país e das políticas públicas (exemplo: organização do sistema escolar, gestão escolar e política relativa aos currículos). Outros estudos evidenciam que, entre todos estes, há dois grandes grupos de fatores que funcionam como principais preditores do abandono: por um lado, o contexto familiar (exemplo: nível socioeconómico, aspirações parentais) e, por outro, o percurso/história escolar do aluno (exemplo: absentismo, resultados académicos), conjugado com os fatores de implicação dos alunos no estudo (exemplo: dinâmicas curriculares de escola tendo em vista promover as aprendizagens, progressão escolar realizada). Por isso, Dale (2010) sintetiza assim os elementos-chave que fazem com que certos alunos entrem em processo de abandono: fazem menos trabalhos de casa, exercem menos esforço na escola, participam menos nas atividades escolares, evidenciam comportamentos de baixo compromisso com a escola, apresentam dificuldades de integração social e atitudes negativas face ao estudo na escola e são mais propensos a serem indisciplinados e a serem suspensos.

Os resultados do PISA têm vindo a deixar claro o quanto a escolarização dos pais, a sua ocupação, o seu estatuto económico e os seus recursos culturais são decisivos no rendimento e no sucesso escolar dos alunos. Quanto maiores são as vantagens sociais dos alunos, à partida, melhores tendem a ser os seus resultados escolares, ao longo do percurso académico. O valor da correlação entre o estatuto económico, social e cultural (usado pela OCDE-PISA) e

---

<sup>9</sup> O termo abandono prematuro inclui todas as formas de abandono da educação e da formação profissional antes da conclusão do segundo ciclo de ensino secundário ou do seu equivalente em formação profissional (11 a 13 anos de educação).

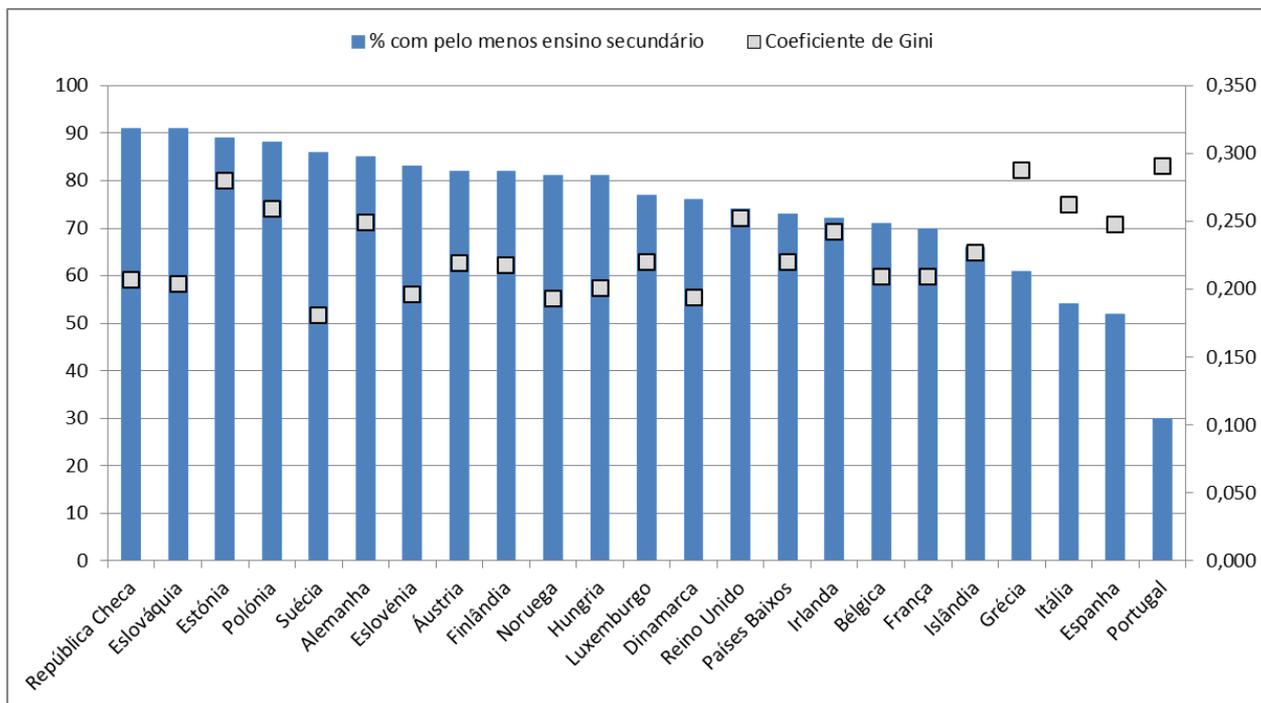
os resultados dos alunos de 15 anos a Matemática, no conjunto dos países inscritos no PISA (2003), é de 0,425, o que confirma uma forte relação entre o sucesso escolar e o referido contexto dos alunos (Lamb, 2011b).

Existe uma persistência intergeracional relativamente elevada entre os baixos índices de sucesso escolar de alguns alunos e as baixas qualificações dos seus pais e as suas débeis aspirações sociais (GHK, 2012). As populações migrantes de fora da Europa e certos grupos étnicos, como os ciganos, bem como os desempregados de longa duração, constituem grupos particularmente frágeis no acesso e sobretudo no sucesso escolar por parte dos seus filhos, desde o início da escolarização.

Embora as desigualdades educacionais estejam presentes em todos os países, as diferentes configurações históricas envolvem diferentes fatores e matizes de combinações entre eles, de tal modo que fazem alterar os quadros explicativos; a dimensão e a severidade destas desigualdades podem ser bastante influenciadas pelo tipo de políticas sociais e pelas políticas públicas de educação, em especial, e ainda pelo tipo de medidas que as instituições escolares adotam face às dificuldades de aprendizagem reveladas, desde muito cedo, por alguns grupos de alunos. Parece claro que só no quadro de políticas sociais concertadas, sociocomunitárias (Azevedo, 2011; Dale, 2011; GHK, 2012; Lamb, 2011) e focadas no objetivo da efetiva universalidade escolar, é possível “trazer” para o campo da educação todas as famílias e todas as crianças e proporcionar uma educação de qualidade a todas elas, na multiplicidade dos seus caminhos de desenvolvimento humano, a que é mister responder escolarmente com enorme sabedoria, fomentando a integração e o desenvolvimento de cada uma.

O Gráfico 4 apresenta a conjugação de um índice revelador das desigualdades de rendimentos dos agregados familiares com um índice de cumprimento do objetivo de uma escolarização com pelo menos o ensino secundário. Embora com diferentes articulações, conforme os países, verifica-se que aqueles em que existem maiores desigualdades sociais na distribuição dos rendimentos são também aqueles em que as taxas de cumprimento da escolarização com o nível secundário superior são menores.

**Gráfico 4:** Percentagem de população com pelo menos o ensino secundário (2009) e desigualdade dos rendimentos dos agregados familiares (coeficiente de Gini) depois de contabilizadas as despesas com educação, saúde, habitação social e serviços de apoio social (2007)



Fonte: *Education at a Glance*, 2011, e *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD, 2011).

Conscientes das reais dificuldades de alguns grupos da população em cumprir estes longos períodos de escolarização obrigatória, os Estados nacionais tendem a combater este abandono e a garantir a conclusão de estudos, desenvolvendo as mais variadas políticas educacionais para alcançar os objetivos éticos, políticos e sociais inscritos na prescrição da obrigatoriedade.

### A diversificação institucional e de percursos

As principais medidas tomadas pelos países europeus para alcançarem realmente uma escolaridade universal e obrigatória de longa duração podem dividir-se segundo o seu teor ora organizacional ora político. Em termos organizacionais, as medidas subdividem-se em dois grandes tipos: medidas de diversificação institucional e medidas de diversificação de percursos de formação dentro das mesmas instituições escolares. Esta última dimensão comporta a criação de diferentes fileiras formativas, como cursos gerais, cursos profissionais, formação em regime dual ou em alternância, cursos de “educação e formação” e cursos de formação artística. A diversificação institucional abarca a separação dos jovens por cursos oferecidos em diferentes instituições, como escolas secundárias, escolas profissionais, escolas técnicas e

escolas artísticas. Uma e outra das modalidades podem ser oferecidas precocemente (após o ensino primário) ou tardiamente, após o ensino básico e compreensivo de nove anos (Azevedo, 2007).

Entre todas as modalidades de ensino e formação, a equação mais comum é a da existência simultânea de fileiras de ensino geral (liceu, *lycée*, *gymnasium*...) e de ensino técnico ou profissional. Esta diversificação, que pretende proporcionar educação escolar a um maior número de jovens e responder ao imperativo de uma escolaridade universal e obrigatória de longa duração, pode assumir três formas distintas: (i) uma integração entre as duas fileiras, integrando as opções profissionalizantes dentro do ensino geral (pouco comum na Europa, esta modalidade está presente, no ensino secundário, por exemplo, nos Estados Unidos da América e na Austrália); (ii) uma separação entre as diferentes vias de formação, geral e profissional, realizada ainda durante a formação básica, aproximando esta última das empresas e dirigindo-a mais diretamente para os mercados de trabalho (casos da Alemanha, Áustria, Suíça, Holanda e Dinamarca); (iii) uma separação entre a formação geral e profissional situada no ensino secundário superior e bastante mais articuladas entre si e mais dirigidas ao prosseguimento de estudos (casos da Finlândia, Noruega e Suécia). Na Finlândia, por exemplo, 50% dos jovens seguem estudos em vias profissionais, em que podem obter 52 qualificações diferentes, na Noruega, podem seguir 15 diferentes programas de ensino pós-secundário, 3 gerais e 12 profissionais e, na Suécia, após um primeiro ano comum, os jovens podem seguir diferentes cursos de dois anos mais profissionalizantes, divididos em 14 programas diferentes.

Há poucos estudos realizados em larga escala que permitam conclusões robustas sobre os diferentes impactos destas diversificações. Mas não será muito arriscado afirmar que a existência de um conjunto de vias profissionais, coeso e de qualidade, está ligado a uma maior capacidade de alguns países cumprirem o desiderato político e nacional de prolongarem a escolaridade universal e obrigatória. Lamb (2011, pp. 56-57), usando dados da OCDE, constata que os países onde esta diversificação envolve maior número de jovens são também os países em que existe uma maior capacidade de concluir a desejada escolarização dos jovens. Também não será arriscado afirmar que se estas diferentes modalidades de diversificação procuram, por um lado, proporcionar alternativas de formação para jovens com diferentes aptidões e interesses, representam, por outro, a eleição de percursos de educação e formação articulados com uma estratificação social tanto à entrada como à saída, nos modos diferenciados de inserção socioprofissional nos mercados locais de trabalho. Existe uma tendência para “encaminhar” os filhos dos grupos sociais mais desfavorecidos para vias e percursos “alternativos” ao *mainstream* escolar, alvos de menor investimento e cuidado por parte de

políticas, escolas e professores, o que pode representar o princípio de uma segregação que já existia à partida e que vai continuar a cumprir-se à saída da escola, reproduzindo-se, também por via escolar, uma persistente desigualdade social.

Como diz Levin (2003), as vias e os percursos escolares mais integrados e flexíveis, quando combinados com um elevado apoio individualizado dos professores, parecem conduzir a melhores resultados e a uma melhor distribuição das oportunidades educacionais. Os alunos tendem a obter melhores resultados, como quase todos os professores o sabem, em ambientes escolares onde existem elevadas expectativas, onde se aprende com entusiasmo, onde o clima disciplinar é rigoroso e existem boas relações alunos-professores. A qualidade do ensino implica a adoção de um ambiente pedagógico deste tipo, em todas as escolas e vias e não apenas nas que lecionam cursos “gerais”, implica a existência de bons professores e de recursos, bem como a liberdade e a autonomia para as escolas se organizarem e encontrarem as respostas mais adequadas a cada situação de cada aluno.

Em conclusão: face a uma maior diversidade de jovens presentes no ensino secundário, os sistemas educativos nacionais, a braços com novos mandatos de prolongamento da escolarização de massas, diversificam as oportunidades de ensino e formação, diversificando escolas, cursos e opções. Ao diversificar e diferenciar, ocorrem dois importantes riscos. O primeiro é o já focado perigo de se aliar a diversificação com a estratificação social. O segundo risco consiste em cair em “círculos negativos” (Markussen *et al.*, 2011), em que os jovens elegem as escolas e/ou os cursos e opções profissionais *porque não*, ou seja, porque não conseguem obter certos níveis de aproveitamento, porque não podem seguir uma via de prosseguimento de estudos, porque não conseguem obter níveis de assiduidade adequados, porque não se sentem capazes de seguir uma via de estudos socialmente mais reconhecida, porque não o apoiam devidamente na escola para ir até onde desejava, porque não... A alternativa de orientar os jovens recém-chegados (o “resto” da sociedade que ainda não vinha à “escola de todos”), que agora alcançam níveis superiores de ensino e formação, para os mesmos tipos de percursos gerais e tradicionais também não surge como capaz de atingir melhores resultados, tanto em termos de abandono precoce como em termos de taxas de conclusão de estudos. Os recém-chegados seriam, em nome de boas causas, simplesmente conduzidos ao insucesso e trucidados pela seletividade praticada pelo ensino geral (Azevedo, 2000, 2007), lá onde os “herdeiros” de sempre há muito se sentem em casa.

O estreito “caminho das pedras” parece estar cada vez mais ligado à existência simultânea de uma determinação ética e política e de uma capacidade técnica, arrastada pela primeira, para criar e construir, em cada território e de modo personalizado, percursos de ensino de

qualidade para cada um dos jovens que procura esta nova e longa escolaridade, que agora é obrigatória e que também agora se deseja de sucesso universal.

### **Uma aposta política na integração dos mais desfavorecidos**

Esta determinação política surge cada vez mais como um horizonte fundamental de ação, na hora de fazer desta longa escolarização obrigatória uma escolaridade de sucesso universal. A curto prazo, um jovem que abandona prematuramente a escola pode estar associado a um desemprego, a trabalhos precários e mal remunerados e a dificuldades de obtenção de um lugar no sistema de formação profissional. Os custos económicos e sociais do abandono prematuro são tremendos. A Comissão Europeia (2011) estima que a simples redução de um ponto percentual no abandono escolar prematuro provoca um potencial adicional de quase meio milhão de jovens trabalhadores qualificados na economia europeia. O problema, sublinha a Comissão, é que entre 2000 e 2010 a redução foi de apenas 3,2%, muito aquém do estimado.<sup>10</sup>

As medidas de incidência política situam-se habitualmente entre a prevenção e a compensação. No campo da prevenção estão medidas como uma educação pré-escolar de elevada qualidade e abrangência (além dos cuidados gerais de apoio à primeira infância), que permite às crianças realizar uma educação de qualidade desde muito cedo, e uma política social ativa contra a segregação, que melhore a mestiçagem social, étnica e cultural nas escolas e no seu contexto. Poder beneficiar do acesso à escola implica, para muitas crianças, o acesso prévio a relações sociais e a atividades significativas e sistemáticas de desenvolvimento pessoal. Até os economistas da educação sublinham habitualmente que o retorno de um euro investido em “capital humano” na infância, junto de crianças desfavorecidas, é muito superior aos benefícios económicos de um mesmo euro investido no mesmo tipo de pessoas, no ensino secundário ou na formação no posto de trabalho (Heckman, 2008). O enriquecimento dos ambientes sociais, familiares e educativos onde existe maior pobreza e abandono das crianças representa, em geral, um investimento decisivo no desenvolvimento de “competências cognitivas e não-cognitivas”, sociais e emocionais (ibidem, p.20).

Estão também no campo da prevenção o combate à existência de escolas catalogadas como “desfavorecidas” e medidas de apoio a escolas que se situam em contextos de pobreza e/ou

---

<sup>10</sup> Três países contribuem negativamente para este resultado, com mais de 30% deste abandono prematuro: Espanha, Itália e Portugal.

exclusão<sup>11</sup>. No mesmo domínio da prevenção, situam-se também os itinerários educativos flexíveis, que combinam a formação geral e a formação profissional e uma primeira experiência de trabalho (como vimos com o caso da Dinamarca). Também se inscrevem no campo da prevenção as ações de trabalho direto com as famílias mais desfavorecidas, desenvolvido seja na escola seja na comunidade (programas de formação parental, por exemplo; ver experiências relatadas por Mark Warren, na Califórnia, USA<sup>12</sup>) e o apoio social aos alunos oriundos destas famílias.

Como medidas políticas de ação imediata encontram-se todos os sistemas de acompanhamento e alerta precoce, que desencadeiam ações tendentes a evitar um processo de abandono irreversível. A criação do *unique pupil number* (UPN), no Reino Unido, em 1997, a criação de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e em Risco, redes de cooperação interministeriais e de base local (em Portugal), bem como uma maior cooperação com os pais e as famílias, com a criação, por exemplo, de mediadores familiares, podem proporcionar uma ajuda pertinente e oportuna. Uma ação como a do *School Completion Programme* (Irlanda, programa destinado a favorecer a conclusão de estudos) evidencia como é que focagens comunitárias, interprofissionais e intersectoriais, podem ser relevantes. Outras medidas são de base escolar e prendem-se com apoio tutorial personalizado e apoio em pequenos grupos. Estão neste caso, por exemplo, as *Scuole Aperte*, em Itália, que visam facultar atividades educativas a alunos que tenham abandonado a escola.

Como medidas compensatórias, que surgem já depois de vários elementos terem desencadeado o abandono, existe uma infinidade de programas de educação e de formação, mais ou menos dedicados a promover a reintegração dos jovens, como os programas de transição escola básica-escola secundária/formação profissional e as chamadas “escolas de segunda oportunidade”, como a rede de escolas que existe em França.

Parece claro, como vimos, que é na medida em que a educação é vista como um compromisso social (Azevedo, 2010), no modo em que as escolas atuam com apoio político local de todos os atores sociais que se podem obter melhores resultados na prevenção, ação e compensação do abandono prematuro. As desigualdades sociais imbricam-se com os percursos escolares e estes rigidificam-nas, reproduzindo-as, geração após geração. Esta profunda interligação requer novas políticas sociais, novos compromissos solidários, sociocomunitários e

---

<sup>11</sup> Estão neste caso as políticas socioeducativas territoriais, como as ZEP-Zones Educatives Prioritaires, em França, e os TEIP-Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, em Portugal.

<sup>12</sup> Experiências relatadas no livro de Mark Warren, *A match in dry grass: community organizing as a catalyst for school reform*, 2011.

policêntricos (Azevedo, 2011), ao mesmo tempo que se procuram as mais diversas diversificações institucionais e de percursos de ensino e de formação. A relevância do policentrismo dos compromissos éticos e sociopolíticos relativos à escolarização universal radica não só no princípio de que não é apenas ao Estado central e ao seu aparato administrativo que compete pensar os problemas e tomar as decisões políticas, mas também a todos os centros locais de reflexão e decisão, da autarquia à escola, da associação cultural à empresa ou à instituição de solidariedade social, como no princípio de que só a ação articulada e concertada entre estes diferentes intervenientes e níveis de decisão pode ajudar a criar respostas educativas acolhedoras dos recém-chegados e capazes de os tornar pessoas autónomas e dignas.

Quaisquer que sejam as medidas entretanto adotadas nos vários países da Europa, e continuem a ser seguidas através do chamado Método Aberto de Coordenação, a União Europeia adotou como *benchmarks* para 2020 os seguintes níveis de ensino e formação: (i) pelo menos 95% das crianças entre os 4 anos de idade e a idade de entrar na escolaridade obrigatória devem participar na educação pré-escolar; (ii) a percentagem do grupo dos 15 anos de idade com insuficientes capacidades de leitura, matemática e ciências deve ser inferior a 15%; (iii) o índice de abandono escolar precoce deve ser menor de 10%; (iv) a percentagem do grupo dos 30-34 anos de idade com formação de nível superior deve ser de pelo menos 40%; (v) uma percentagem de pelo menos 15% dos adultos (25-64 anos) deve participar na educação ao longo da vida. Ao mesmo tempo, os principais documentos orientadores, como o *Strategic Framework for Education and Training 2020*, procuram deixar claro que só se conseguem tais objetivos promovendo a equidade e elegendo a coesão social como prioridade estratégica.

### **Discussão e conclusão**

Existe a convicção de que nesta nova fase pós-2008, de crise socioeconómica acentuada, a economia continuará a comandar em larga medida as mudanças e melhorias a serem introduzidas na educação (Hodgson e Spours, 2011). Mas, quando o problema que temos por diante consiste em oferecer uma educação de qualidade para cada criança, jovem e adulto, em cada comunidade local, mobilizando todas as suas energias, do aluno e da comunidade, então é a esse problema que teremos de fazer face e não a outro qualquer, por mais importante que seja considerado o mandato económico sobre a educação. Acontece que, quando olhamos para as medidas de política implementadas nos vários países com o objetivo de alcançarem

uma escolaridade universal e obrigatória mais longa, não é necessariamente isso que encontramos por diante, mas mais um conjunto “prisoneiro” de medidas que se amarram mais ao passado e aos modelos vigentes do que aos desafios profundos que estes novos objetivos lançam. A grande prisão pode chamar-se ensino geral, liceu, *lycée*, *gymnasium*, ou apelidar-se de criação de condições de acesso ao *mainstream* escolar, o que para muitas crianças é ainda muito pouco, pois será exatamente aí que revelarão, de modo bem evidente e vincado, as suas desvantagens sociais e a pobreza económica e cultural familiar.

O padrão internacional dos abandonos ajuda-nos a perceber que em todos os países há dificuldades em penetrar nos “utentes não-tradicionais” do serviço público de educação, o “resto” da sociedade. Quanto mais pressão ética, política e social existe para que estes não só entrem na escola mas também permaneçam na escola, mais pressão existe para que se encontrem soluções institucionais inovadoras, pois lidar com estes novos “utentes” é olhar de frente para o binómio desigualdades pessoais + desigualdades sociais, o que, convenhamos, é olhar de modo bem diferente para a escolarização básica e secundária. O objetivo de uma “educação de qualidade para todos” (recordemos a declaração de Jomtien, no ano 1990) requer um novo *círculo positivo* de medidas políticas capazes de fazer uso de estratégias bem mais complexas do que duplicar ou triplicar modelos de ensino e formação, com nomes mais ou menos diferentes. David Raffe (2011) fala recentemente de três tipos de estratégias: as culturalistas, que procuram reduzir as distâncias culturais entre os recém-chegados e o sistema educativo, mudando currículo, pedagogia e a cultura institucional; as racionalistas, que incidem sobre a mudança do balanço das oportunidades, incentivos e custos, de modo a criar possibilidades de realização de escolhas racionais por parte dos “novos públicos”, instituindo novos programas de formação pós-obrigatória, criando mais zonas de flexibilidade no sistema; as desenvolvimentalistas, focadas nos jovens que se encontram em maior risco de abandono prematuro ou que até já abandonaram a escolarização obrigatória, que atendem o indivíduo e os seus problemas, mais do que o sistema e a estrutura de oportunidades.

Com estas designações ou com outras, o que parece ser crucial é o robustecimento da capacidade das políticas públicas, mais do que os sistemas educativos 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). Tal robustecimento reclama abordagens novas, específicas para os públicos não-tradicionais,

abordagens locais e bem mais fundadas nas dinâmicas “solidárias, sociocomunitárias e policêntricas”, capacidade para tomar decisões autónomas quanto ao currículo (na sua conceção mais alargada) e à sua inadiável flexibilização, a compreensão de que as modalidades de alcance da excelência por parte dos jovens devem e podem ser muito diversificadas e que é preciso, em cada instituição educativa, olhar de frente a pessoa de cada aluno e proporcionar-lhe um estaleiro de oportunidades para, após a educação da infância, construir o barco da sua autonomia e da sua dignidade.

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, além de uma nova visão cooperativa na relação com as famílias. Não há evidências de escolas focadas na promoção do sucesso de e com todos seus alunos que não sejam simultaneamente escolas onde existem lideranças claramente comprometidas neste mesmo objetivo e um trabalho colaborativo e devidamente estruturado dos profissionais de educação, fazendo das escolas verdadeiras comunidades de aprendizagem profissional (Ouellet *et al.*, 2011).

A diferença é bem mais simples e profunda e pode bem consistir em saber se queremos dar a cada jovem apenas um barco pré-construído para correr as corridas (diversificadas) que agora programamos e que queremos que sejam acessíveis para todos ou dar, ao mesmo tempo, um estaleiro, que pode ter diversas configurações, onde cada um construa o referido barco para a sua autonomia e dignidade.

De facto, a escola desta diversidade (institucional e curricular<sup>13</sup>) ainda é a escola da homogeneidade, não já de vias e de escolas, mas da homogeneidade pedagógica! A escola do *mainstream*, pensada para uma única etnia, para as crianças da classe média e brancas, tratadas “como se fossem um só”, com pais escolarizados e com casas com conforto, não será a escola para todos. A questão que este texto deixa aberta, ao procurar ir para além da obrigatoriedade e interrogando a universalidade inscrita implicitamente na obrigatoriedade (de implícitos estão as sucatas cheias!), reclama bastante mais da *qualidade* da educação escolar proporcionada a todos os cidadãos. Implica que se possa caminhar no sentido de uma ampla contemplação das diferentes personalidades em presença, levando o mais longe possível os diversos tipos de inteligência em presença, na escola obrigatória e universal, longa de dez ou doze anos. Qual o lugar das expressões e das artes, das mãos e da ação, das oficinas

---

<sup>13</sup> Currículo é aqui usado em sentido restrito, pois o que se propõe é ainda de âmbito curricular, mas numa aceção mais alargada e completa.

e dos ateliês, da ação-investigação, a par das “ofertas” tradicionais? Como é que se pode alargar social e universalmente a escolaridade, se não se estender a todos o conhecimento e o re-conhecimento (Azevedo, 2011)? Como focar as escolas, os seus profissionais e como comprometer mais a comunidade local neste bem maior? Uma coisa parece clara, no meio de tantas dificuldades inscritas em tantas desigualdades sociais: sem este reconhecimento, sem este foco das escolas e sem este compromisso sociocomunitário não estará aberto o caminho para cada uma das crianças e dos jovens alcançar a sua autonomia, o patamar da sua dignidade pessoal e de cidadania. O respeito próprio e o respeito dos outros requerem este empoderamento, ou seja, uma real igualdade de condições de acesso e de uso das oportunidades da escolarização universal e obrigatória.

Como tivemos ocasião de refletir ao longo deste texto, existem três dimensões centrais para podermos responder com qualidade e equidade a estes recém-chegados à escola para todos. Uma é de índole ética e epistemológica e implica todos os atores sociais, desde os decisores políticos, às famílias, às escolas e aos professores, pois relaciona-se com o âmago do nosso que fazer comum: que visão temos nós do ser humano e da sua relação em sociedade, como encaramos o princípio da educabilidade universal e como colocamos em ação uma atitude positiva e construtiva face a cada aluno. A segunda é de natureza sociopolítica e prende-se com a decisão e a mobilização social em ordem a garantir uma escolaridade universal e de sucesso para cada um e para todos. Falamos da decisão política a todos os níveis em que ela tem de ser tomada, desde o Estado central ao nível sociocomunitário e local e referimos a importância da articulação dos vários centros de decisão (visão policêntrica da decisão em educação), mormente os que existem em cada comunidade local. A terceira relaciona-se com a escola, que também é tocada pelas outras duas dimensões, com a sua direção e liderança, com o desenvolvimento de uma visão e missão e com o estabelecimento de prioridades de ação alinhadas com este magno objetivo de escolarização universal e de sucesso, e finalmente com o fomento de práticas colaborativas interprofissionais e entre os professores, tendo em vista a concretização deste mesmo objetivo ético e sociopolítico em cada escola e em cada sala de aula.

Porto, Dezembro de 2011

## **Bibliografia**

- Azevedo, J. (2000). *O Ensino Secundário na Europa. O neoprofissionalismo e o sistema educativo mundial*. Porto: ASA.
- Azevedo, J. (2007a). Diversificação, equidade e qualidade no ensino secundário na União Europeia. Buenos Aires; IPE-UNESCO.
- Azevedo, J. (2007b). *Sistema educativo mundial: Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2008). Escolas Profissionais: uma inovação educacional que viajou da margem para o centro. *Revista Propuesta Educativa*, 30, .
- 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. & Fonseca, A. (2007). *Imprevisíveis Itinerários de transição escola-trabalho: a expressão de uma outra sociedade*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Baptista, I. (2007). *Capacidade ética e desejo metafísico. Uma interpelação à razão pedagógica*. Porto: Afrontamento.
- Carvalho, A.D. (1992). *A educação como projecto antropológico*. Porto: Afrontamento.
- Comissão Europeia (2011). *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*. Bruselas: Comisión Europea.
- Dale, R. (2010). *The dark side of the whiteboard: education, poverty, inequalities and social exclusion*. Ghent: NESSE.
- GHK (2012). *Education, inequality and social exclusion. Policy lessons from EU-supported research projects*. London: GHK.
- Heckman, J. (2008). Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry*, vol 46, Iss. 3, pp. 289-324, Munich-Iza, 2008.
- Hodgson, A. & Spours, K. (2011). Education and training 14-19: Qualifications, curriculum and organisation. In S. Lamb, E. Markussen, R. Teese, N. Sandberg & J. Polese (Eds.), *School Dropout and Completion. International Comparative Studies in Theory and Policy*. New York: Springer.
- Justino, D. (2006). "As time goes by" a educação entre rumos e destinos. *Educação, Temas e Problemas*, 1, 13-36.
- Justino, D. (2010). *Difícil é educá-los*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Lamb, S. & Markussen, E. (2011). School Dropout and Completion: an International Perspective. In S. Lamb, E. Markussen, R. Teese, N. Sandberg & J. Polese (Eds.), *School Dropout and Completion. International Comparative Studies in Theory and Policy* (pp. 1-18). New York: Springer.
- 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). New York: Springer.
- Meyer, J. W. (2000). Globalization: Sources and Effects on National States and Societies. *International Sociology*, 15, 2, pp. 233-248.
- Meyer, J. W. (1992). Introduction. In J. W. Meyer, D. H. Kamens, A. Benavot, *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century* (pp. 1-16). Washington: The Falmer Press.
- Ouellet, S et al. (2011) L'apport d'une communauté d'apprentissage pour développer des pratiques collaboratives et inclusives: une recherche-action. *Éducation et francophonie*. Vol XXXIX: 2 (pp. 207-226). Québec: Acelf.
- Pinto, M. (2009). Sobre a liberdade de escolha da escola, em Portugal. *Humanística e Teologia*. Porto: UCP.
- Prud'homme, L. Et al. (2011). La légitimité de la diversité en éducation: réflexion sur l'inclusion. *Éducation et francophonie*. Vol. XXXIX:2 (pp.6-22). Québec: Acelf.
- Rodrigues, M. L. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Coimbra: Almedina.
- Soysal, Y. N. & Strang, D. (1989). Construction of the first mass education systems in nineteenth-century Europe. *Sociology of Education*, 62, pp. 277-288.
- Raffe, D. (2011). Participation in Post-Compulsory Learning in Scotland. In S. Lamb, E. Markussen, R. Teese, N. Sandberg & J. Polese (Eds.), *School Dropout and Completion. International Comparative Studies in Theory and Policy* (pp. 137-154). New York: Springer.

# Trabalho docente em tempo de crise(s)

Almerindo Janela Afonso<sup>14</sup>

## Resumo

*Em relação à problemática deste texto – trabalho docente em tempo de crise(s) – podem considerar-se, pelo menos, três dimensões analíticas. Uma pode ser referenciada às mudanças no contexto social, político, cultural e económico – mudanças essas que estão a afetar e agravar, sobretudo nos últimos anos, as condições e motivações dos portugueses, em geral, e dos professores, em particular; outra dimensão diz respeito à complexidade organizacional e à diversidade de mandatos (por vezes, contraditórios) da escola pública; e ainda uma outra pode relacionar-se com a redefinição dos conceitos e a reconfiguração das representações sociais sobre profissão e profissionalismo (com as implicações que daí derivam para repensar o trabalho docente). Estas três dimensões são tratadas em três momentos distintos do texto, sendo feita, no final, uma conclusão integradora e crítica da reflexão (provisória) que aqui se apresenta.*

## Introdução

Reconhecendo que há muitas outras abordagens possíveis (e certamente mais pertinentes) sobre o tema do trabalho docente em tempo de crise(s), optei neste caso por convocar brevemente três dimensões que me parecem a este propósito indispensáveis para uma primeira reflexão. Neste sentido, começarei por fazer uma breve caracterização de algumas mudanças de natureza económica, política e educacional que se tornaram mais nítidas nos anos recentes, para em seguida retomar a discussão dos dilemas inerentes aos *mandatos educativos* com os quais se confronta a escola (pública e de interesse público). Na última parte,

---

<sup>14</sup> Departamento de Ciências Sociais da Educação, Instituto de Educação da Universidade do Minho – [ajafonso@ie.uminho.pt](mailto:ajafonso@ie.uminho.pt)

de uma forma também muito breve, direciono a atenção, sobretudo, para o trabalho docente tendo em atenção as condicionantes anteriores<sup>15</sup>.

No essencial, quero reiterar a convicção, que sempre me acompanha, de que o exercício do *pensamento relacional* (no sentido dado por M. Apple e muitos outros autores), enquanto pensamento articulador de várias dimensões, faz parte de uma conceção avançada de profissionalismo cuja premissa fundamental deve assumir que o professor é um trabalhador intelectual que age num *campo* educacional construído de lutas, tensões e dilemas – e, neste sentido, esse pensamento complexo é o melhor antídoto para contrapor a certas visões neoconservadoras, redutoras e neo taylorizadas do trabalho docente.

### **A(s) crise(s) e a diminuição da autonomia relativa do Estado e do sistema de ensino**

Vivemos imersos numa teia económica e político-ideológica que é cada vez mais densa, contraditória e labiríntica, e que nos constrange em diferentes dimensões da nossa vida. Mais concretamente, estamos enredados num conjunto de dependências, interações e subordinações que são criadas ou induzidas por uma economia capitalista mundial, cujas insaciáveis exigências de *acumulação* pesam cada vez mais fortemente sobre os cidadãos e cidadãs, devido à crescente incapacidade de regulação do Estado nacional, ao alinhamento das respetivas elites políticas com interesses hegemónicos exteriores e à não-mobilização interna relativa aos espaços possíveis de resistência e de recontextualização face às agendas internacionais e supranacionais.

Neste contexto, apesar de tudo, seria desejável e possível esperar muito mais de um Estado democrático cuja *autonomia relativa*, ainda assim, não desapareceu nem se tornou insignificante, podendo mesmo ser reforçada por desequilíbrios nas relações sociais e políticas que o constituem e que nele se expressam, nomeadamente pela pressão de alguns setores mais poderosos da sociedade civil e/ou da força dos movimentos sociais, quer a nível nacional, quer a nível das “solidariedades internacionais”<sup>16</sup>. Com alguma exceção (ver, por exemplo,

---

<sup>15</sup> Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia no âmbito do Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014.

<sup>16</sup> A expressão “solidariedades internacionais” é de Michael Löwy (2008), ao refletir sobre o movimento altermundista. “O movimento altermundista é o fenómeno mais importante da resistência antissistémica deste início de século. Ao se voltar radicalmente contra a natureza capitalista da dominação, sua dinâmica comporta três principais momentos distintos e complementares: a negatividade da resistência, as proposições concretas e a utopia de um outro mundo” (Löwy, 2008, 32).

Camargo, 2013), não é isso, no entanto, que tem perdurado entre nós. Com efeito, em Portugal, no que diz respeito à definição ou alteração da agenda de governo perante a crise, não se observam, nos últimos anos, evidências fortes de permeabilidade às lutas sociais. Vivemos, pelo contrário, uma situação em que são mais nítidos do que nunca os compromissos governamentais com as agendas hegemónicas, contrastando com o que ocorre em muitos outros contextos nacionais onde diversas iniciativas e lutas têm tido forte impacto social e político (ver, por exemplo, Harvey et al., 2012; Chomsky, 2013).

Tentando compreender este facto, não deixa de interrogar-nos a afirmação de Alain Touraine quando escreve que o “silêncio das vítimas” é “um dos fenómenos mais surpreendentes da época atual” (2011, p. 39). A aparente desmobilização ou conformismo, segundo alguns, deve-se à ausência de um projeto político e económico contra-hegemónico<sup>17</sup>. Mesmo assim, segundo outros, podem acontecer mudanças significativas através, precisamente, do potencial emancipatório de muitos movimentos sociais, sobretudo se estes forem capazes de se articular e de não perder de vista as suas relações com “o antagonismo central do capitalismo de hoje” (Žižek, 2013, 9).

Por isso, as alternativas não deixam de poder (e dever) ser equacionadas (Santos, 2012)<sup>18</sup>, ainda que, na atual conjuntura, volte a ser muito evidente que, para além da *crise estrutural* em que assenta, o sistema capitalista é sempre *locus* de outras crises cíclicas, com alguma variação em termos de causas e consequências.

Como refere Wolfgang Streeck, salvo uma ou outra exceção em certos períodos históricos<sup>19</sup>, as crises “representam a condição normal do capitalismo democrático”; e essa condição normal não é mais do que “um desenvolvimento da tensão, muito antiga e fundamental, entre capitalismo e democracia” (Streeck, 2011, 6). Ora, é precisamente essa tensão que está a acentuar-se na atual conjuntura, nomeadamente em Portugal, quando observamos a maximização do pilar do capitalismo acompanhada pela subordinação ou secundarização do

---

<sup>17</sup> Como escrevem dois autores, «A razão pela qual a democracia liberal e o capitalismo seguem triunfantes reside na simples admissão de que hoje não há um projeto político e económico capaz de colocar-se claramente como um discurso contra-hegemónico. Numa situação como essa, o conformismo é o grande aliado do *status quo*» [...]. (Mendonça e Vieira Júnior, 2014, 110).

<sup>18</sup> Como refere a este propósito Boaventura S. Santos, na atual situação as alternativas têm sido difíceis de concretizar. “Não porque não existam mas porque sobre elas paira uma suspeita que foi meticulosamente construída ao longo dos anos pelo pensamento neoliberal que avassalou as universidades, sobretudo os departamentos de economia, e o comentário político dos grandes meios de comunicação social” (Santos, 2013).

<sup>19</sup> A exceção mais discutida, que deu origem ao modelo social-democrata de Estado-providência, foi a que ocorreu, após a segunda guerra mundial, num contexto particularmente favorável à concretização de uma articulação conjuntural, relativamente bem sucedida, entre capitalismo e democracia.

pilar da democracia. Transpondo para a nossa realidade as observações deste autor, não deixam de ser já evidentes os sinais e processos que se inscrevem numa lógica de “desdemocratização do capitalismo” (Streeck, 2013, 29-30). Neste mesmo sentido, como refere um economista português, “Só o autoritarismo pode permitir impor a perda dessas referências civilizacionais que são as bases da democracia representativa. O capitalismo em crise é portanto parteiro da democracia em crise” (Louçã, 2012). Todavia, não se trata de um crise apenas económica ou financeira. Como a este propósito escreve Denis Collin, “estaríamos errados em ver isso apenas como um avatar da boa e velha crise económica, [mas] poderemos compreender que se trata de uma crise global de relações de produção fundadas sobre a mercadoria e a acumulação de capital, uma crise que engloba todos os aspetos da vida e levanta a questão da própria sobrevivência da humanidade no próximo século” (Collin, 2013, 13).

É neste cenário de incerteza em relação ao futuro, de refluxo atual da democracia e de pressão crescente para a mercadorização da vida, que a educação (nomeadamente a educação pública) e os seus principais atores têm de confrontar-se. De facto, apesar de algumas (cada vez mais escassas) margens de liberdade e de não correspondência, que impedem que a escola reflita mimeticamente o que acontece no mundo e na sociedade em geral, ela é um conjunto de relações humanas peculiares que não deixa de ser permeável a todas as tensões e crises sociais, políticas, económicas e culturais mais amplas. Neste sentido, o trabalho docente não pode ser entendido à margem do que acontece fora do âmbito interno da escola pública (e não apenas da escola pública) – explicando-se também por aí, pelo menos em parte, a *crise de motivação* que é hoje vivenciada por uma parte considerável dos professores de todos os níveis de ensino.

Há quatro décadas atrás, tendo em mente as características do capitalismo regulado pelo Estado (ou *capitalismo organizado*), Jürgen Habermas, no seu célebre livro sobre a Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio, apresentou uma tipologia na qual considerava como centrais a crise económica, a crise de racionalidade, a crise de legitimação e a crise de motivação (Habermas, 1988).

Na minha perspetiva, apesar de muitos outros autores continuarem a refletir sobre as crises do capitalismo e as suas explicações, como comecei por exemplificar sucintamente neste texto, e de este sistema económico ter assumido outros contornos, não deixa de ser significativo o facto de a tipologia das crises proposta por Habermas continuar a ter pertinência e interesse heurístico para a realidade portuguesa, quatro décadas depois da *revolução dos cravos* de abril de 1974. Refiro-me sobretudo à *crise de motivação* porque,

muito embora mantenha uma relação forte com as diferentes crises, inerentes a outros subsistemas ou âmbitos da vida social, ela tem uma expressão específica no subsistema sociocultural (aquele que diz respeito às estruturas normativas e às questões da identidade coletiva e dos valores) – e é neste subsistema que se inclui a educação, onde interagem diferentes atores, nomeadamente as famílias, os jovens estudantes e os professores.

### **A crise de motivação e a ideologia da performance**

Revisitar a perspetiva desenvolvida por Habermas no começo da década de setenta não pode deixar de implicar um questionamento sobre muitos dos seus pressupostos, nomeadamente os que se referem à natureza (atualmente muito distinta) das relações entre o Estado e a economia. Assim, por exemplo, as atuais condições sociais, económico-financeiras e políticas podem levar ao “abalo da ideologia da performance”, reatualizando, de algum modo, as observações habermasianas de há décadas atrás, relativamente à crise de motivação e à crise de legitimação<sup>20</sup>. Na interpretação de Habermas, feita por Raymond Plant, a economia capitalista liberal precisa do “desempenho” (*achievement*) e do “fatalismo” como duas atitudes fundamentais: o desempenho traduz o esforço individual que o mercado recompensará, e o fatalismo assegura uma força de trabalho estável e dócil (Plant, 1982, 345-346)<sup>21</sup>.

Muito embora saibamos que a força de trabalho já não é estável nem dócil (se alguma vez o foi), nomeadamente porque os fatores sociais, políticos, económicos, tecnológicos, jurídicos e culturais se alteraram profundamente com a reconfiguração produtiva e a internacionalização do sistema capitalista, a *crise de motivação* relacionada com a *performance* ou desempenho acentua-se ainda mais no contexto atual porque as relações entre investimento na

---

<sup>20</sup> Como refere Leonardo Pereira, “Um outro elemento de possível desestabilização do sistema legitimatório do capitalismo talvez seja – como Habermas já havia previsto em 1973 – o abalo da ideologia da performance, segundo a qual as gratificações sociais devem ser distribuídas em função dos desempenhos individuais. No entanto, no atual contexto, os motivos de tal abalo estariam muito mais relacionados ao aumento brutal, nos últimos vinte anos, dos níveis de desigualdade em países desenvolvidos, sobretudo nos EUA, onde aliás tal ideologia é bem presente no imaginário da população. Se tal tendência se mantiver – o que por si só poderia significar uma crise social – lemas como o da ‘igualdade de oportunidades’ ou do *self-made man* podem perder de vez sua eficácia prática” (Pereira, 2013, p. 82-83).

<sup>21</sup> “In Habermas’s view these two attitudes have been central to the establishment and maintenance of the liberal capitalist economic and political system, and both sets of attitudes have been sustained by religious beliefs. Achievement and the belief that the market rewards effort have been central to maintaining the incentive motivation of the system, whereas fatalism was necessary to secure a docile and stable workforce” (Plant, 1982, p. 345-346).

escolarização e as oportunidades disponíveis no mundo do trabalho são mais frágeis e incertas, e o mercado não recompensa, ou já não recompensa do mesmo modo, o esforço individual.

De forma aparentemente paradoxal, do meu ponto de vista, a excelência académica pode ser uma forma de lidar com a *crise de motivação* na medida em que contribuiu para aumentar as probabilidades de fuga ao que Ricardo Antunes designa de “significativa subproletarização do trabalho, decorrência das formas diversas de trabalho parcial, precário, terceirizado, subcontratado, vinculado à economia informal” (Antunes, 2013, p. 211). Com efeito, segundo este mesmo autor, as profundas mudanças que ocorreram nos países capitalistas avançados levaram “a *classe-que-vive-do-trabalho*” a confrontar-se com uma profunda crise “que não só atingiu a sua *materialidade*, mas teve profundas repercussões na sua *subjetividade* e, no íntimo interrelacionamento desses níveis, afetou a sua *forma de ser*” (idem, ibidem, p. 212).

Se é verdade que a escola pública, por razões que são hoje amplamente conhecidas, está “progressivamente mais refém dos desempenhos” (Torres e Palhares, 2011, 226), também é verdade que, como assinalam estes mesmos autores, entre aqueles que se destacam como tendo desempenhos escolares mais elevados não se encontram apenas alunos de famílias pertencentes aos diferentes segmentos da classe média, mas também de outras classes e frações de classe, como trabalhadores manuais e operariado com menor escolaridade – e é esta relativa transversalidade que, do meu ponto de vista, parece justamente sugerir a ideia de que a excelência escolar pode, dentro de certos limites, constituir um antídoto contra a crise de motivação, sendo esta, assim, aparentemente contornável através de estratégias que aumentem a probabilidade de reforço das vantagens comparativas na procura de emprego, no país ou noutros contextos nacionais, como, aliás, tem vindo a verificar-se em anos recentes com a emigração significativa de jovens portugueses altamente qualificados.

Mas a opção pela excelência académica também revela a exacerbação do solipsismo competitivo, em busca do sucesso pessoal a qualquer preço (lado a lado com o aumento da alienação e da desumanização excludente de outros), à mistura com um discurso ideológico que promove a confusão e sobreposição semânticas entre *emancipação* (querendo por vezes significar, redutoramente, desenvolvimento pessoal ou até empreendedorismo) e *hipervalorização dos projetos individuais* (Afonso, 2001) – projetos estes que, em termos comparativos, parecem fazer parte, com maior probabilidade, das estratégias de sucesso de uma minoria pertencente a certos segmentos da classe média e média-alta.

A nada disto são alheios os professores e professoras que se veem confrontados com a pluralidade de mandatos, heterogêneos e contraditórios, direcionados à escola pública, como hoje, de forma mais nítida, é o caso do *mandato da excelência* versus o *mandato democrático*. Foi a essa tensão que, precisamente há duas décadas atrás, Stephen Stoer chamou “os dois pólos da escola oficial (obrigatória, gratuita e laica): a *escola meritocrática* e a *escola democrática*” (Stoer,1994, 4).

### **A complexidade da escola e a gestão dos seus *mandatos* em contexto de crise**

Uma segunda nota que aqui quero registar retoma precisamente a questão da pluralidade de mandatos que têm sido atribuídos à escola pública, para salientar que as tensões e contradições entre eles são hoje mais evidentes pelo fato de essa mesma escola ter a sua própria autonomia relativa ainda mais restringida no contexto das várias crises que atravessam a sociedade portuguesa. Numa visão mais pessimista, não podemos, aliás, deixar de pensar quais poderão ser as consequências de certas medidas políticas e o que significam certos discursos dominantes quando desvalorizam ou secundarizam direitos humanos fundamentais como o direito à saúde e à educação. Temos, por isso, de ser capazes de manter a escola pública como adquirido civilizacional<sup>22</sup> e, simultaneamente, aprofundar a reflexão crítica sobre a sua própria crise como instituição, independentemente das crises atuais do sistema social e económico.

Todavia, não partilho totalmente da visão de Rui Canário quando escreve que “o diagnóstico sobre a situação atual da escola é sombrio” porque a escola “é obsoleta, padece de um défice de sentido para os que nela trabalham (professores e alunos) e é marcada, ainda, por um défice de legitimidade social, na medida em que faz o contrário do que diz (reproduz e acentua as desigualdades, fabrica exclusão relativa)”. Considerando este posicionamento, que me parece excessivamente contundente, acrescenta que “não é possível adivinhar nem prever o futuro da escola, mas é possível problematizá-lo” – e isso passa, segundo este mesmo autor, por “pensar a escola a partir do não escolar”; “desalienar o trabalho escolar”; “pensar a

---

<sup>22</sup> Não entro aqui na questão da legitimidade democrática (que me parece evidente) de haver uma oferta diferenciada em função de projetos educativos que se estruturam em consideração de prioridades científicas, pedagógicas, culturais, axiológicas ou outras. A este propósito, na falta de um novo consenso, e apesar de todas as discussões que é possível e desejável aprofundar em razão da sua construção num momento histórico particular, a Declaração Universal dos Direitos Humanos continua a ser, mesmo na sua configuração atual, um parâmetro fundamental para orientar as nossas opções sociais (também) em matéria de educação. Nela está consagrada, por exemplo, a prioridade do direito dos pais escolherem “o género de educação a dar aos filhos” (art.º 26, 3). Também na Constituição da República Portuguesa se refere que “É garantida a liberdade de aprender e ensinar” (art.º 43º, 1).

escola a partir de um projeto de sociedade”; “transformar os alunos em pessoas” (Canário, 2005, 87-88). A reinvenção da escola torna-se, por isso, uma tarefa urgente. E essa urgência passa por um debate amplo relativamente à redefinição das missões (ou mandatos) que a escola deve (ou não deve) continuar a assumir na sociedade contemporânea.

Este debate acaba, aliás, por retomar – talvez menos do que seria desejável e, por vezes, até de forma mais implícita do que explícita – algumas das críticas que, no início dos anos 1970, foram feitas por Ivan Illich no seu célebre (e nem sempre bem interpretado) *Deschooling Society*. Segundo alguns, essas críticas continuam pertinentes e atuais, embora em Portugal os trabalhos deste autor não tenham, por razões várias, tido o impacto que tiveram noutros países<sup>23</sup>. Para Illich, “as escolas acabam sendo inevitavelmente um sistema que produz mais marginalizados do que integrados”, uma espécie de “injustiça autoinfligida”, sobretudo se considerarmos os insucessos, os abandonos e outras formas de exclusão, nomeadamente durante a escolaridade obrigatória (Illich, entrevistado por Cayley, 2013, 28). Neste mesmo sentido parece ir Mariano Fernández Enguita quando escreve que “a sociedade do conhecimento traz consigo o esgotamento dos modelos institucional escolar e profissional docente. Há que escolher entre dois futuros ou combiná-los: aula sem muros ou aprendizagem sem escola” (Fernández Enguita, 2012, 21).

Em décadas mais recentes, e no outro extremo político da radicalidade *illichiana*, as críticas também têm partido de setores ultraortodoxos de direita que defendem a retirada dos seus filhos da escola pública e a alternativa da *homeschooling*<sup>24</sup>, ou têm partido de setores neoconservadores que preferem pressionar para a definição e manutenção de políticas de apertado controlo e culpabilização dos professores e das escolas (Afonso, 2009; 2012), de modo a elevar os padrões de excelência académica, acabar com o progressivismo construtivista e tornar o currículo socialmente mais seletivo e direcionado para atender às supostas exigências de uma economia cada vez mais competitiva e internacionalizada, em função das novas lógicas da acumulação e do mercado. Esta atitude foi mesmo, em certos casos, acompanhada de uma dramatização nacionalista, obcecada com a posição relativa das

---

<sup>23</sup> Como esclarece Rui Canário, alguns condicionalismos históricos, nos anos 1970, podem explicar “a importância bastante secundária atribuída, em Portugal, a Ivan Illich”, nomeadamente por parte dos *media* e das ciências da educação. Entre outros fatores, “as razões da marginalidade e do esquecimento [...] devem ser atribuídas ao mérito intrínseco das ideias defendidas por este autor. [...] De certo modo, podemos dizer que ele teve razão numa época em que dificilmente poderia ser plenamente compreendido, em qualquer dos quadrantes ideológicos dominantes na época” (Canário, 2005, 187).

<sup>24</sup> A questão da *homeschooling* não é uma reivindicação apenas destes setores, mas também de setores anarquistas e outros. Agradeço a António Nóvoa ter-me chamado a atenção para este aspeto. Ver, a este propósito, por exemplo, Haworth (org., 2012).

performances discentes, na concorrência com outros países pelos melhores lugares em provas de avaliação internacional comparativa e respetivos *rankings* (Afonso, 1998).

Neste debate, identifico uma outra posição crítica, mas que é produzida, ao contrário das anteriores, por um defensor da escola pública. Trata-se de uma crítica construtiva que propõe alternativas para que possa ser possível um recentramento da escola em certas funções essenciais, como as aprendizagens dos alunos, deixando para outras instituições e organizações outras missões que não seriam características distintivas da escola. É uma posição comprometida com a escola pública, mas consciente do “transbordamento” das suas missões ou funções educativas – questão para a qual António Nóvoa tem vindo, há vários anos, a chamar a atenção: “A sociedade foi lançando para dentro da escola muitas tarefas – que foram aos poucos apropriadas pelos professores com grande generosidade, com grande voluntarismo –, o que tem levado em muitos casos a um excesso de dispersão, à dificuldade de definir prioridades, como se tudo fosse importante. Muitas das nossas escolas são instituições distraídas, dispersivas, incapazes de um foco, de definir estratégias claras. E quando se enuncia cada uma dessas missões ninguém ousa dizer que não são importantes. Mas a pergunta que se deve fazer é: a escola pode fazer tudo? É preciso combater esse ‘transbordamento’. Tudo é importante, desde que não se esqueça que a prioridade primeira dos docentes é a aprendizagem dos alunos” (Nóvoa, 2007, 6). E num trabalho posterior, este mesmo autor, volta a afirmar: “À escola o que é da escola, à sociedade o que é da sociedade. Hoje, existe uma consciência mais nítida da impossibilidade (da insensatez) de pedir tudo à escola. Mas, frequentemente, continuamos a comportar-nos como se ela pudesse educar ‘integralmente’ as crianças, e a tempo inteiro. Os espaços da formação são mais amplos do que a instituição escolar. Procurar resolver os problemas sociais através da escola é uma atracção sedutora, mas fatal, porque desresponsabilizadora das outras instâncias sociais e políticas” (Nóvoa, 2011, 39). A solução para este historiador e pedagogo seria a criação de um novo “espaço público da educação”, do qual participariam a escola e também outras instituições educativas, ou capazes de assumir funções educativas. Trata-se de uma proposta que suscita um conjunto de interrogações importantes, das quais, aliás, o autor está consciente, nomeadamente quando refere tratar-se de um projeto de futuro, que não é facilmente exequível.

Não podendo, nem sabendo, aprofundar esta questão neste momento, interrogo-me, todavia, se a criação de um *espaço público de educação* não poderá inscrever-se, em termos teórico-conceptuais, na redefinição do conceito de *público* e na conseqüente expansão do conceito de *público não-estatal*, e se, em termos práticos, não poderá essa proposta contribuir mesmo para a expansão do mercado educacional, ao abrir novas possibilidades de *liberalização* e/ou de

*privatização* da educação escolar. Como lembrou há mais de duas décadas Roger Dale, as mudanças institucionais neste domínio devem ser percebidas para além de uma simples diferença entre público e privado. Há muitas formas de produzir efeitos de mercado e de quase-mercado em educação, os quais não implicam necessariamente um papel menor para o Estado, sobretudo quando consideradas as diferentes combinações possíveis entre financiamento, fornecimento e regulação da educação (Dale, 1994). Neste sentido, na minha perspetiva, a ideia de criação de um novo espaço público da educação, que Nóvoa propõe, pode passar por diferentes combinações possíveis, ainda que, neste caso, subentenda uma visão crítica sobre a escola pública que, ao contrário de muitas outras, é claramente motivada pelo objetivo de remobilizar e redignificar os professores, introduzindo um novo dinamismo numa instituição educativa que é ainda insubstituível apesar da emergência e valorização de novos lugares e tempo da educação nas sociedades contemporâneas.

Tendo este exercício uma natureza meramente exploratória, quis apenas registar a necessidade de continuar uma discussão aprofundada das diferentes críticas feitas à escola pública, cada uma delas motivada por uma determinada racionalidade político-pedagógica e com consequências sociais bastante distintas. É também nesse esforço comparativo e crítico de perspetivas que pode passar a discussão de uma alternativa possível à superação da atual crise da escola pública e a sua necessária reinvenção. Mas nada disso se pode equacionar adequadamente sem uma perceção histórica e sociologicamente informada da crescente complexidade da escola pública como instituição e como organização, ou sem considerar os desafios ao trabalho docente daí decorrentes.

### **Redefinição da profissão e trabalho docente no contexto atual**

Apesar de a literatura especializada continuar a apresentar as diferentes perspetivas sociológicas sobre o conceito de profissão (ver, por exemplo, Rodrigues, 2012; Caria, 2013a), há novas contribuições que procedem, nomeadamente, da sociologia do trabalho (e que neste momento não poderei considerar), mas que devem ser mobilizadas para dar conta das mudanças atuais neste campo, sendo, talvez por isso, notório, por exemplo, o distanciamento de alguns autores em relação ao que, durante décadas, dominou como o modelo *ideal-típico* de profissão – modelo esse que a corrente funcionalista justificou e disseminou, e que a literatura crítica tão frequentemente pôs em causa. Trata-se de um modelo assente na aquisição gradual de características ou atributos que tomava emprestados das chamadas profissões liberais tradicionais. No caso específico dos professores, embora partilhando,

“elevados níveis de qualificação’ e de “profissionalidade (tecnicidade e indeterminação no exercício da atividade)”, esses atributos não podem referenciar-se ao modelo das profissões liberais. Trata-se, mais precisamente, de algumas das “profissões do Estado”, deste dependentes ou por este instituídas, e que se desenvolveram em grande medida com o Estado-providência e o Estado de direito, como aconteceu com os juízes e os enfermeiros (Rodrigues, 2012, 50).

No caso português, e do meu ponto de vista, embora poucas vezes assumido explicitamente como tal, foi justamente em torno da aquisição de algumas das características profissionais (não de todas porque há na docência importantes especificidades que a distanciam, e ainda bem, das profissões liberais) que os professores e os sindicatos se bateram depois da transição para a democracia – uma luta importante que, todavia, não deixou de assentar numa conceção tardia de *profissionalismo da modernidade* (Afonso, 2013)<sup>25</sup>, o qual, em relação a outras realidades, e na expressão de Ivor Goodson e Andy Hargreaves, pôde ser traduzido também como *profissionalismo clássico*. Das inúmeras críticas produzidas, uma delas, segundo estes autores, é a que considera que este modelo de profissionalismo tentou interligar a academização à profissionalização, mas acabou por abrir “uma brecha entre os estudos e a investigação educacional, por um lado, e a prática, por outro” (Goodson e Hargreaves, 2008, 213).

Não se questiona que uma formação superior mais longa tenha sido uma das conquistas mais importantes dos professores. Sem ela seria muito difícil perceber que o ser “*profissional* alude a noções de competência, de credenciais, outorgando autoridade aos seus portadores legitimada por um conhecimento específico” (Shiroma, 2003, 61). Conhecimento específico esse que, enquanto “distintivo, requerido para ensinar [...] é assim um saber eminentemente complexo e compósito, que não se reduz ao domínio de conhecimentos conteudinais das várias áreas de saber necessárias, nem se reduz ao tantas vezes convocado e louvado ‘saber prático’ – embora os incorpore e exija” (Roldão, 2011, 212). Porém, apesar de este

---

<sup>25</sup> A este propósito escrevi noutra ocasião: “Tendo em conta os caminhos percorridos e as conquistas efetuadas nas três últimas décadas, pós-democratização, estamos hoje perante uma situação que poderia ser caracterizada do seguinte modo: uma grande parte dos professores ainda não conseguiu consolidar, interiorizar e pôr em prática todas as dimensões estruturantes do que poderíamos designar de *profissionalismo da modernidade*, ou seja, o profissionalismo exigido como condição essencial para desenvolver uma ação científica e didático pedagógica sustentada e totalmente consequente no contexto de uma escola pública inserida numa *sociedade industrial fordista* – aquela que alguns autores chamaram, há décadas, de “escola capitalista” (Christian Baudelot e Roger Establet, 1972) – e, no entanto, estes mesmos professores, já começam a constatar que essa escola não existe mais, ou, pelo menos, é uma escola em profunda transição, sentindo, por isso, que está em curso o desmantelamento dos pilares sociais e culturais (e a erosão dos princípios e missões) que sustentaram esse projeto de profissão e de escola da *modernidade*” (Afonso, 2013, 265).

pressuposto ser considerado fundamental, “o desfasamento entre o conhecimento da formação e o conhecimento da ação manteve-se e, por vezes, configurou-se até de forma mais acutilante” (Lopes, 2013, 143). Para contrariar as consequências deste desfasamento, o que outras perspetivas consideram é que o saber profissional implica necessariamente a “transformação do saber possuído – adquirido, aprendido e experienciado noutras lugares ou em trajetórias sociais, hoje muito individualizadas – num saber partilhado com outros na interação, para se poder agir num determinado contexto” (Caria, 2013b, 15). Neste sentido, o saber profissional não é (como muitas vezes se pensou) o produto natural esperado no final de uma longa escolaridade, mas antes “um conhecimento transformado pela intersubjetividade dos grupos profissionais e orientado para atuar em situação” (Caria, idem, ibidem).

Na minha perspetiva, talvez esta dimensão da intersubjetividade possa ser o melhor antídoto para as *solidões* dos professores e a melhor expressão das *solidariedades*<sup>26</sup>. Se os professores oscilam entre “trabalho solitário e trabalho colaborativo no âmbito dos dilemas da ação profissional” (título aliás bem expressivo do painel que motivou este texto), ou se as práticas docentes relativamente ao trabalho escolar são, muitas vezes, “marcadas pela tensão entre a retórica da colegialidade docente e a socialização num padrão de trabalho fragmentado, celular e solitário” (Formosinho e Machado, 2013, 174)<sup>27</sup>, isso não é certamente alheio ao fato de a escola pública estar sobrecarregada e a transbordar de missões, frequentemente contraditórias e agravadas pelas crises que a atravessam, como atrás referi. E se uma delas é a *crise de motivação*, ela pode muito bem expressar-se numa ambiguidade de sentimentos que Sennett (2007, 33) designa como sendo uma “mistura de desafetação e compromisso”. Todavia, pelo que conheço das realidades das escolas portuguesas, apesar de todas as dificuldades que estamos a viver, e que nos podem levar para a desafetação e o distanciamento, os professores têm sido capazes de manter, mesmo na adversidade, um compromisso crítico com a educação.

### **Para finalizar (provisoriamente)**

---

<sup>26</sup> A propósito de “solidões e solidariedades nos quotidianos dos professores”, ver Correia e Matos (2001).

<sup>27</sup> Formosinho e Machado acrescentam ainda a este propósito que “mesmo a profissionalidade docente reflexiva é marcada pela tensão entre o desejo de inovar e a exigência de cumprimento das normas estabelecidas, o fascínio da mudança e o medo da desconformidade de procedimentos” (Formosinho e Machado, 2013, 174).

Vivemos hoje, de uma de forma muito nítida, uma “policrise”, isto é, uma crise com diversas e simultâneas manifestações (“ecológicas, financeiras, económicas, sociais e de legitimidade”) para cuja gravidade tem vindo a chamar a atenção Cohn-Bendit (2013, 61), entre muitos outros pensadores e ativistas políticos conhecidos. Estas crises atravessam os muros da escola, sobretudo os da escola pública, e somam-se aos vários constrangimentos (materiais e simbólicos) com os quais os professores têm de saber lidar para cumprir missões cada vez mais diversas e contraditórias. As conceções tradicionais ou *modernas* de profissionalismo esgotaram-se (em muitos casos sem terem cumprido as suas promessas) e já não são capazes de dar conta da pluralidade de situações, dilemas e desafios do mundo e da educação contemporâneos. Também por isso, tenho falado da necessidade de um *profissionalismo de resistência* que nos ajude a atravessar os tempos que correm. Mas para além dele, e numa atitude mais propositiva em direção a outras possibilidades, é preciso mesmo um novo profissionalismo docente que assente num pensamento relacional complexo, que exercite uma hermenêutica política e pedagógica capaz de pensar alternativas, e que seja também impulsionador da reinvenção da própria escola em função de um mundo onde o quotidiano, marcado por retrocessos, incertezas, ambiguidades e riscos, não possa, ainda assim, impedir-nos de ter voz e imaginar um outro futuro.

### Referências Bibliográficas

- Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2001). Emancipação ou emancipações? A educação entre a crise das metanarrativas e a hipervalorização dos projetos individuais. In A. Teodoro (org.) *Educar, Promover, Emancipar. Os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória* (pp. 223-243). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Afonso, A. J. (2009). “Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares”. *Revista Lusófona de Educação*, 13 (1), 13-29.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Revista Educação & Sociedade*, 33 (119), 471-484.
- Afonso, A. J. (2013). Políticas educacionais, ideologias dominantes e profissionalidade docente: um olhar a partir das realidades portuguesas. In A. Favacho; J. A. Pacheco & S. R. Sales

- (orgs.). *Currículo, Conhecimento e Avaliação: divergências e tensões* (pp. 255-270). Curitiba: Editora CRV.
- Antunes, R. (2013). *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. Coimbra. Almedina/CES.
- Camargo, J. (2013). *Que se Lixe a Troika!* Porto: Deriva.
- Canário, R. (2005). *O que é a Escola? Um 'olhar' sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Caria, T. H. (2013a). O trabalho profissional burocrático: modelo de análise da profissionalização do trabalho em serviço social no setor não lucrativo em Portugal. *Dados*, 56 (4), 803-839.
- Caria, T. H. (2013b). O saber profissional: poder e dualidades sociais e cognitivas. In Fartes, V.; Caria, T. H. e Lopes, A. (orgs.). *Saber e Formação no Trabalho Profissional Relacional* (pp. 15-21). Salvador: EDUFBA.
- Cayley, D. (2013). *Conversaciones con Ivan Illich, un arqueólogo de la modernidade*. Madrid: Enclave de Libros.
- Charlot, B. (2005). *Relação com o Saber. Formação dos professores e globalização. Questões para a educação de hoje*. Porto Alegre: Artmed.
- Chomsky, N. (2013). *Occupy*. Lisboa: Antígona.
- Cohn-Bendit, D. (2013). *Contra los Partidos Políticos?* Madrid: Catarata.
- Collin, D. (2013). A crise da humanidade e a crítica radical do valor. *Cadernos CRH*, 26 (67), 13-27.
- Correia, J. A. E Matos, M. (2001). *Solidões e Solidariedades nos Quotidianos dos Professores*. Porto: Asa.
- Dale, R. (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Revista Educação, Sociedade e Culturas*, nº 2, 109-139.
- Fernandez Enguita, M. (2012). El incerto porvenir de una institución exhausta. *Claves de Razón Práctica*, 222, 21-33.
- Formosinho, J. e Machado, J. (2013). Escola, trabalho e aprendizagem profissional: entre a retórica da colegialidade docente e a socialização num padrão de trabalho fragmentado. In A. P. Marques, C. M. Gonçalves e L. Veloso (coord.). *Trabalho*,

- Organizações e Profissões: Recomposições conceituais e desafios empíricos* (pp. 173-186). Lisboa: APS.
- Goodson, I. e Hargreaves, A. (2008). Mudança educativa e crise do profissionalismo. In *Conhecimento e Vida Profissional. Estudos sobre educação e mudança*. Porto: Porto Editora, pp. 209-221.
- Habermas, J. (1988). *Legitimation crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Harvey, D., Teles, E., Sader, E., Aves, G., Carneiro, H. S., Wallerstein, I., Peschanski, J. A., Davis, M., Žižek, S., Ali, T., Safatle, V. (2012). *Occupy. Movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior.
- Haworth, R. H. (org.). (2012). *Anarchist Pedagogies: Collective actions, theories, and critical reflections on education*. Oakland: PM Press.
- Lopes, A. (2013). Formação inicial de profissionais de ajuda e identidades dos formadores: o caso do ensino e da enfermagem. In Fartes, V.; Caria, T. H. e Lopes, A. (orgs.). *Saber e Formação no Trabalho Profissional Relacional* (pp. 141-151). Salvador: EDUFBA.
- Louça, F. (2012). O capitalismo em crise e os meios de a conjurar. *Jornal Esquerda*. Disponível em: <http://www.esquerda.net/artigo/22037o-capitalismo-em-crise-e-os-meios-de-conjurar-por-francisco-lou%C3%A7a>
- Löwy, M. (2008). Negatividade e utopia do movimento altermundista. *Lutas Sociais*, 19/20, 32-38.
- Mendonça, D. e Vieira Junior, R. (2014). Rancière e Laclau: democracia além do consenso e da ordem. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 13, 107-136.
- Nóvoa, A. (2007). *Desafios do Professor no Mundo Contemporâneo*. São Paulo: SINPRO-SP. [http://www.sinprosp.org.br/arquivos/novoa/livreto\\_novoa.pdf](http://www.sinprosp.org.br/arquivos/novoa/livreto_novoa.pdf)
- Nóvoa, A. (2011). Pedagogia: A terceira margem do rio. In: *Que Currículo para o Século XXI?* Lisboa: Assembleia da República/ Divisão de Edições.
- Pereira, L. J. H. (2013). Retomar a crítica interna do capitalismo? Revisitando a análise das crises em Problemas de legitimação no capitalismo tardio de Habermas. *Cadernos de Filosofia Alemã*, 21, 61-84.
- Plant, R. (1982). Jurgen Habermas and the idea of legitimation crisis. *European Journal of Political Research*, 10 (4), 341-352.
- Rodrigues, M. L. (2012). *Profissões*. Coimbra: Almedina.

- Roldão, M. C. (2011). *Um Currículo de Currículos*. Chamusca: Cosmos.
- Santos, B. S. (2012). *Portugal – Ensaio contra a autoflagelação* (2ª ed. atualizada). Coimbra: Almedina
- Santos, B. S. (2013). *Alternativas: o ovo de Colombo em busca de autor. Palestra de encerramento da apresentação pública do primeiro relatório do Observatório sobre Crises e Alternativas*. Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian, 11 de dezembro. Disponível em: [http://alice.ces.uc.pt/en/wp-content/uploads/2013/12/Boaventura-de-Sousa-Santos-Alternativas-o-ovo-de-Colombo-em-busca-de-autor\\_11Dez13.pdf](http://alice.ces.uc.pt/en/wp-content/uploads/2013/12/Boaventura-de-Sousa-Santos-Alternativas-o-ovo-de-Colombo-em-busca-de-autor_11Dez13.pdf)
- Sennett, R. (2007). *A Cultura do Novo Capitalismo*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Shiroma, E. O. (2003). O eufemismo da profissionalização. In Maria Célia de Moraes (org.). *Iluminismo às Avessas. Produção de conhecimento e políticas de formação de professores* (pp.61-79). Rio: DP&A.
- Stoer, S. R. (1994). O Estado e as Políticas Educativas: Uma proposta de mandato renovado para a *Escola Democrática*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33.
- Streeck, W. (2011). *The crises of democratic capitalism*. *New Left Review*, 71, 5-29.
- Streeck, W. (2013). *Tempo Comprado. A crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual Editora.
- Torres, L. e Palhares, J. A. (2011). A excelência escolar na escola pública portuguesa: actores, experiências e transições. *Roteiro*, 36 (2), 225-246.
- Touraine, A. (2011). *Após a Crise. A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Žižek, S. (2013). *O Ano em que Sonhámos Perigosamente*. Lisboa: Relógio D'Água.

## Professores – Dilemas de uma transformação

Maria do Céu Roldão<sup>28</sup>

### Resumo

*O lugar dos professores nas dinâmicas que afetam a educação do tempo atual tem de ser articulado com o seu contexto de trabalho – a escola. Analisa-se o desfasamento da organização da escola face ao seu desiderato de promoção da aprendizagem curricular por parte de todos, pela permanência inquestionada do “formato escolar”, relacionando-o com a alegada ineficácia da escola. Deste quadro de análise decorrem implicações para a visão acerca da sobrevivência e revalorização da escola que requerem a transformação dessa gramática. Os atores e autores principais dessa transformação necessária são os professores que, sem essa mudança, agem prisioneiros de dilemas cuja superação implica ruturas (1) com os modos habituais de combater o insucesso e (2) com as lógicas dominantes da organização do trabalho de ensinar.*

### Introdução

As pressões sociais incidentes na escola tal como a conhecemos vêm sendo há muito assinaladas no campo da investigação educacional, quer pela análise das evidências da sua inadequação atual à consecução dos fins previstos, quer pela leitura das diferentes vias de pressão, curriculares e organizativas, para acumular com a sua função matricial educativo-curricular, um sem número de papeis da sociedade e uma lista aditiva de todas as temáticas emergentes que não encontram acolhimento ou resposta noutros espaços sociais (Nóvoa, 2009; Caldwell, 2000).

Por um lado, como bem a assinala Nóvoa (2009) vem-se assim assistindo a um “transbordamento” das funções da escola, sobrelotada com todas as demandas a que outras agências deixaram de responder e afogada no crescimento e transformação do conhecimento,

---

<sup>28</sup> Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

difícilmente encapsulável na grelha do currículo escolar como a conhecemos. Este transbordamento da escola traz consigo a sua crescente descaracterização. Por outro, na sua função nuclear - a promoção da aprendizagem curricular necessária à integração social dos indivíduos e à sustentação da sociedade - a escola pós-massificação tem-se debatido com níveis crescentes de ineficácia face à previsível diversidade dos seus públicos que agora cobrem a totalidade do leque social e cultural. Mas a persistente naturalização do “formato escolar” tem sobrelevado todas as análises, numa obstinada permanência e imutabilidade, que resiste a colocar a escola no foco de uma análise histórica e social mais transformativa.

### **A escola como um bem público ou a morte de uma equidade possível no acesso ao conhecimento?**

A dimensão política em tempos de crise, propícios a todos os confrontos, tem trazido para a visibilidade mediática, nem sempre pelas melhores razões e omitindo a sua análise, aquilo a que Canário (2005), Barroso (1995) e Sousa (2010), entre outros, se vêm referindo como *formato escolar* ou *gramática da escola*. A crítica à escola, leia-se à escola pública, veiculada persistentemente nos *media*, nunca questiona o formato da organização – limita-se a constatar os seus falhanços, como se inevitáveis fossem. Tal visão viabiliza a crítica fácil e a demagogia, e a remissão tranquila e insidiosa para a crescente atribuição de pouca valia à educação básica comum para todos, alinhada com o louvor e a importância de educar para a excelência as elites. O que assusta neste quadro discursivo que vai circulando é a visão infundamentada, catastrofista e atentatória da equidade, que este discurso, e as políticas recentes, têm querido introduzir/induzir. Por seu lado, no interior da comunidade dos docentes e da comunidade educativa e investigativa em geral, também são em pequeno número as análises que se ocupam deste problema, a meu ver, nuclear, da alegada “crise” da escola - a inadequação e anacronismo do seu esquema organizativo da ação pedagógica. A crise não é da escola, mas sim do pensamento sobre a escola, como os autores supra convocados têm visibilizado na sua investigação.

Esta “naturalização” de um certo formato escolar, na verdade obsoleto, velho de quase dois séculos, transporta muitíssimos riscos. É contudo previsível que, se esse formato não for transformado, a ineficácia da escola aumente. E esse é o pretexto perfeito para políticas empenhadas em fazer recuar a educação a lógicas de há mais de 50 anos, em que a educação, no contexto português, afastado, à época, da modernização científico-educacional dos restantes países ocidentais, era vista como uma escolha que correspondia a uma necessidade

e uma vantagem apenas para alguns, sendo os restantes, com suas “baixas” expectativas e necessidades, deixados num reduto de escolarização mínima.

O confronto com estas tendências e conflitualidades de interesses no tecido político e social em que se vive nesta segunda década do século XXI, implica o reforço de olhares investigativos analíticos que permitam desmontar os logros de que as políticas educativas vão ficando reféns. A história não espera que o bem aconteça nem escolhe com inteligência as vias para a transformação.... São os homens os autores dessa história e fazem-no, em todos os tempos, pelo pensamento que conseguem gerar e pela ação dele decorrente. E se a crença na imutabilidade do formato organizacional da escola permanecer “naturalizada”, sem olhar temporal adequado, pode bem ser a temporalidade a devorar a cidadania e a equidade.

Em 2000, Brian Caldwell assinalava com particular argúcia, baseado em dados de investigação desenvolvidos sobre a escola na sociedade estadunidense, a antecipação de um de 3 cenários possíveis para 2020: (1) o progressivo esvaziamento da escola como instituição de ensino e sua passagem a lugar de acolhimento para os mais pobres; (2) o desaparecimento da escola como espaço educativo público comum<sup>29</sup> em favor de outros dispositivos já ao tempo em crescimento nos Estados Unidos: crescimento de formatos parcelares ou familiares e domésticos de ensino (*home schooling*) a par da criação de escolas específicas para seleção de públicos correspondentes a opções e objetivos diferenciados (*charter schools*), ou (3) a reconversão do formato organizativo da escola de modo a torná-la equitativamente eficaz para todos no mundo atual e no futuro próximo.

Defende-se neste texto o investimento no terceiro destes cenários. Mas sublinha-se que tal não acontecerá por efeito da “bondade dos princípios” (Barroso, 1995), antes requer uma consciencialização transformativa do sistema, nomeadamente por parte dos principais atores do processo de ensinar - os professores.

Os cenários 1 e 2 antecipados por Caldwell, e de que já é, infelizmente, possível identificar sinais também no sistema português, constituem enormes riscos para a ideia, conquistada no pós-guerra e plasmada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da educação como um *direito universal*, porque considerada um “bem público”, na expressão do próprio Caldwell. Tal marco histórico pôs termo à ideia da educação como um bem de seleção para alguns e desnecessário para outros, oposta ao conceito de educação como um bem público decorrente de um direito universal, que aqui advogamos.

---

<sup>29</sup> *Escola pública* constitui um conceito diferente de escola como um “bem público”. Brian Caldwell tem continuado esta linha na sua investigação de que existem numerosas publicações mais recentes disponíveis. O texto de 2000 convoca-se aqui, por constituir um marco relevante nesta problemática.

A eventual desapareção da escola como agente socializador comum, garante do acesso equitativo ao conhecimento – ou o mais equitativo possível - acarretaria um recuo dramático no capital cultural das sociedades, na democratização efetiva dos sistemas políticos, e, num ponto de vista mais pragmático, seria letal num mundo crescentemente competitivo. A sua passagem a uma instituição de acolhimento e integração, esvaziada do seu papel de democratizar e maximizar o acesso ao conhecimento e as competências necessárias ao seu uso, teria efeito similar, para além de agravar o fosso entre quem pode ser efetivamente instruído e quem fica na franja da proclamada sociedade do conhecimento, estabelecendo novos patamares de exclusão social insuperáveis, na medida em que o não acesso ao conhecimento, no mundo da revolução comunicacional que é o nosso, estigmatizará de forma definitiva as suas vítimas.

Só uma cegueira histórica acentuada pode levar a políticas que não coloquem a educação, e o *upgrade* educativo da generalidade das populações, no centro das suas prioridades. Veja-se aliás qual o nível global da qualificação dos cidadãos nos países mais competitivos e bem sucedidos no plano económico, e o correlativo investimento na área educativa, bem documentado em relatórios da OCDE recentes. Prever uma economia mais competitiva, mesmo de um ponto de vista estritamente economicista, implica no tempo atual assegurar a subida de nível educativo da generalidade do tecido social, sem o que a produtividade se manterá necessariamente baixa. Acresce, na posição que assumimos, a lesão profunda de um direito básico – o direito à igualdade do acesso ao domínio e uso do conhecimento, ferramenta essencial de democracia política, económica e cultural da pós-modernidade.

Mas é certo que o formato escolar que se mantém dominante – e que, sublinhe-se, é transversal a ensino público e privado<sup>30</sup> – não permite assegurar este desiderato, como as taxas de insucesso e abandono eloquentemente continuam a documentar. Torna-se pois imperativo que a escola, e os professores que a constituem, se torne capaz de se repensar, convocando para isso conceitos como o de organização aprendente, associado ao de escola reflexiva (Alarcão, 2000) .

---

<sup>30</sup> O aparente esbatimento deste problema no ensino privado mais visível na representação social – o que se caracteriza pela seleção socio económica natural dos públicos – resulta do facto de as suas populações tenderem a ser socialmente mais homogéneas, à semelhança da escola pré alargamento e universalização. Tal facto alimenta a ilusão da eficácia de um sistema de organização do ensino obsoleto. Por outro lado, o ensino privado quando dirigido a públicos socialmente favorecidos, possibilita o recurso a outras vias para o acesso ao conhecimento, concomitantes com a aprendizagem escolar – o que não ocorre na escola pública massificada.

Mas este movimento reconfigurador da escola, que alguma investigação vem estudando, está praticamente ausente quer das políticas macro educativas em Portugal, quer da visão da maioria das lideranças escolares, quer ainda das preocupações dos professores - que se lamentam da real dificuldade de ensinar hoje e se preocupam muito com os seus alunos que não aprendem, mas raramente se perguntam como é que essa dificuldade é também, e em larga medida, uma decorrência de um formato escolar inadequado, quer no plano organizacional, quer no plano dos modos predominantes do trabalho de ensinar que a escola parece acreditar ser possível perpetuar.<sup>31</sup>

### **Professores – que função?**

Importa pois olhar os professores como atores e autores centrais deste processo transformativo que parece imperativo se se quiser uma sociedade educada. Mas não será certo nem inevitável, por muito que o enunciemos discursivamente e sinceramente o desejemos. Não há determinismos na evolução social e muito menos efeitos resultantes do desejo ou da supra referida bondade dos princípios, alimentadora habitual da retórica, mas inoperante para a efetiva transformação da práxis educativa.

A educação joga-se, como todas as outras valências das sociedades, na arena social e política em que os interessados atuam e os seus poderes e saberes se confrontam. E os professores são, qualquer que seja o caminho do futuro, atores centrais, e interessados, do processo educativo.

Importa assim refletir primeiro sobre a natureza da sua função profissional e do conhecimento requerido para a exercerem, confrontando estes vetores com o contexto em que ensinar ocorre no tempo atual.

No que respeita à função a investigação dos últimos dez anos (Roldão e outros, 2006) indica com clareza a persistência de um esbatimento de características profissionais nítidas no plano da natureza do trabalho docente, acompanhada de uma forte miscigenação entre as dimensões pessoais e profissionais do agir docente, com acentuada prevalência da primeira sobre a segunda (Castro Ramos e Roldão, 2013). Esta prevalência tende a consagrar a persistência de um modo herdado da lógica doméstica do exercício profissional, próprio de períodos pré -profissionais, sempre revestido de intenções subjetivas em detrimento da objetivação da ação profissional que o distingue.

---

<sup>31</sup> Está em curso no CEDH um projeto de investigação sobre o tema “Como Ensinam os Professores?”, coordenado pela autora, que se sustenta na mesma linha de questionamento.

Sendo um facto que as chamadas “profissões do humano” (saúde, educação, ação social, etc.) se revestem de dimensões essenciais de pessoalidade e interpessoalidade, tal não dispensa, antes incorpora, a sua afirmação profissional sustentada na especificidade, técnica e científica, do exercício da função de ensinar - entendida como a promoção, sustentada em conhecimento profissional, da aprendizagem de alguma coisa por alguém (Roldão, 2007). No caso dos professores esta passagem de um estágio pré-profissional, assente nas lógicas do mundo privado e familiar, a um patamar profissional e de inscrição pública, tem sido muito mais lenta do que, por exemplo, a dos médicos e outros profissionais de saúde. Parte desse complexo processo de profissionalização, muito analisado por Nóvoa (1989; 2009), está associado ao facto de que a profissão docente se configurou, em Portugal, sob a égide da funcionarização, na sequência da criação estatal da escola. Nos meados do século XIX inicia-se esta profissionalização pela via da passagem dos agentes de ensino, até aí dispersos numa multiplicidade de situações, a funcionários contratados pelo estado para apetrecharem as escolas, a quem se passa a exigir uma formação própria. Este salto para um patamar mais “profissional” transporta o efeito colateral de, sendo feito pela via da funcionarização dos professores, arrastar consequências pesadas de escassez de autonomia e de subordinação burocrática que se inscreveram na história dos professores como “naturais”.

Decorre daqui, em parte, uma visão naturalizada sobre o ser professor que as escolas e as próprias instituições de formação absorvem e reproduzem. E ser professor vai sendo cada vez mais um modo de estar numa profissão, desfocado dos requisitos centrais dessa profissão, estruturados em torno do seu eixo funcional definidor – a ação informada de ensinar, enquanto promoção da aprendizagem intencional de outros.

Por outro lado, a operacionalização do ato de ensinar, interativo na sua essência (fazer aprender alguma coisa a alguém) interage necessariamente com as características dos sujeitos, e esses sujeitos são, no contexto de uma educação escolar pública equitativa, muito mais diversos na fase pós-massificação escolar do que no período da escola seletiva. Incluem todos. Mesmo os que, na expressão frequente dos professores, não querem aprender. Como sublinha Nóvoa (2009), defendendo a centração na aprendizagem, se aprender se reconhece como um requisito essencial da cidadania no mundo atual, a função dos professores e a sua especialidade residem justamente no agir sobre esses que estão longe da vontade de aprender e saber como fazê-lo. Não querem aprender é uma evidência. A questão que cabe à escola é perguntar-se: E esses que “não querem” não precisam? Não são lesados por não aprenderem?

... Porque é como instituição de resposta a uma necessidade e a um direito – não a um desejo ou apetência - que a escola<sup>32</sup> constitui a sua legitimidade.

Este pressuposto implica reconhecer, no domínio da ação profissional de ensinar, que para fazer aprender esses “ todos”, mesmo os que não o querem, nem sabem ver o para quê, se requer uma transformação radical - quer no modo organizativo da escola, quer nas lógicas e processos mobilizados pelos professores para o exercício do ensino (Roldão 2003).

### **Que é ensinar?**

Esta transformação situa-se essencialmente na ressignificação da ideia de ensinar – núcleo da ação dos docentes e à qual terá de se referenciar toda e qualquer mudança. Ensinar constitui-se transversalmente a épocas e culturas, como a mediação operada por alguém (professor) entre o conhecimento a adquirir (o conteúdo da aprendizagem em causa) e o sujeito aprendente (alunos).

Esta mediação subsiste em diferentes modelos organizativos da ação de ensinar ao longo dos tempos (Roldão, 2007). O que se altera, nomeadamente no contexto das escolas (que apenas se afirma como instituição pública no século XIX), é o peso relativo das ações que colocam estes três elementos em contacto. Num tempo longo de escassa divulgação de conhecimento, o ato de ensinar configurou-se sobretudo na centralidade de divulgar, dar a conhecer a outros, o saber disponível. A mediação central do professor era então *dizer, dar a conhecer* as matérias de estudo consideradas importantes, para que o aprendente, nesse contexto interessado naquele saber que o seu meio, pertenças e expectativas valorizavam, o viesse a apropriar por si mesmo. O ato de ensinar, mediação entre saber e aprendente, pendia assim mais para o lado da apresentação e disponibilização do *saber*.

À medida que essa realidade se altera, e a escola acolhe tendencialmente todos, e aumenta a distância entre os sujeitos e o conhecimento a adquirir, altera-se o peso relativo dos 3 elementos, visto que a questão se desloca para o lado do aprendente e do seu difícil acesso e escassa proximidade ao conhecimento que é ensinado, e que lhe será socialmente necessário. O professor, responsável pela mediação aluno-saber, tem então de incidir com mais intensidade e muito mais habilidade estratégica (saber como fazer para obter o fim) no modo

---

<sup>32</sup> Este desiderato não distingue escola pública de privada. Distinção que na maioria dos países apenas se reporta aos financiadores, não constituindo duas categorias no que à finalidade social da instituição *escola* diz respeito – a educação das populações, que se configura claramente na esfera do domínio público.

como cada sujeito acede ou pode aceder ao conhecimento, visto que transmiti-lo apenas deixou de ser eficaz.

É no modo como se opera este ato de criador ensinar que a transformação da escola terá pois de incidir, reforçando a especialização do professor como profissional das estratégias de ensino, isto é, de promover a aprendizagem de outros (Nóvoa, 2009; Roldão, 2007).

Por outro lado, ensinar, de modo a garantir a aprendizagem de sujeitos tão diversos, requer geometrias variáveis na organização dos grupos, nas situações propostas na docência, nos tempos e nos espaços de ensinar e aprender na organização escola. Não pode pois esperar-se melhoria sem alterar em profundidade o cenário organizativo das nossas escolas

### **Lidar com a diversidade – os dilemas dos professores**

Neste contexto de escolas que permanecem “vestidas” à século XIX, com a s suas turmas uniformes, os seus tempos homogéneos, os seus professores enclausurados em segmentos curriculares murados, os seus modos anuais de marcar pausas no aprendido (como se fosse verdade que 9 meses é o tempo daquela aprendizagem ocorrer, qual gestação e nascimento..), nesse mundo que é ainda o nosso, os professores esforçam-se para alcançar o impossível, ou desistem, acomodam-se ou amarguram-se. E ciclicamente se defrontam com pelo menos três dilemas que não têm solução - salvo se se perceber que é preciso trabalhar doutro modo. Mudando a organização da escola, ensinado num outro formato a construir.

#### **Dilema 1**

*Atender aos mais fracos e “perder” o ritmo (médio) da turma? Ou atender à turma e “perder” os mais fracos?*

Parece claro que este é o problema maior. Assente numa lógica de trabalhar com um coletivo como se fosse uma unidade homogénea, a turma constitui o primeiro obstáculo da organização escolar a que a aprendizagem seja bem-sucedida, para todos e para cada um. Superar este dilema requer organizar o trabalho de ensinar e aprender com outras estruturas grupais, de temporalidade variável, e criar modos de regulação dos avanços que vão ocorrendo até que todos tenham adquirido o saber curricular pretendido.

#### **Dilema 2**

*Lidar com a maioria e perder os talentos? Ou desenvolver os talentos e fazer baixar a maioria?*

Outro problema associado às consequências da organização escolar centrada na homogeneidade suposta é o facto de conduzir a negligenciar os talentos dos alunos, aqueles aspetos mais distintivos de cada um que, numa pesada maioria, são ignorados pela escola. Os pais dos talentosos costumam lamentar-se da mediania dos outros....Mas o que está errado é a ausência de espaços e tempos para o desenvolvimento de uns e de outros, e para a interação enriquecedora entre eles.

### **Dilema 3**

*Cumprir o programa (matérias) e não ser aprendido por muitos? Ou cumprir a aprendizagem a que todos os alunos têm direito e, para isso, gerir o programa?*

O “síndrome do cumprimento do programa” – *cover it syndrom* (Tanner e Tanner, 1980) - constitui uma das marcas fortes da cultura docente e organizacional, particularmente em contextos de marcada burocratização organizacional como é o sistema educativo português. A memória mais antiga da minha (e de muitos outros, se não todos) socialização como professora está associada a esta prescrição inelutável – cumprir o programa. Acontece que, na verdade, chamamos “cumprir” a percorrer... porque se os conteúdos e objetivos não forem apreendidos, estamos longe de ter “cumprido” seja o que for. Os programas são apenas instrumentos de um *currículo*, constituído por conhecimento a aprender e a usar – e esse sim tem de ser cumprido, sob pena de lesar o direito de cada aluno a levar da escola aquilo que ela está mandatada para lhe assegurar.

Para “cumprir”, no sentido de garantir que todos aprendam, importa gerir, fazer opções, assinalar prioridades, estudar estratégias diferenciadas, regular o progresso de cada um – de modo a que se verifique o sucesso, que só existe quando se concretiza uma efetiva apropriação de conhecimento.

### **Como se lida habitualmente com a diferença na escola? - As não soluções.**

Trata-se pois de transformar os remédios habituais da escola e do sistema, que vão acumulando medidas denominadas de forma bélica como de “combate ao insucesso”... mas largamente sem sucesso, não obstante os enormes investimentos e esforços neles colocados. Na linha que vimos defendendo neste artigo, todos esses esforços repetem em anos sucessivos os mesmos modos de agir que continuam marcados pelo mesmo formato escolar, de que a seguir se sintetizam algumas características:

- Adoção de soluções que na prática corporizam grupos de nível, em formatos variáveis, intra e extra aula regular, mas assentes no pressuposto de que os “diferentes” precisam de que se trabalhe com eles separadamente (nunca com outros “menos diferentes”), alegadamente para poder apoiá-los nas suas dificuldades, o que parece associar-se implicitamente à assunção de uma teoria do *handicap*;
- Constituição dos grupos como unidades ainda mais homogéneas, mas de escala menor (p. e. um pequeno grupo de três meninos que ainda não leem e ficam a trabalhar à parte, com apoio do professor; uma separação de grupos que alegadamente perturbam a aula e são entregues a trabalho separado com outra professora);
- Reforço do padrão de uniformidade do trabalho do grande grupo turma de onde se eliminaram os grupos de “diferentes” para tratamento separado, grupo turma que alegadamente não apresenta “problemas de diferença” – o que indicia a representação persistente da diferença como um obstáculo e nunca como um recurso;
- Consequente estreitamento da tipologia de práticas docentes com o grupo maioritário, representativo da “norma”.

### **Melhorar é possível?**

Sabendo que a transformação profunda do formato escolar será porventura lenta, destacamos algumas lógicas de trabalho que podem ser precursoras dessa mesma transformação, retomando ideias defendidas noutra lugar (Roldão, 2003):

- Criação de outras unidades de agrupamento que não apenas a classe/turma;
- Abandono da segmentação como critério da organização do tempo e do espaço em favor de espaços e tempos de apoio conjunto e tutorial a alunos.
- Abandono da distribuição unidirecional – e largamente inerte ou retórica e mecânica – da informação, do discurso e da pergunta em favor da construção, uso, estudo e discussão dos conceitos, temas e conteúdos.
- Organização do espaço e do tempo escolar em formatos diversos (pequeno grupo, pares, tutorias, seminário e apresentações por professores e alunos, horas e tempos dedicados a atividades determinadas e flexíveis, pesquisa orientada);
- Organização diversa do trabalho dos professores com os seus alunos em termos de (1) disponibilização consistente e organizada de saber científico do currículo e de

modos de a ele aceder; (2) passagem de informação estruturante; apoio /tutorização de grupos de alunos por professores que de facto orientem percursos de aprendizagem individuais e interações dos alunos na construção de saber; (3) mecanismos constantes de regulação do trabalho desenvolvido e das aquisições e sua apropriação e uso por todos os aprendentes;

- Regulação/avaliação interna e externa, face às competências e saberes adquiridos e ao modo como foram ensinados e aprendidos.

Requer-se, para este processo transformativo, assumir como pressupostos a liderança pedagógica forte no interior da própria escola e a autonomia, saber e capacidade decisória dos seus professores.

### **Referências bibliográficas**

- Alarcão, I. (2000). Escola reflexiva e supervisão: Uma escola em desenvolvimento e aprendizagem. In I. Alarcão (Org.), *Escola reflexiva e supervisão* (pp. 11-23). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1995) *Os Liceus: organização pedagógica e administração (1836 -1960)*. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Caldwell, B. J. (2000). A 'public good' test to guide the transformation of public education. *Journal of Educational Change*, 1(4), 307-329.
- Canário, R. (2005) *O que é a Escola? Um “olhar” sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Castro Ramos, C. e Roldão, M. C. (2013). Memórias de professores: representações e perceções da identidade profissional docente. In José Matias Alves (coord.), *Memórias de Professores – Emoções, identidades e Avaliação* (pp 51-115). Porto: CEDH, FEP, Universidade Católica Portuguesa
- Nóvoa, A. (1989). *Os Professores: Quem são? Onde vêm? Para onde vão?* Lisboa: ISEF
- Nóvoa, A. (2009). *Professores – imagens do futuro presente*. Lisboa: Educa
- Roldão, M. C. (2003). Diferenciação curricular e inclusão. In D. Rodrigues (Org.), *Perspetivas sobre a inclusão: Da educação à sociedade* (pp. 151-165). Porto: Porto Editora.
- Roldão, M.C. (2007) Função docente – natureza e construção do conhecimento profissional. *Revista Brasileira de Educação*, 2007, Jan-Abril.Vol.12, nº 34, 94-103.

Roldão, M.C., Neto-Mendes, A., Costa, J.A. & Alonso, L. (2006). Organização do trabalho docente: uma década em análise (1996-2005). *Investigar em Educação nº 5 – Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 17-148.

Sousa, F. (2010). *Diferenciação curricular e Deliberação Docente*. Porto: Porto Editora.

Tanner D. e Tanner, L. (1980). *Curriculum Development - Theory into Practice*. N.York & London: Macmillan.

## Tecnologia Organizacional TurmaMais

### - Promoção do sucesso escolar

Teodolinda Magro-C<sup>33</sup>

#### Resumo

*Descreve-se o modo como a tecnologia organizacional TurmaMais procede à distribuição dos grupos de alunos entre as turmas de origem e a turma a mais, quer no modelo original que prevê a existência de créditos letivos suplementares para funcionar, quer nas duas modalidades de reorganização das turmas sem recurso a créditos letivos adicionais. Apresenta-se a proposta de organização da escola baseando a sua ação na promoção do sucesso escolar e abandonando o conceito de combate ao insucesso escolar. É explicado o modo como esta tipologia organizacional centra a sua ação em duas ideias de mudança no interior da escola: i) mudança do conceito de organização da turma e ii) mudança na articulação entre os docentes dos Conselhos de Turma, de Ano e das Áreas Disciplinares. Enunciam-se e descrevem-se as características do ecossistema psicopedagógico, a saber: i) rotação de alunos entre as turmas; ii) critérios de avaliação atitudinais; iii) Monitorização e contratualização das aprendizagens dos e com os alunos; iv) e avaliação formativa.*

#### **1. A rotação do grupo de alunos no modelo original da TurmaMais**

Sempre que se fala de programas de combate ao insucesso escolar pensa-se, de modo geral, no apoio aos alunos com mais dificuldades. O Projeto TurmaMais não se enquadra nesta filosofia já que foi especificamente concebido para promover o sucesso escolar de todos os alunos: os alunos com dificuldades, os alunos médios, os bons e os excelentes alunos.

O que propomos para a promoção do sucesso escolar em todos os alunos? Apenas duas ideias de mudança:

---

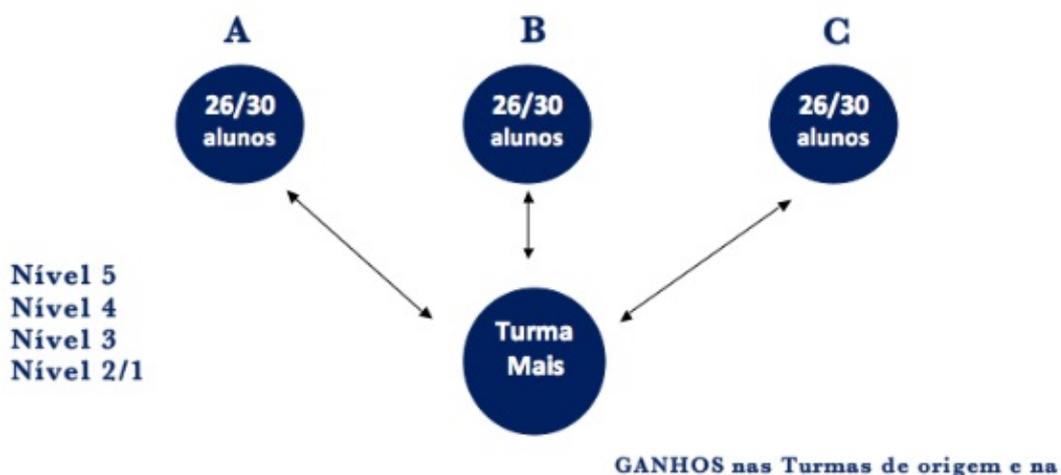
<sup>33</sup> Escola Secundária/3 Rainha Santa Isabel - Estremoz, Portugal - turmamais02@gmail.com

- i) mudar a organização dos grupos turmas;
- ii) mudar a articulação dos professores enquanto docentes da mesma turma e ano de escolaridade.

Como pomos em prática a primeira ideia? Qual o nosso modelo de organização das turmas?

As turmas de origem são organizadas de acordo com a dimensão e heterogeneidade de género, idade, e percursos escolares dos alunos, de acordo com o estipulado na lei.

## ORGANIZAÇÃO DA TurmaMais



**Figura 1.** Esquema organizativo da rotação de alunos entre a TurmaMais e a Turma de origem

Cada conjunto de duas ou três turmas será atribuída a um conjunto de docentes (podendo ser apenas um ou mais por área disciplinar) que trabalhará enquanto Equipa Educativa com todos os alunos das turmas de origem.

Será criada uma turma a mais para o conjunto destas duas ou três turmas para onde serão deslocados, a algumas disciplinas (ou desejavelmente a todas), grupos de alunos temporários com interesses escolares algo semelhantes, ou com os mesmos estilos de aprendizagem, como se pode observar na Figura 1.

Não estamos a falar de turmas de nível com alunos fixos que irão funcionar por tempo indeterminado. Estamos a falar da criação de grupos temporários de alunos que durante 5 a 7 semanas serão sujeitos a uma rotação previamente definida pelo Conselho de Turma. Essa rotação terá em conta as características dos alunos face aos seus interesses pelo trabalho, às

relações interpessoais que o possibilitem, ou aos seus estilos de aprendizagem. Obviamente que todos os alunos de cada turma serão chamados a frequentar a TurmaMais no momento previamente calendarizado pela Equipa Educativa.

O modelo de rotação destes grupos de alunos pode ser o visível na Figura 2, ou outro, caso se opte pela organização de grupos de alunos com diferentes estilos de aprendizagem.

<b>1º período</b>	<b>6 semanas - nível 4/5</b> <b>6 semanas - nível 2</b>
<b>2º período</b>	<b>6 semanas - nível 4</b> <b>6 semanas - nível 3/2</b>
<b>3º período</b>	<b>alunos em risco de retenção</b>

**Figura 2.** Rotação original dos grupos de alunos pela TurmaMais.

Este é o modo pelo qual conseguimos trabalhar com grupos temporários de alunos, de menor dimensão, com menor heterogeneidade quer nas turmas de origem, quer na TurmaMais, o que nos possibilita “organizar e gerir o processo ensino-aprendizagem adotando estratégias de diferenciação pedagógica suscetíveis de responder às necessidades individuais dos alunos” (artigo 10.º A do Decreto-Lei 41 de fevereiro de 2012).

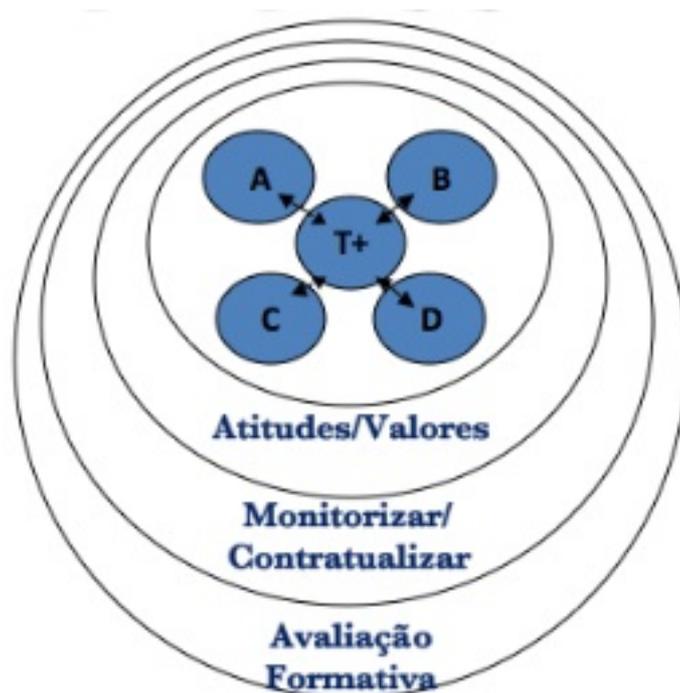
As necessidades individuais dos alunos que pretendemos satisfazer são, como se pode compreender tanto as dos alunos bons e excelentes como a daqueles que apresentam dificuldades nas suas atitudes ou nas aprendizagens. Se optarmos pela constituição de grupos de alunos de acordo com os seus estilos de aprendizagem é aconselhado manter-se o calendário de divisão dos grupos por período como é descrito na Figura 2, decidindo qual o melhor momento de fazer passar em cada período de tempo os alunos reveladores do estilo de aprendizagem ativo, reflexivo, teórico e pragmático (Kolb & Kolb, 2005; Honey & Mumford, 1992). É nisto que acreditamos: na criação de espaços de trabalho em sala de aula em que todos os alunos possam ver satisfeitos os seus direitos de melhorar as suas aprendizagens.

## 2. O ecossistema psicopedagógico TurmaMais

A segunda ideia de mudança que propomos para a promoção do sucesso escolar dos alunos prende-se com a mudança da articulação dos professores enquanto docentes da mesma turma ou ano de escolaridade.

Propomos que mude o figurino tradicional das nossas relações enquanto docentes do mesmo Conselho de Turma ou de Ano. Mudar o estar, a reflexão e a tomada conjunta de decisões da Equipa Educativa fundada na prática continuada de quatro procedimentos que deverão ser comuns a todos os docentes do Conselho de Turma, a Equipa Educativa, observáveis na Figura 3:

- i) atuação uniforme sobre as atitudes e valores dos alunos;
- ii) monitorização dos resultados obtidos;
- iii) contratualização dos resultados a obter;
- iv) fomento das práticas de avaliação formativa no trabalho diário em sala de aula;



**Figura 3.** Ecossistema psicopedagógico TurmaMais

Analisemos em pormenor o que falha nas nossas escolas em relação ao uso de cada um destes quatro procedimentos e quais as mudanças que precisamos introduzir.

Obviamente todas as escolas têm e usam o seu documento de registo de Atitudes e Valores. Demasiadas vezes, este instrumento apresenta algumas das seguintes dificuldades:

- tem um número elevado de descritores e subdescritores;
- alguns dos descritores são genéricos e subjetivos permitindo a cada docente interpretações diferentes;
- outros descritores são difíceis de se distinguirem entre si, por exemplo, como diferenciar a responsabilidade do interesse, o interesse do empenho ?;
- e, por vezes, cada departamento tem a sua grelha de atitudes e valores diferente o que faz com que o mesmo aluno na aula de Português, História, Educação Visual e Ciências seja avaliado no domínio atitudinal com descritores e pesos diferentes.

O que as escolas com Projeto TurmaMais têm sido convidadas a fazer é a repensar todas estas questões por forma a centrarem esta temática na resposta à seguinte pergunta: Quais são as atitudes e valores que os alunos devem ter no interior da sala de aula para que seja possível melhorar o ambiente de trabalho e desenvolver aprendizagens de qualidade? Da discussão partilhada e profunda desta questão têm resultado modelos de documentos de registo de Atitudes e Valores que apresentam um conjunto de características que a prática tem demonstrado serem eficazes na mudança das atitudes dos alunos face ao trabalho, como aquele que, a título meramente exemplificativo, se pode observar na Figura 4.

<b>Registo dos critérios avaliação atitudinais da disciplina X 1º período</b>				
<b>Empenho/ Interesse (60%)</b>		<b>Responsabilidade (10%)</b>		<b>Comportamento (30%)</b>
<b>Realizei as tarefas da aula</b>	<b>Fiz os TPC</b>	<b>Trouxe material</b>	<b>Sou pontual</b>	<b>Não perturbo</b>
<b>50% (- 10%)</b>	<b>10% (- 2%)</b>	<b>5% (- 1%)</b>	<b>5% (- 1%)</b>	<b>30% (- 6%)</b>
40% 12/10/2012 30% 02/11/2012	8% 02/11/2012 6% 21/11/ 2012 4% 02/12/2012			24% 28/10/2012 18% 05/12/2012

**Figura 4.** Exemplo de operacionalização dos Critérios Atitudinais

Esses documentos caracterizam-se por terem poucos descritores. Cada descritor é objetivo e não é possível ser confundido com os restantes. Cada descritor pode ser alvo de registo porque pode ser traduzido numa ação claramente observável. Cada descritor aqui apresentado foi considerado fundamental, pelos docentes, para permitir um ambiente de trabalho de qualidade e, não há mais subdivisões e subsubdivisões de descritores. Todos os docentes do mesmo Conselho de Turma, a Equipa Educativa, usam os mesmos descritores com a mesma cotação. O aluno é ativamente comprometido já que no início de cada período regista no seu caderno este quadro e procede ao seu preenchimento sempre que incorre numa infração. Daí o aluno apercebe-se no final de cada aula dos pontos perdidos de acordo com a infração que cometeu.

Em resumo: os Critérios Atitudinais têm de se transformar num instrumento útil de autorregulação das atitudes dos alunos pelo que deverão ser alvo de reflexões continuadas para alcançar esse objetivo.

O segundo procedimento que temos vindo a aprofundar em todas as escolas com Projeto TurmaMais é o da monitorização das aprendizagens. Obviamente que todas as escolas disponibilizam informações aos seus alunos e encarregados de educação sobre os resultados das aprendizagens. E como é feita essa informação? Caracteriza-se, muitas vezes, por ser feita de modo diferente por cada professor mesmo dentro de cada turma:

- a maioria dos docentes informa das percentagens obtidas pelos alunos nos testes e trabalhos;
- pode haver casos de docentes que apenas dão informação qualitativa;
- a percentagem final obtida pelos alunos pode ser referida na última aula de cada período por alguns docentes;
- outros docentes informam do nível a que o aluno chegou sem referir as percentagens;
- alguns referem a percentagem a que o aluno chegou distinguindo o que obtiveram nos critérios atitudinais e nos cognitivos;
- muitos docentes projetam a sua grelha de avaliação de final de período para informação detalhada aos alunos;
- há ainda alguns docentes que estimulam os seus alunos a efetuar os cálculos de toda a avaliação realizada durante o período por forma a que estes se apercebam da importância de todo o seu trabalho.

O que nós sugerimos é que esta monitorização seja uma informação cada vez mais objetiva para o aluno, aplicada da mesma forma pelo Conselho de Turma, a Equipa Educativa, e

corresponsabilizante, por forma a servir de regulação para alunos e pais, não só do trabalho já feito, como do trabalho a desenvolver. Que sugerimos então na prática? As escolas com Projeto TurmaMais são desafiadas a que em todas as disciplinas e em todos os anos de escolaridade (do 4º ao 12º ano) os alunos e pais sejam informados da evolução das suas classificações não apenas em termos do nível obtido (1, 2, 3, 4 ou 5) mas da percentagem obtida até ao momento. Obviamente que não falamos apenas das percentagens obtidas nos testes e nos trabalhos. Falamos da percentagem da avaliação contínua obtida por cada aluno, quer nos domínios atitudinais, quer nos domínios cognitivos em cada um dos 5 momentos de avaliação a que o aluno deve ser sujeito: 1ª reunião intercalar; reunião de final de 1º período; 2ª reunião intercalar; reunião de final de 2º período e reunião de final de 3º período.

**MONITORIZAÇÃO**

Ano	Período	Reunião do CT	Avaliação
4.º ao 9.º	1.º	Intercalar	<b>31%</b>
		Final	<b>36%</b>
	2.º	Intercalar	<b>42%</b>
		Final	<b>45%</b>
	3.º	Final	<b>48%</b>

**Figura 5.** Monitorizar para informar pais e alunos em tempo útil.

Este procedimento tem extraordinários resultados pois permite aos alunos que se encontram com nível 2 tomarem consciência do facto de estarem mais longe ou mais perto dos 50% que deveriam obter para passarem para o nível 3. É ainda um procedimento poderoso para os alunos que oscilam entre o nível 3 e 2 ou entre o nível 3 e 4. O registo e a partilha continuada desta informação, ao longo de um ano, feita de forma igual por todos os professores em todas as disciplinas, é o procedimento que nos permite ajuizar, no final de cada ano letivo, se um aluno está ou não em condições de transitar de ano ao abrigo da lógica de ciclo.

O terceiro procedimento que o projeto TurmaMais tem aprofundado é o da contratualização progressiva dos resultados a obter pelos alunos. Não basta informar o aluno que ele obteve, até ao momento, a média de 28% a Ciências Físico-Químicas, após análise dos seus resultados dos trabalhos e das atitudes. É importante que o professor fixe com o aluno a meta que este

deve atingir quando chegarmos ao próximo momento de avaliação seja ele intercalar ou de final de período. É importante que todos os resultados do trabalho do aluno, durante esse período, estejam sempre a ser comparados com a meta percentual que se pretende alcançar levando-o a acreditar e a experimentar que pode aprender mais e melhor.

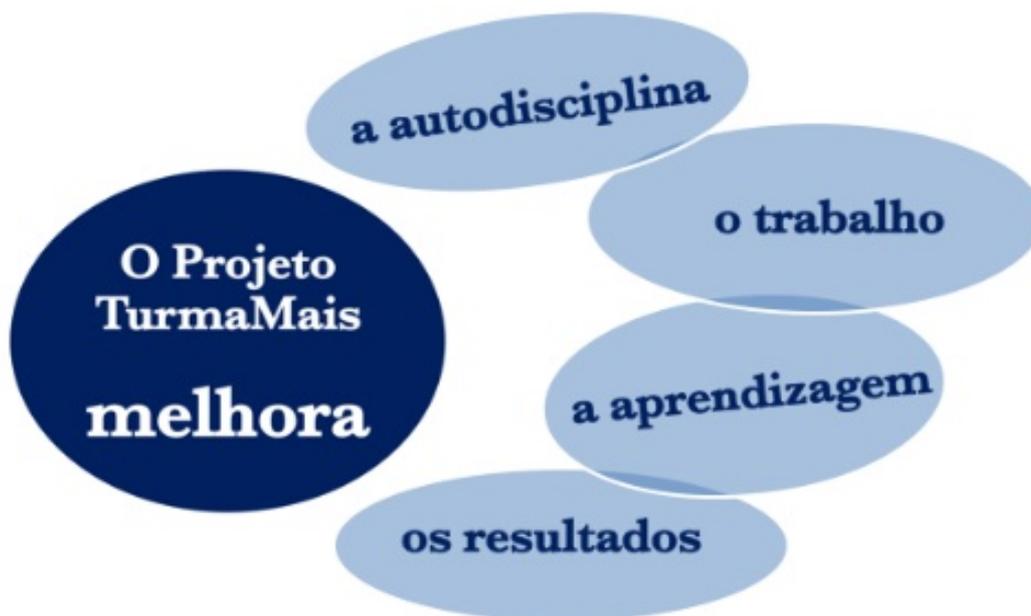
**MONITORIZAÇÃO**  
**CONTRATUALIZAÇÃO**

Ano	Período	Reunião	Resultados
7°	1.º	Intercalar	31%
		Contrato	35%
		Final	36%
		Contrato	43%
	2.º	Intercalar	42%
		Contrato	46%
		Final	45%
		Contrato	50%
	3.º	Final	48%

**Figure 6.** Contratualização progressiva dos resultados da aprendizagem.

Por fim, o quarto procedimento, é o do reforço do trabalho formativo em todas as disciplinas. Nesse sentido, temos insistido sempre na importância da formação nesta área, por forma a aprofundar-se a teoria e a prática que envolve o conceito de avaliação formativa, já que estamos conscientes que o seu uso, como a literatura científica demonstra, permite: que todos os alunos melhoram a qualidade das suas aprendizagens. Os alunos com melhorias mais significativas são os que apresentam dificuldades de aprendizagem. Os alunos quando sujeitos a avaliação externa obtêm classificações superiores aos que frequentam escolas que baseiam o seu trabalho apenas na avaliação sumativa (Black & William, 1998).

O Projeto TurmaMais propõe duas mudanças substanciais na escola: a primeira é a mudança do conceito de turma e a segunda é a mudança na articulação entre os docentes de cada Conselho de Turma ou de Ano, fazendo com que estes se transformem verdadeiramente numa Equipa Educativa que promove, articuladamente, uma intervenção eficaz na promoção do sucesso escolar dos alunos à sua guarda. Estas duas mudanças na organização da escola permitem que um maior número de alunos melhore os seus resultados por ter aumentado o seu empenho no trabalho e consequentemente ter conseguido melhores aprendizagens.



**Figure 7.** Objetivos das mudanças introduzidas pelo Projeto TurmaMais.

Na prática os quatro procedimentos que aqui deixamos, já experimentados em dezenas de escolas com o Projeto TurmaMais, ao longo de vários anos letivos, não são de *per se* originais, isto é, não são criação do Projeto. O que traz de novo então o Projeto TurmaMais? São essencialmente três efeitos a que chamamos: primeiro, o efeito tijolo; segundo, o efeito cimento; e, terceiro, o efeito construção. Aquilo no qual o Projeto TurmaMais revela originalidade é, em primeiro lugar, uma profunda reflexão feita sobre cada um dos quatro procedimentos enunciados, cada um dos quatro tijolos: Critérios Atitudinais; Monitorização; Contratualização e Avaliação Formativa, por forma a permitir que o seu uso seja o apropriado face à especificidade de cada grupo de alunos. Em segundo lugar o Projeto TurmaMais introduz como novidade o facto de ter compreendido que estes procedimentos e instrumentos, enquanto técnicas organizativas e de trabalho, quando conjugados entre si e usadas pela maioria dos docentes de uma Equipa Educativa têm um enorme potencial na mudança de atitudes dos alunos perante o trabalho na sala de aula. Este é o efeito cimento. Por fim o Projeto TurmaMais introduz como terceira originalidade, o efeito construção, ao ter percebido que a circulação temporária de grupos de alunos, com características menos heterogéneas entre as turmas de origem e a turma a mais, sendo condição necessária para promover o sucesso dos alunos deverá ser conjugada com o aperfeiçoamento das práticas reflexivas e adhocráticas das Equipas Educativas.

### 3. A opção pela promoção do sucesso escolar em detrimento do combate ao insucesso escolar

No sistema educativo nacional tem havido uma clara opção, consciente ou não, de privilegiar o combate ao insucesso escolar em detrimento da promoção do sucesso escolar. A diferença entre estes dois conceitos é, a nosso ver, de essencial importância, pois faz radicar o momento de intervenção da escola sobre as dificuldades ou diferenças de aprendizagem dos alunos em períodos de tempo completamente distintos.

A ideia de combate ao insucesso escolar leva a escola a intervir quando as dificuldades de aprendizagem se tornam de tal modo visíveis que levam à possibilidade de retenção ou não aprovação do aluno. É por isso que, em muitos casos, um grande número dos recursos de apoio dos alunos é encaminhado para os anos terminais de ciclo. A nossa perspectiva é a de que o maior número de recursos de apoio aos alunos deveria ser desviado para os anos iniciais de ciclo (1.º ano, 5.º ano, 7.º ano e 10.º ano) mantendo-se os apoios nos anos seguintes a um nível apenas profilático.

A dificuldade dos programas de combate ao insucesso escolar em conseguir fazer aumentar, de forma sustentada, as taxas de aprovação dos alunos no final de cada ciclo deve-se, em nosso entender, à tardia intervenção sobre os reais problemas de aprendizagem dos alunos. Ao aplicar-se um programa de combate ao insucesso escolar no 5.º ou 7.º anos esperando obter-se resultados compensadores no final do respetivo ciclo, esquece-se que os problemas detetados nos quatro anos iniciais, e não devidamente resolvidos acabam, inevitavelmente, por manter taxas elevadas de insucesso no final de cada ciclo, mesmo que consigam aumentar as taxas de transição nos anos não terminais de ciclo. É por esta razão que a proposta de aplicação do Projeto TurmaMais é a de no ano inicial da sua aplicação em qualquer escola se intervencione o 1.º e 2.º anos, o 5.º ano e o 7.º ano conforme o descrito na Figura 8.

**1.º ano de intervenção**

1.º ciclo	1.º ano
	2.º ano
2.º ciclo	5.º ano
3.º ciclo	7.º ano

**Figure 8.** Esquema de distribuição massiva dos apoios educativos numa escola num primeiro ano de intervenção do Projeto TurmaMais

No segundo ano de intervenção do Projeto TurmaMais a escola deve voltar a apoiar de modo massivo os anos iniciais de ciclo, de acordo com o explicitado na Figura 8 e, começar a aplicar apoios compensatórios e profiláticos no 3.º, 6.º e 8.º anos de escolaridade de acordo com o descrito na Figura 9.

## 2.º ano de intervenção

1.º ciclo	1.º ano	iniciação
	2.º ano	continuidade
	3.º ano	
2.º ciclo	5.º ano	iniciação
	6.º ano	continuidade
3.º ciclo	7.º ano	iniciação
	8.º ano	continuidade

**Figure 9.** Esquema de distribuição dos apoios educativos numa escola no segundo ano de intervenção do Projeto TurmaMais

Por fim, no terceiro ano de intervenção do Projeto TurmaMais, a escola deve voltar a alocar recursos substanciais nos anos iniciais de ciclo e estender, de modo profilático recursos de apoio ao 2.º, 3.º e 4.º anos do 1.º ciclo, bem como ao 6.º, 8.º e 9.º anos, como pode ser visualizado na Figura 10.

### 3.º ano de intervenção

1.º ciclo	1.º ano	iniciação
	2.º ano	continuidade
	3.º ano	
	4.º ano	
2.º ciclo	5.º ano	iniciação
	6.º ano	continuidade
3.º ciclo	7.º ano	iniciação
	8.º ano	continuidade
	9.º ano	

**Figura 10.** Esquema de distribuição dos apoios educativos numa escola no terceiro ano de intervenção do Projeto TurmaMais

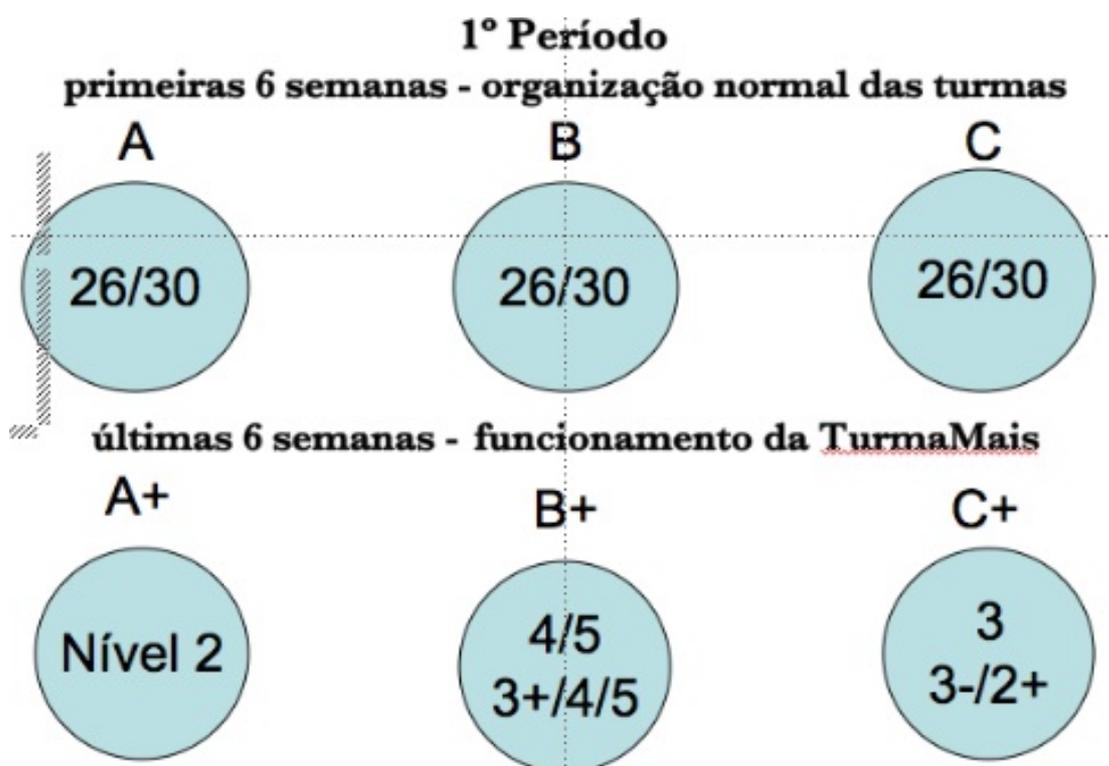
#### 4. Aplicação do Projeto TurmaMais sem recurso a crédito letivo adicional

A necessidade de aplicar apoios educativos, baseados na tipologia organizacional TurmaMais, do 1.º ao 9.º ano, e a diminuição progressiva dos créditos letivos concedidos às escolas, para efeitos de apoio aos alunos, levou ao aparecimento de duas modalidades de rotação dos alunos que em tudo respeitam os princípios básicos do Projeto e permitem a sua aplicação sem recurso a créditos letivos adicionais.

Enunciamos agora a descrição da primeira modalidade organizadora de distribuição do serviço letivo e de criação de grupos de alunos que permite esta solução:

1. Serão criadas três (ou quatro) turmas em qualquer ano de escolaridade respeitando a heterogeneidade que os normativos legais obrigam: número de alunos por turma, equilíbrio no número de alunos por género, idade e percurso escolar.
2. Após a escolha das disciplinas (2.º, 3.º ciclos e ensino secundário) ou áreas (1.º ciclo) a intervencionar um docente diferente lecionará a mesma disciplina ou área em cada turma.
3. Cada turma terá no mesmo dia e hora a disciplina ou área intervencionada.

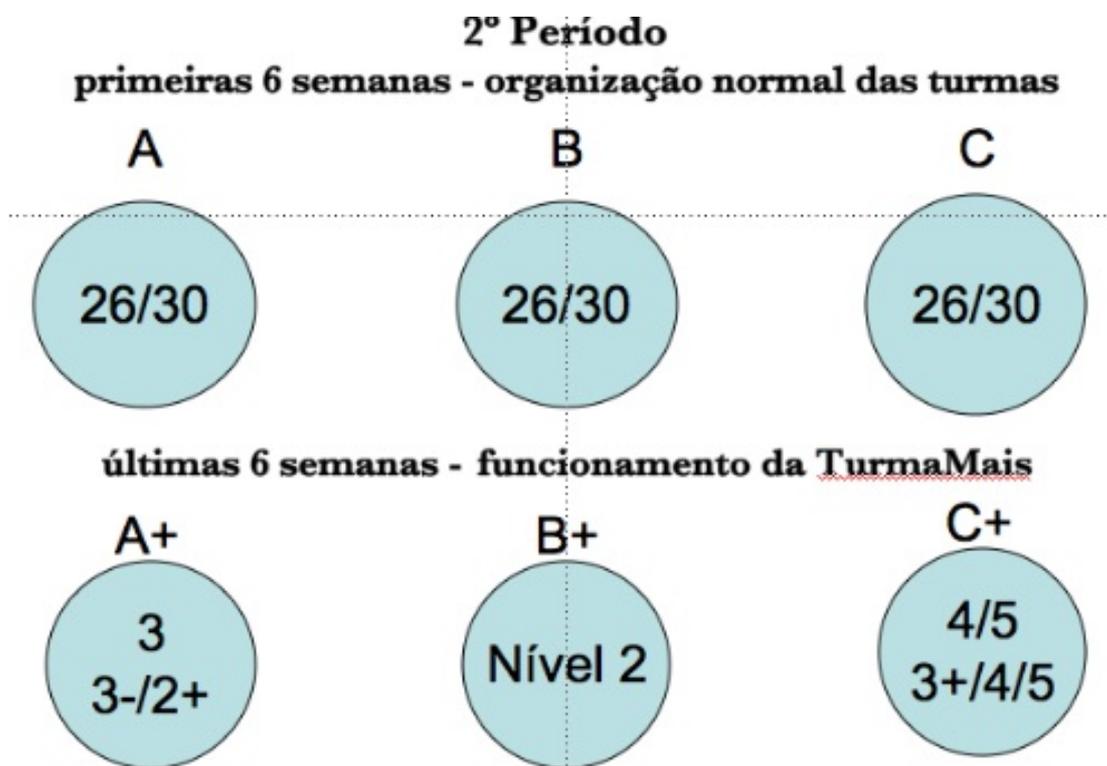
4. Na primeira parte do 1.º, 2.º e 3.º períodos (caso o 3.º período tenha mais de dois meses de aulas) as turmas serão formadas pelos alunos originais das mesmas. Este período de frequência será de cerca de 6 semanas nos dois primeiros Períodos e de 4 semanas no 3.º Período.
5. Na segunda parte do 1.º período haverá reorganização dos alunos pelas três turmas de acordo com o seguinte modelo:
  - 5.1. A turma A+ receberá os alunos de nível 2, a turma B+ receberá os alunos de nível 4 e 5 ou de nível 3+, 4 e 5 (de acordo com as características dominantes do grupo de alunos das três turmas) e a turma C+ receberá os alunos de nível 3 ou 3- e 2 + (de acordo com as características próprias do grupo de aluno). Em alternativa poder-se-á distribuir os alunos pelas três (ou quatro) diferentes turmas de acordo com os seus diversos estilos de aprendizagem. A Figura 11 ilustra a distribuição proposta.



**Figure 11.** Possível distribuição dos alunos, no 1.º Período, com a primeira modalidade do Projeto TurmaMais sem recurso a crédito horário adicional

6. Na segunda parte do 2.º período haverá reorganização dos alunos pelas três turmas de acordo com o seguinte modelo ilustrado na figura 12:

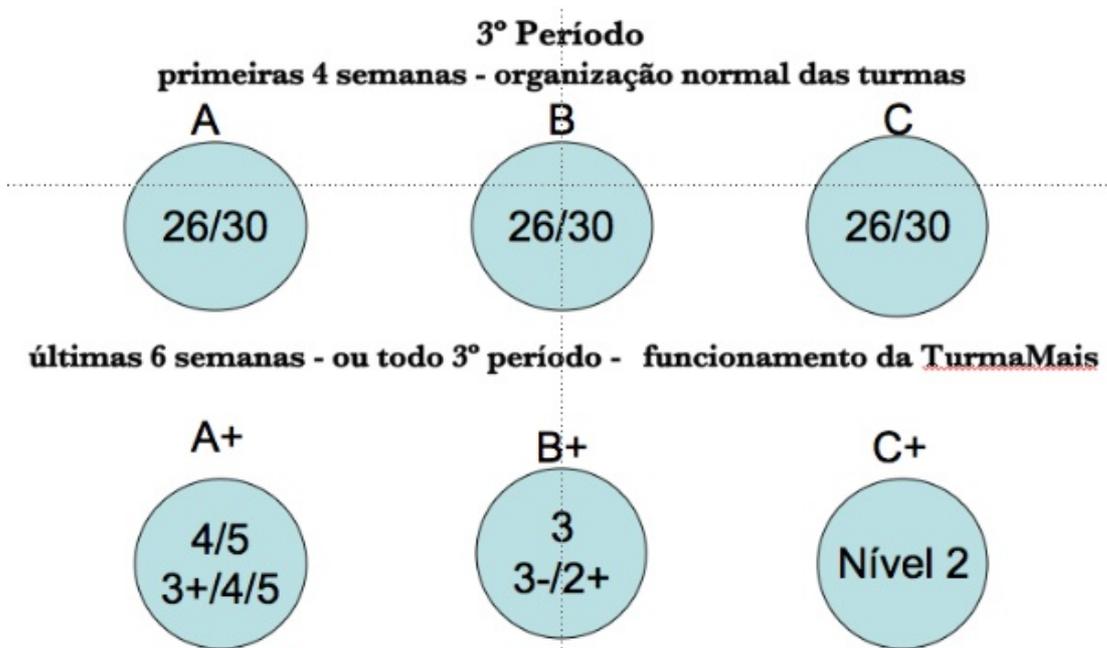
6.1. A turma A+ receberá os alunos de nível 3 ou 3- e 2 + (de acordo com as características próprias do grupo de aluno), a turma B+ receberá os alunos de nível 2 e a turma C+ receberá os alunos de nível 4 e 5 ou de nível 3+, 4 e 5 (de acordo com as características dominantes do grupo de alunos das três turmas).



**Figure 12.** Possível distribuição dos alunos, no 2.º Período, com a primeira modalidade do Projeto TurmaMais sem recurso a crédito horário adicional

7. Na segunda parte do 3.º período (ou na totalidade do 3.º período, de acordo com a decisão da Equipa Educativa) haverá reorganização dos alunos pelas três turmas de acordo com o seguinte modelo, observado na Figura 13:

7.1. A turma A+ receberá os alunos de nível 4 e 5 ou de nível 3+, 4 e 5 (de acordo com as características dominantes do grupo de alunos das três turmas), a turma B+ receberá os alunos de nível 3 ou 3- e 2+ (de acordo com as características próprias do grupo de aluno), e a turma C+ receberá os alunos de nível 2.



**Figura 13.** Possível distribuição dos alunos, no 3.º Período, com a primeira modalidade do Projeto TurmaMais sem recurso a crédito horário adicional

8. A formação de qualquer um destes grupos de alunos deverá ter sempre em conta fatores de comportamento relacional dos alunos pelo que é desejável que alguns alunos sejam agrupados não pelo seu nível de desempenho avaliativo mas pelas suas características comportamentais.
9. Cada professor, no decorrer do ano letivo, trabalhará com todos os diferentes grupos de alunos por forma a desenvolver experiências profissionais estimulantes e continuadas, ao longo do ciclo de estudos, no apoio a alunos em atividades de recuperação e desenvolvimento.
10. O número de alunos por grupo de trabalho poderá (e deverá) ser diferenciado por forma a podermos ter um maior número de alunos nas turmas onde a motivação para o trabalho é maior e as dificuldades dos alunos são menores por comparação com o grupo de trabalho de alunos com mais dificuldades.
11. Os três professores da mesma disciplina ou área de cada turma trabalharão em momentos diferentes com todos os alunos que constituem este grupo de trabalho e aperfeiçoarão estratégias partilhadas para atividades letivas de apoio, remediação e de desenvolvimento, de acordo com a característica do grupo de alunos com que se encontrem a trabalhar em cada momento.

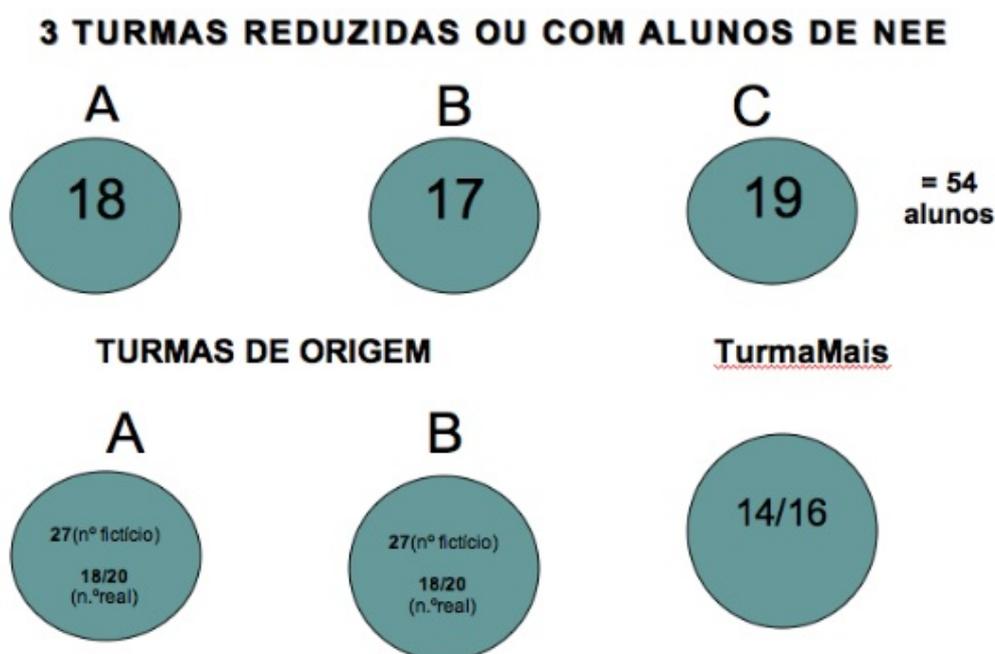
12. Assim se assegura a frequência de apoio mais individualizado de remediação ou de desenvolvimento num período de tempo continuado ( cerca de seis semanas em cada período e, eventualmente, todo o 3º período) para garantir as rotinas de trabalho essenciais ao eficaz trabalho de docentes e discentes com o objetivo de assegurar a lecionação dos conteúdos curriculares mais complexos de cada disciplina.
13. Tendo em conta o enunciado na parte final do ponto anterior, pode ocorrer que a intervenção nos grupos de alunos para efeitos de apoio mais individualizado de remediação ou de desenvolvimento seja feita no início do período letivo, se a esse tempo corresponder a lecionação de conteúdos programáticos mais complexos.
14. A rotação de alunos, entre turmas, aqui proposta tem como objetivo evitar a formação de “turmas de nível” puras com tendência a manterem-se ao longo de todo o ano letivo. Damos assim cumprimento ao ideal da escolaridade obrigatória inclusiva e socializadora consignada na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro) conjugado com a necessidade de “organizar e gerir o processo de ensino-aprendizagem, adotando estratégias de diferenciação pedagógica suscetíveis de responder às necessidades individuais dos alunos” (alínea d, ponto 10 A do Decreto-Lei n.º 41/ fevereiro 2012).
15. Os diferentes grupos de trabalho reunidos em cada turma serão sempre avaliados formalmente através de instrumentos ou propostas de trabalho que respeitem o mesmo grau de dificuldade entre as diferentes turmas intervencionadas.
16. Outra agregação de alunos que pode ser benéfica, em qualquer momento do ano letivo em que a intervenção da TurmaMais ocorra, é aquela que possibilita o trabalho de pares entre os melhores alunos e os que apresentam mais dificuldades.

A segunda modalidade de rotação dos alunos entre as turmas de origem a uma turma a mais sem recurso a crédito horário só poderá aplicar-se no caso de a escola ter algumas turmas, num determinado ano de escolaridade, com redução do número de alunos, devido à inclusão de alunos com necessidades educativas especiais. Passa-se agora à descrição da segunda modalidade organizadora de distribuição do serviço letivo e de criação de grupos de alunos sem recurso a créditos letivos adicionais:

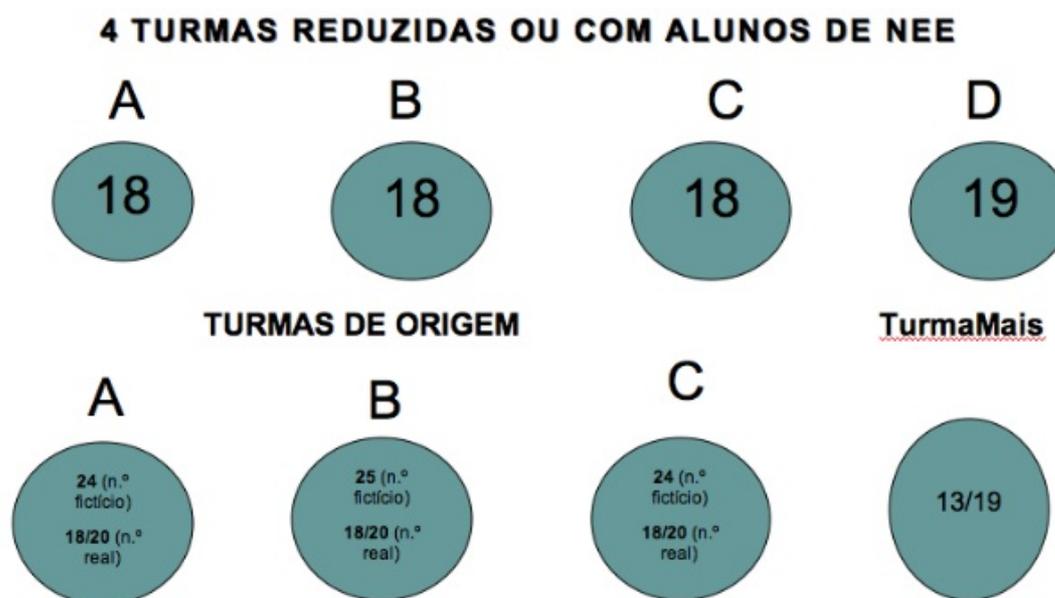
1. Serão criadas 3, 4 ou 5 turmas em qualquer ano de escolaridade respeitando a heterogeneidade que os normativos legais obrigam havendo em alguma, ou todas elas, um menor número de alunos devido à existência de discentes com NEE (nos casos previstos por lei que permitem a frequência máxima de 20 alunos), ou por razões

normais de distribuição do número de alunos. O número de turmas assim constituído é aquele que faz parte da rede escolar aprovada para a escola.

2. Uma das turmas intervencionadas é selecionada para servir de TurmaMais e a totalidade dos alunos das turmas envolvidas é distribuída, “de modo fictício”, pelas restantes.
3. A TurmaMais inicia os seus trabalhos no primeiro dia de aulas, pelo que, em cada turma ficará sempre um número reduzido de alunos. Há que atender ao facto de nas turmas de origem, onde se integrem alunos com NEE, após a saída dos alunos para a TurmaMais, nunca permanecerem mais de 20 alunos. As Figuras 14 e 15 ilustram o que aqui foi descrito, exemplificando a organização do modelo com três e quatro turmas, respetivamente.



**Figura 14.** Possível distribuição dos alunos a partir de três turmas com alunos com NEE, na segunda modalidade do Projeto TurmaMais, sem recurso a crédito horário adicional



**Figura 15.** Possível distribuição dos alunos a partir de quatro turmas com alunos com NEE, na segunda modalidade do Projeto TurmaMais, sem recurso a crédito horário adicional

4. Escolher-se-á o Conselho de Turma que nos mereça maior confiança (ou aquele que tenha um maior número de docentes envolvidos entre as turmas de origem e a TurmaMais para ser aquele que irá reger a TurmaMais).
5. A rotação dos grupos de alunos pela TurmaMais será feita do modo tradicional já conhecido (de acordo com as necessárias adaptações às especificidades do grupo):
  - i) primeira metade do primeiro Período – alunos de nível 5
  - ii) segunda metade do primeiro Período – alunos de nível 2/3
  - iii) primeira metade do segundo Período – alunos de nível 4
  - iv) segunda metade do segundo Período – alunos de nível 3
  - v) terceiro Período - alunos em risco de retenção
6. A formação de qualquer um destes grupos deverá ter sempre em conta fatores de comportamento relacional dos alunos pelo que é desejável que alguns deles sejam agrupados não pelo seu perfil de desempenho avaliativo mas pelas suas características comportamentais.
7. Como todas as disciplinas estão envolvidas isso facilitará na totalidade a feita dos horários. O horário da TurmaMais é apenas mais um horário/turma completo a

todas as disciplinas. Ao sair da sua turma de origem, por um período de 6 semanas, o aluno assume na íntegra o novo horário.

8. O horário da turma escolhida para funcionar como TurmaMais deverá ser o mais atrativo para criar especial motivação dos alunos ao deslocarem-se da sua turma de origem para essa turma.
9. Caso a escola disponha de outras horas através do seu crédito horário pode sempre utilizá-las em reforço nas disciplinas que considere que precisam de par pedagógico na TurmaMais.
10. Os diferentes grupos de trabalho reunidos em cada turma serão sempre avaliados formalmente através de instrumentos ou propostas de trabalho que respeitem o mesmo grau de dificuldade entre as diferentes turmas intervencionadas.

## **Conclusão**

A aplicação da tecnologia organizacional TurmaMais numa organização escolar obriga a que mesma se aproprie, quer do modo de funcionamento original da rotação dos grupos de alunos, quer das modalidades de organização do Projeto sem recurso a créditos letivos adicionais. Só deste modo será possível i) expandir, a um maior número de anos letivos, de modo sequencial, as práticas contidas no ecossistema psicopedagógico TurmaMais e ii) centrar as práticas de apoio pedagógico na promoção do sucesso escolar.

Torna-se ainda importante referir que uma escola que adote esta tecnologia organizacional deve envolver-se, internamente, em processos de monitorização continuados dos seus resultados elegendo como dados fundamentais de reflexão: i) a comparação da sua taxa de sucesso histórico (últimos três ou quatro anos), por ano de escolaridade, com a taxa obtido em cada ano de escolaridade; ii) a comparação da qualidade do sucesso obtido pelos alunos com os anos anteriores ao Projeto e, por fim, mas de importância relevante, iii) a taxa coortal de conclusão de ciclo que lhe permitirá saber quão distante ou próxima está da sua missão: a de certificar um maior número de alunos no tempo certo previsto para cada ciclo de ensino.

## **Bibliografia**

Black, P. & William, D. (1998). *Inside the black box: Raising standards through classroom assessment*. Retirado em outubro de 2010, em

[www.pdkintl.org/kappan/kbla9810.htm](http://www.pdkintl.org/kappan/kbla9810.htm)

- Fialho, I., Salgueiro, H. (2011). *TurmaMais e Sucesso Escolar. Contributos teóricos e práticos*. Évora: Universidade de Évora
- Fialho, I., Verdasca, J. (2012). *TurmaMais e sucesso escolar. Fragmentos de um Percurso*. Évora: Universidade de Évora.
- Fialho, I., Verdasca, J. (2013). *TurmaMais e sucesso escolar. Trajetórias de uma nova cultura de escola*. Évora: Universidade de Évora.
- Honey, P. & Mumford, A. (1992). *The Manual of Learning Styles*. 3rd.ed. London: P. Honey Ed.
- Kolb, A. & Kolb, D. (2005). *The Kolb learning style inventory*. Retirado em dezembro de 2013, em <http://www.whitewater-rescue.com/support/pagepics/lbsitechmanual.pdf>
- Magro-C, T. (2008). “Diversificar meios e conteúdos educativos para melhorar o sucesso-TurmaMais”. In *A Escola Face à Diversidade: percepções, práticas e perspectivas*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Verdasca, J. (2008). “TurmaMais: uma tecnologia organizacional para a promoção do sucesso escolar”. In *Sucesso/Insucesso: escola, economia e sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Verdasca, J., Cruz, T. (2006). “O Projeto TurmaMais: dialogando em torno de uma experiência no combate ao insucesso e abandono escolares”. In *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 5. Lisboa: Universidade Católica Editora.

## Autonomia, contratos e direção das escolas

João Barroso<sup>34</sup>

### Resumo

*O presente texto propõe uma reflexão sobre os elementos distintivos das políticas de reforço da autonomia que se desenvolvem em vários países bem como sobre a diversidade dos seus resultados. Entre as modalidades existentes é dado destaque aos contratos de autonomia na sua relação com as alterações dos modos de regulação estatal e o exercício de funções de direção das escolas.*

### Introdução

O presente texto reúne um conjunto de reflexões sobre os três termos presentes no título – *autonomia, contrato, direção* – que serviram de base à intervenção oral que realizei na Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica (Porto), no âmbito do 3º ciclo de Seminários de Aprofundamento em Administração e Organização Escolar, em 17 de abril de 2013. Optei, por isso, manter um registo próximo da comunicação oral, privilegiando a apresentação das linhas de força que estruturaram a argumentação utilizada e remetendo para a consulta das minhas principais publicações sobre esta matéria, a identificação dos fundamentos teóricos e das bases empíricas que sustentam a minha reflexão<sup>35</sup>.

Assim, numa primeira secção, irei relativizar a ideia da convergência na difusão mundial das políticas de autonomia das escolas, identificando algumas das principais diferenças que existem entre elas.

Numa segunda secção refletirei sobre as características essenciais dos “contratos de autonomia” enquanto instrumentos “pós-burocráticos” de uma regulação “neo-burocrática”.

---

<sup>34</sup> Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

<sup>35</sup> Ver entre outras, Barroso, 1996, 1997, 1999, 2003, 2004, 2005, 2011, 2013b e 2013c.

Para terminar, irei associar as transformações em curso relativas à autonomia das escolas, com a gestão escolar e a redefinição do perfil funcional do diretor.

## 1. Autonomia

A «autonomia» (das escolas) tornou-se um “*objeto sociomediático*”, “uma palavra *in*”, uma espécie de “*buzzword*” ou, como diz Derouet (2002, p.2), “*un mot valise*”, transportada de um contexto para outro. Ela constitui o “leitmotiv” de muitas políticas educativas, nos últimos 30 anos, um pouco por todo o mundo, e é vista por muitos decisores como uma “panaceia” para resolver os problemas da escola pública. Como diz a este propósito Lubienski (2013, p.1):

"Autonomia tornou-se uma espécie de chavão nos últimos anos. Ela é tratada com reverência pelos defensores das “*charters schools*” ... quase como uma panaceia que vai resolver grande parte dos problemas que enfrentam as escolas públicas. A crença é que, dada uma maior autonomia, as escolas são mais capazes de perceber e responder às preferências das famílias para a escolarização e para os incentivos competitivos do mercado educacional emergente”.

A autonomia tem também uma função retórica como eu assinalei a propósito de considerar as políticas de reforço da autonomia como uma “ficção necessária” (Barroso, 2004). Como assinala Bolívar (2004, p.92) a este propósito:

“*A questão não reside no facto da autonomia se ter ficado pelo discurso, sem se traduzir verdadeiramente na prática, mas sim, no facto de ela já fazer parte dos próprios dispositivos de construção do discurso das políticas educativas atuais, o que explica que possa ser utilizada por políticas educativas de sinais ideológicos muito distintos*”.

A referência à “autonomia da escola” surge, na maioria dos países, integrada num conjunto alargado de reformas ou mudanças globais da administração educativa que visam, em geral, reforçar as atribuições, competências e recursos dos órgãos de governo das escolas, no quadro do que nos países anglo-saxónicos vulgarmente se designa de *school based management* ou *local school management*.

Neste sentido, as medidas de concessão (ou reforço) da autonomia das escolas podem constituir variantes (isoladas ou combinadas) de dois processos políticos distintos: descentralização, já não para instâncias da administração intermédia ou local, mas para os próprios estabelecimentos de ensino; privatização, com a transferência das competências de organização e gestão, para entidades privadas, quer tenham, ou não, fins lucrativos.

Apesar da aparência de uma certa fatalidade e homogeneidade, as políticas de autonomia e da “gestão centrada na escola” são muito diferentes, não só devido à ambiguidade do próprio conceito<sup>36</sup>, mas também à plasticidade do seu formato e à influência que o contexto e a história de cada país exercem sobre a receção e aplicação das políticas transacionais (*path dependency*).

### 1.1. A diversidade de políticas

Entre os fatores que explicam a diversidade das políticas de autonomia, em diferentes épocas e diferentes países, destaco os seguintes (ver quadro 1):

<i>Amplitude</i>	Diferentes poderes de decisão, de competências e de recursos.
<i>Campo de aplicação</i>	Diferentes tipos de autonomia: administrativa, financeira, pedagógica, patrimonial.
<i>Destinatários</i>	Diretor, professores, comunidade escolar (alunos, pais), empresas de gestão, sociedade local (empresarial, associativa).
<i>Modalidades</i>	Medidas derogatórias; “contratos de objetivos”; “contratos de autonomia”; parecerias “público-privadas” [“charters schools”, empresas de gestão escolar (EMO-educational management organizations), com ou sem fins lucrativos];
<i>Agenda (política)</i>	Mudança de governo ou de regime; reforma administrativa; modernização da gestão (new public management); reforma educativa; missões económicas de agências internacionais (Banco Mundial, FMI, OCDE, etc.); motivos religiosos;...
<i>Referenciais políticos</i>	Estatal; mercado; corporativo; sociocomunitário.
<i>Problemas a resolver</i>	Governabilidade; legitimidade; regulação; concorrência; democracia; eficácia;
<i>Tipos de escolas</i>	“charters schools” (EUA); escolas “livres” (Suécia); “academias” (Inglaterra); “escolas autónoma” (Hong Kong, Singapura); “independent public schools” (Austrália); etc.

©João Barroso 2014

<sup>36</sup> Um exemplo dessa diversidade de conceitos (racionalidades e percepções) encontra-se presente no estudo de Elisabete Ferreira (2007; 2012) sobre a construção da autonomia numa escola secundária – “autonomia requentada”, “quase-autonomia”, “autonomia redonda”, “autonomia crítica”, “autonomia sensata”.

### Quadro 1. *Diversidade de políticas de autonomia*

A combinação diferenciada dos fatores referidos no quadro 1 permite identificar dois grandes “tipos” de autonomia – *hard* e *soft*.

No primeiro caso (*hard* autonomia), estamos perante formas mais radicais de transferência de competências e de recursos para a escola, ligadas muitas vezes à chamada “liberdade de escolha” da escola pelas famílias, com a criação de escolas independentes ou quase-independentes do Estado (ainda que financiadas com dinheiros públicos), associada à privatização exógena (concessão a privados) da provisão educativa. É o caso, por exemplo, da criação dos “quase-mercados educativos”, das parcerias público-privadas, da escola-empresa.

No segundo caso (*soft* autonomia), as transferências são setoriais e limitadas ao estritamente necessário para aliviar a pressão sobre o estado e sua administração central, mantendo, contudo, o seu poder de organização e controlo. Aqui a privatização é sobretudo endógena (adoção de processos de gestão privada). É o caso, por exemplo, das diferentes modalidades de modernização administrativa e de flexibilização da gestão, na qual se enquadram os contratos de objetivos ou de desenvolvimento, entre outros. Muitas vezes, a autonomia é, nestes casos, meramente retórica, ficando-se pela consagração dos princípios gerais da liberdade formal, sem os meios necessários para agir.

Entre um e outro extremo, encontramos numerosas variantes híbridas, nomeadamente as que procuram conciliar o papel tradicional do Estado com as vantagens operativas atribuídas ao funcionamento do mercado, ou que procuram promover a satisfação dos interesses privados, mantendo o financiamento público, com reduzido controlo estatal.<sup>37</sup>

Um exemplo desta oposição entre estes dois “tipos” de autonomia verifica-se também na clivagem entre a autonomia centrada na gestão (privatização, empresarialização, etc.) que se integra no primeiro tipo e a autonomia centrada na pedagogia (programas, estratégias de ensino, horários, etc.) que se integra no segundo tipo. Esta clivagem joga um papel essencial na oposição entre os que defendem a autonomia para promoverem a privatização da educação e os que defendem a autonomia para melhorar a escola pública.

---

<sup>37</sup> Em Portugal a diversidade de pontos de vista sobre os “tipos de autonomia das escolas”, entre o “hard” e o “soft” (e soluções híbridas) também está presente no debate público e na literatura da especialidade. Refira-se, neste último caso, e a título de mero exemplo (e sem qualquer pretensão de exaustividade): Afonso A. J. (2002), Antunes e Sá (2010), Azevedo e Melo (2011), Barroso (2013b), Dias (1999), Estêvão (2004), Ferreira (2012), Formosinho, Ferreira e Machado (2000), Lima (2007), Machado (2013).

Uma ilustração elucidativa desta oposição encontra-se presente no “caso finlandês”, a propósito dos bons resultados obtidos nos “rankings” do PISA. Apontado como um exemplo de eficácia e um modelo a seguir, por muitos políticos neoliberais, o sistema educativo finlandês contradiz por completo os pressupostos das teorias radicais da autonomia e do *school based management* em que se integram os que defendem os cheques-ensino, a liberdade de escolha, a entrega da gestão a privados. A sua aposta é claramente centrada na importância atribuída ao diretor e à liderança partilhada no domínio educativo, na qualificação do trabalho docente e na relevância da autonomia pedagógica. Neste contexto a autonomia da escola é uma extensão da autonomia profissional dos professores.

Como afirma a este propósito Pasi Sahlberg (2011), no seu conhecido livro *Finnish Lessons. What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*: “Uma das principais mensagens deste livro é que, ao contrário de muitos outros sistemas educativos contemporâneos, o sistema finlandês não foi infetado pela competição do quase-mercado e pelas arriscadas políticas de avaliação por testes” (p.39). Este professor na Universidade de Helsínquia e diretor, até 2013, do Centro de Mobilidade e Cooperação Internacionais do Ministério de Educação Finlandês e, atualmente, professor visitante na Harvard Graduate School of Education, explica em entrevista que deu em 2012 o sentido desta diferença:

Na minha opinião, depois de dez anos de investigação e de estudos comparativos, a principal lição a tirar do sistema finlandês é que existe uma outra via de reforma diferente da que é seguida pela maior parte dos membros da OCDE. Na Inglaterra, nos Estado Unidos, na Austrália, na Nova Zelândia, e em muitos outros países, mesmo na França, existe um “movimento global de reforma educativa” que tende a impor-se e que tem como pontos cardiais a concorrência entre as escolas, a liberdade para os pais escolherem a escola para os seus filhos e a avaliação dos alunos através de testes estandardizados. Pelo contrário, a Finlândia faz da colaboração entre as escolas, da equidade, do profissionalismo dos professores as principais linhas de força do seu sistema. (Sahlberg, 2012, p.24).

## **1.2. A diversidade de resultados**

A diversidade das políticas de autonomia dificulta as análises comparativas sobre as vantagens e inconvenientes das medidas tomadas e a apreciação do sucesso ou insucesso dos seus resultados. Abunda atualmente uma importante literatura sobre a avaliação destas políticas, em particular, no que se refere às *charters schools*, à “liberdade de escolha”, ao “cheque ensino”, ao *school based management* em geral. Apesar de muita desta literatura ser panfletária (a favor ou contra) e pouco baseada em estudos empíricos, existem já análises

comparativas de estudos efetuados em diversos países que permitem retirar algumas ilações significativas, sobretudo no que se refere a dois critérios: resultados escolares dos alunos; equidade e igualdade de oportunidades. No primeiro caso, existem estudos que concluem pela existência, em determinados contextos, de melhorias dos resultados escolares, e outros que mostram a sua inexistência. No segundo caso, existem estudos que mostram um agravamento das desigualdades e outros que ilustram a sua redução. Num caso e noutro é difícil inferir generalizações ou construir teorias explicativas do que se passa quando se introduz uma determinada medida deste tipo. Um exemplo típico destas limitações encontra-se no conhecido estudo realizado em 2009, pelo CREDO (Center for Research on Education Outcomes) da Universidade de Stanford – que conclui: 56% das *charters schools* produzem os mesmos resultados que as outras escolas públicas; 37% produzem piores resultados; 17% produzem melhores resultados (CREDO, 2009). No estudo efetuado em 2013, verifica-se um ligeiro aumento dos casos em que produzem melhores resultados, mas a instabilidade e a variação entre estados mantém-se (CREDO, 2013). Neste ano, em matemática, os resultados das “charters schools” quando comparados com as “escolas públicas tradicionais” (TPS) são 40% iguais, 31% piores e 29 % melhores. Na leitura a percentagem é de 56% iguais, 25% melhores e 19% piores.

Quanto aos riscos de a segregação étnica e social poder ser reforçada pela lógica da concorrência, são vários os estudos que apontam nesse sentido, embora existam diferenças substanciais em função das modalidades que são praticadas. Um bom exemplo deste tipo de conclusões encontra-se na tese de doutoramento de Rebecca Allen *Choice-based secondary schools admissions in England: social stratification and the distribution of educational outcomes*, defendida no Instituto de Educação da Universidade de Londres e que recebeu o Prémio da British Educational Research Association’s (BERA) em 2009:

A análise econométrica [realizada sobre os resultados alcançados pela coorte de alunos do secundário que concluiu o secundário em 2005] não confirma que encorajar as escolas a competir por alunos contribua para aumentar os standards. A tese conclui que as políticas em curso na Inglaterra relativas à admissão dos alunos nas escolas do ensino secundário resultaram num sistema estratificado e nada equitativo, sem ganhos de eficiência mensuráveis induzidos pela competição entre as escolas para a obtenção de alunos (Allen, 2008, p. 1).

De qualquer modo e como os argumentos dos que querem introduzir as medidas mais radicais de autonomia (gestão privada, cheque ensino, liberdade de escolha, escolas independentes, etc.) se baseia na melhoria dos resultados escolares, é, preciso dizer que não há evidências suficientemente sólidas que justifiquem esta opção, pelo que restam as razões ideológicas.

Ainda recentemente Christopher e Sarah Lubienski, com base numa investigação detalhada em duas bases de dados representativas das escolas dos Estados Unidos, põem em causa no seu último livro *The Public School Advantage. Why Public Schools Outperform Private Schools* (Lubienski and Lubienski, 2014) que maior possibilidade de escolha da escola pelas famílias e mais autonomia das escolas produza melhores resultados escolares. Num artigo publicado no *Washington Post* (5 de novembro de 2013) a propósito do lançamento do seu livro, estes investigadores da Universidade de Illinois contestam o pressuposto em que assentam os programas estatais de subsídio das famílias para escolher escolas privadas ou o movimento das “charters schools”, isto é, que a autonomia das escolas da regulação estatal faz com que elas respondam melhor às preferências das famílias e produzam melhores resultados. Com base na análise de uma amostra nacionalmente representativa de 1 355 escolas privadas mostram que, tendo em conta que as escolas privadas servem famílias com mais vantagens associadas ao sucesso escolar (rendimentos e nível de escolarização), “as escolas públicas elementares são, em média, mais eficazes no ensino da matemática”. Por isso, com base neste e em outros dados da sua pesquisa, concluem: “*estamos de acordo que a educação pública está confrontada com sérios problemas. Mas a adoção de modelos privados na educação pública parece não constituir a resposta adequada.*”.

Estes dados são convergentes com os obtidos por Natalie Mons a partir de estudos comparados com base nos resultados do PISA (Mons, 2007, 2008). Como afirma esta investigadora em entrevista no blog “educpros” (13 janeiro 2012) reafirmando o que escreveu em vários outros textos:

Os resultados dos inquéritos empíricos infelizmente não sustentam os fundamentos da poção milagrosa da autonomia das escolas. Estas medidas aumentam os custos, questionam as competências dos atores locais – não se compreende por que razão eles teriam talentos superiores aos atores nacionais – e dão lugar a formas avançadas de nepotismo. Quanto aos seus efeitos sobre os resultados dos alunos, nada foi provado. Certamente que, em certas configurações, um pouco de autonomia pedagógica pode melhorar os resultados dos alunos, mas em todos os casos, estas políticas conduzem a um reforço das desigualdades escolares e sociais na escola (Mons, 2012).

Apesar destes resultados não confirmarem as elevadas expectativas apresentadas pelos seus defensores, é possível identificar algumas perceções positivas e negativas associadas às políticas de *school based management*, com base no estudo elaborado por De Grauwe para a UNESCO, no âmbito do *Education for All Global Monitoring Report*.

Segundo este autor (De Grauwe, 2004), este modelo de organização e gestão da escola tem, do ponto de vista da sua racionalidade, algumas características positivas: *Mais democrático*: uma vez que alarga o poder decisão dos professores e dos pais; *Mais relevante*: uma vez que coloca o poder decisão mais perto do lugar onde se encontram os problemas; *Menos burocrático*: as decisões são tomadas mais depressa porque não têm de seguir os processos burocráticos existentes nos diferentes níveis de administração; *Maior prestação de contas*: a prestação de contas faz-se diretamente aos pais e restante comunidade, havendo a expectativa de ter impacto na eficácia; *Maior mobilização de recursos*: os professores e em particular os pais estão mais disponíveis para contribuir para o funcionamento da escola (mesmo com fundos e outros recursos) se tiverem uma palavra a dizer na sua organização e gestão.

Quanto às características negativas são de destacar, segundo o mesmo autor (De Grauwe, 2004):

- A autonomia (e a descentralização em geral) não resulta de um debate interno nem de uma exigência das próprias organizações, mas de forças externas (agências internacionais, por exemplo), ou do oportunismo político interno, de autoridades nacionais com dificuldades em organizar ou financiar o serviço público. Ela resulta portanto de um processo de cima para baixo, com baixa internalização por parte dos seus supostos beneficiários.

- O reforço da autonomia exige uma maior qualificação dos diretores no domínio da gestão que continua a ser, em geral, bastante insuficiente. Além disso sobrecarrega os diretores com tarefas administrativas e gestionárias, reduzindo a sua ação pedagógica. Estes problemas são agravados nos países menos desenvolvidos, ou com menos recursos, e exigem sistemas de apoio eficazes e dirigidos ao trabalho quotidiano da gestão escolar. De registar, ainda em muitos países, o reforço da perspectiva androcêntrica da gestão provocada por esta exigência de qualificação (gestor, lideranças fortes).

- O enviesamento social dos “conselhos escolares” em função da disponibilidade de tempo, conhecimentos, compreensão do mundo escolar, etc. Os diferentes interesses não estão representados ou quando estão a correlação de forças é desfavorável aos membros das classes populares, ou menos escolarizadas e de menores recursos. Por isso o sistema de participação nas decisões e de prestação de contas é favorável aos grupos economicamente e socialmente mais fortes.

- A competição promovida por este tipo de políticas pode ser feita em detrimento da equidade e da noção de “bem público”.

## 2. Os contratos de autonomia<sup>38</sup>

As medidas de reforço da autonomia das escolas ensaiadas em Portugal, à semelhança do que ocorre em outros países (nomeadamente nas suas formas mais radicais, postas em prática em países de influência anglo-saxónica), correspondem ao que Lascoumes e Le Galès (2004) chamam de “instrumento de ação pública”<sup>39</sup>.

De acordo com os mesmos autores, estes instrumentos determinam, parcialmente o comportamento dos diferentes atores sociais, os recursos que podem ser utilizados e quem os pode utilizar e são sempre expressão, na sua forma original e nos modos como são percebidos e aplicados, de uma determinada conceção da relação entre governantes e governados e, portanto, de uma certa perceção sobre a distribuição do poder. Eles permitem «estabilizar formas de ação coletiva, tornar mais previsível e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores» (idem, p.16).

Neste sentido, as políticas de reforço da autonomia das escolas podem ser vistas e interpretadas à luz deste objetivo de instrumentação da ação pública, de recomposição do papel do Estado e das suas formas de governo. À semelhança do que acontece noutros sectores da administração pública, assistimos, na educação, a uma tentativa de diversificação dos sistemas de coordenação e pilotagem através de criação de instrumentos de governação que põem a tónica mais nos meios e nos resultados da ação pública do que nos princípios e fins das políticas que a determinam.

Isto acontece, segundo Lascoumes e Le Galès (2004), porque, para os diferentes atores, é mais fácil obter um acordo sobre os meios do que sobre os objetivos:

Debater os instrumentos pode ser uma maneira de estruturar, no curto prazo, um espaço de trocas, de negociações e de acordos, deixando de fora as questões que são mais problemáticas. A proliferação de instrumentos não será, também, uma maneira de evacuar as questões políticas? Esta suspeita baseia-se evidentemente na crítica dos livros de receitas da ação pública elaboradas na versão mais neo-liberal da “nova gestão pública” (p.26).

---

<sup>38</sup> A primeira parte do texto referente te aos “contratos de autonomia” é baseada na minha intervenção na conferência internacional sobre “autonomia das escolas” promovida em 2005 pela Fundação Calouste Gulbenkian. Ver Barroso, 2006a.

<sup>39</sup> «Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e significados de que é portador» Lascoumes e Le Galès, 2004, p.13)

Esta centralidade nos instrumentos visa, assim, introduzir na administração pública algumas das mudanças emergentes que Boltanski e Chiapello (1999) identificaram na revisão que fizeram do discurso sobre a gestão empresarial, dominante na década 90 do século XX, em França:

- um deslocamento dos constrangimentos da ação “da exterioridade dos dispositivos para a interioridade das pessoas”;
- a substituição do controlo hierárquico pelo autocontrolo;
- a flexibilização das estruturas com a substituição das organizações piramidais pelas organizações em rede;
- o fim da separação entre organização formal e informal, com a importância que é dada à afetividade, às relações pessoais e à vida privada.

Como referem a este propósito:

A luta desenvolvida nos anos 90 tem como objetivo eliminar, em grande parte, o modelo de empresa forjado no período anterior, por um lado, deslegitimando a hierarquia, a planificação, a autoridade formal, o taylorismo, o estatuto dos “quadros” e as carreiras para toda a vida na mesma empresa, por outro lado, reintroduzindo critérios de personalidade e o uso de relações pessoais que tinham sido eliminadas (Boltanski e Chiapello, 1999, p. 133).

Os “novos” instrumentos de ação pública vão no mesmo sentido:

Eles têm em comum o facto de proporem formas de regulação pública menos dirigistas, isto é, que têm em consideração as críticas recorrentes feitas aos instrumentos do tipo “command and control”. Neste sentido, propõem-se organizar relações políticas diferentes baseadas na comunicação e na concertação, renovando deste modo os fundamentos da sua legitimidade (Lascoumes e Le Galès, 2004, p.362) .

## **2.1. Os contratos de autonomia como instrumentos de regulação**

É neste contexto que as políticas de reforço da autonomia das escolas, vistas à luz do conceito de instrumentação governativa, aparecem claramente associadas à difusão dos processos de contratualização na administração pública.

É o que acontece, por exemplo, com os “contratos de autonomia”, modalidade preconizada inicialmente no estudo prévio que realizei para o Ministério da Educação (Barroso, 1997) e posteriormente consagrada no decreto-lei 115-A/98.

A noção de contrato tinha, neste caso, uma dupla aplicabilidade: como forma de modernização da administração pública em geral; como forma de regular as relações no interior das escolas, entre os indivíduos e os grupos de interesses que representam.

No primeiro caso, o contrato corresponde a “uma redistribuição programada de poderes no seio da administração pública”, com a finalidade de «regenerar a legitimidade política, reforçar a democracia atenuando a desigualdade da relação entre governantes e governados, e melhorar a qualidade dos serviços prestados ao público» (Ogien, 1999, p.125). Neste sentido, a contratualização está intimamente associada ao reforço da autonomia da gestão dos serviços públicos e corresponde a preocupações de tipo gestor.

No segundo caso, o contrato tem uma dimensão mais sócio organizacional, pois consiste na introdução de práticas de participação e negociação na gestão de interesses, no interior das organizações, tendo em vista a construção de acordos e compromissos para a realização de projetos comuns. No caso da escola pública, a contratualização interna tem como referência o projeto educativo e corresponde à construção social do “bem comum” que fundamenta a prestação do serviço educativo. É esta articulação com o “projeto” que faz com que o contrato «se inscreva no registo de cooperação e não do comando» (van Zanten, 2004), mais no domínio da “implicação” do que da “obrigação” (Glasman, 1999). Como assinala Bolívar:

(...) mais do que um novo decreto de autonomia, é preciso abrir o caminho para que as escolas possam apresentar propostas próprias em que se comprometam atingir determinados níveis de sucesso, e em troca, a administração, através de uma espécie de “contratos programa”, deve, em primeiro lugar, apoiá-las e, em segundo lugar, controlar os seus resultados (2010, p.12).

Num caso e noutro, o contrato, ao mesmo tempo que combina uma estratégia de negociação, mobilização dos atores e promoção da sua autonomia, acaba por ter, igualmente, um sentido de controlo e garantia de resultados e da sua obediência a princípios ou normas gerais.

Como sublinham Derouet e Dutercq:

«(...) a relação contratual oferece aos indivíduos, ou, mais exatamente, aos grupos de indivíduos constituídos, uma maior liberdade de ação, mas em contrapartida exige transparência e possibilidade de avaliação. A iniciativa individual só é encorajada se ela se inscreve, num projeto de conjunto e se procura a sinergia com as iniciativas de outros» (1997, p.31).

Para Vandenberghe (2002) a existência deste tipo de dispositivo de contratualização como forma de promover “a descentralização da gestão para as escolas” é acompanhada, quase sempre do aumento das lógicas de avaliação ou regulação externa:

O Ministério delega por um lado, reduzindo a amplitude das regras que enquadram o uso dos recursos postos à disposição das escolas. Mas, ao mesmo tempo, desenvolve instrumentos de controlo à distância, por vezes baseados na medição dos resultados alcançados pelas escolas ou pelos professores (regulação pela avaliação externa). (...) Nos dois casos, assiste-se à emergência duma lógica de contratualização que não só indica as zonas de autonomia, mas também as obrigações: submissão à avaliação externa, obrigação de seguir um determinado currículo, obrigação de participar num sistema de certificação central. E as obrigações contratuais traduzem geralmente a dupla preocupação de garantir a homogeneidade do “produto” (referenciais externos) e a maximização do seu nível (avaliação externa) (2002, p.113).

A lógica subjacente ao “contrato” como instrumento de ação pública (que Vandenberghe opõe ao instrumento do “quase mercado” e ambos à regulação hierárquica) baseia-se na necessidade do “centro” da administração assegurar a complementaridade das decisões face à multiplicidade de unidades decisórias, *a priori*, mais autónomas, definindo referenciais a respeitar, mais do que injunções a cumprir.

O contrato aparece assim, como um instrumento aparentemente eficaz para gerir a “autonomia profissional” dos professores, num quadro de crise da regulação burocrática e da emergência de novas formas de governação (*governance*), substituindo o controlo hierárquico pelo autocontrolo, a obrigação dos meios pela obrigação dos resultados, a regulamentação pela avaliação.

## **2.2. Instrumentos pós-burocráticos de uma regulação neo-burocrática**

Em Portugal, as indecisões e dificuldades na celebração de contratos de autonomia constituem um bom analisador das ambiguidades associadas a este tipo de políticas. Como eu assinalava em 2001, ainda no início do processo, a propósito da avaliação dos dois primeiros anos do decreto-lei 115-A/98:

(...) para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais.(...)

No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os “contratos de autonomia” podem ser decisivos. Contudo não podem ser cometidos os mesmos erros que foram cometidos até agora, o que passa por uma clarificação dos objectivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços da administração, a criação de efectivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada (Barroso, 2001, p.21) .

Foi só em 2007, no ministério de Maria de Lurdes Rodrigues, que se procedeu a um primeiro ensaio de efetivação deste processo com a realização de 22 contratos de autonomia<sup>40</sup>. A contratualização foi sendo progressivamente alargada atingindo em outubro de 2013 cerca de 150 agrupamentos ou escolas.

Embora a investigação empírica sobre o modo como os contratos de autonomia afetaram o funcionamento e o desempenho das escolas e dos agrupamentos seja muito reduzida<sup>41</sup>, tudo indica que estamos perante processos diversificados que ilustram a hibridez da regulação da ação pública no domínio da educação. Como assinala a este propósito Lopes (2012), nas conclusões do seu relevante estudo sobre o processo de negociação dos contratos de autonomia entre 2006 e 2007 (ver igualmente Hipólito, 2011):

Assim, há uma mudança na passagem de um modo de regulação burocrático, impositivo e assistido predominantemente por instrumentos de comando (legislativos e regulamentares), para um modo de regulação que podemos chamar de «pós-burocrático» (Maroy, 2005), em que a "contratualização das relações entre o Estado e as escolas - após o processo duplo da descentralização e do desenvolvimento da avaliação pelos resultados ou de referenciais - constitui uma alternativa possível à regulação segundo o esquema hierárquico clássico." (Vandenberghe, 2001, p. 114) (Lopes, 2012, p. 222).

É por isso que é adequado apelidar os contratos de autonomia como instrumentos pós-burocráticos de uma regulação neo-burocrática. Como tenho afirmado em diferentes contextos, eles prefiguram, no caso português, a ambivalência da alteração dos modos de regulação das políticas educativas, visível em muitos sistemas educativos europeus (ver a este propósito Maroy, 2006 e Barroso, 2006b). Esta ambivalência manifesta-se na existência de um Estado "híbrido" que mistura modos de regulação burocrático-profissional com modalidades emergentes do que vem sendo designado como regulação pós-burocrática que, em muitos casos, se traduz num "Estado neo-burocrático".

---

<sup>40</sup> Sobre este processo de contratualização consultar a obra de Formosinho, Fernandes, Machado, Ferreira (2010) que integraram o grupo de trabalho que acompanhou a negociação e concretização dos contratos de autonomia entre 2006 e 2008. Os autores dão testemunho, com bastante pormenor, dos fundamentos e dos procedimentos adotados pelo grupo de trabalho que conduziram à celebração dos contratos. Numa outra perspetiva, José Hipólito Lopes, na sua tese de doutoramento, analisou este processo (entre janeiro de 2006 e setembro de 2007) na perspetiva da regulação da ação pública e da construção do "estado educador contratual" (ver Lopes, 2012).

<sup>41</sup> De entre as investigações que analisam o processo de contratualização ao nível dos estabelecimentos de ensino consultar, entre outros: Adão (2009); Carvalha, 2009; Carvalho 2011.

Na verdade, como assinalo em outro lugar (Barroso, 2013a, p.17) muitas das medidas adotadas no domínio da administração e gestão das escolas e no reforço da sua autonomia têm subjacentes modos de regulação distintos. A polissemia dos conceitos e a ressemantização das designações facilita esta utilização paradoxal de modelos de organização e de gestão construídos com finalidades opostas: regulação neo-burocrática e regulação pós-burocrática.

No primeiro caso - regulação neo-burocrática - a alteração das formas de governo das escolas e da sua autonomia são orientadas para melhorarem o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da complexidade e diversidade do sistema. Isto significa que é preciso mudar qualquer coisa (os aspetos morfológicos) para preservar a essência do poder e da autoridade do Estado e dos seus sistemas de controlo. Muitas vezes, as transformações da gestão das escolas justificadas pelo *new public management* não passam de uma “modernização cosmética” da administração pública ao serviço dos mesmos fins e do mesmo modelo de funcionamento.

No segundo caso - regulação pós-burocrática - muitas destas medidas inserem-se nas estratégias que visam criar condições para uma recomposição do papel do Estado e novos modos de regulação. Entre estas medidas destacam-se as que viabilizam a criação de um mercado educativo (a autonomia das escolas destina-se a viabilizar a concorrência e a liberdade de escolha) e as que permitem promover um “estado avaliador” (a autonomia serve para justificar a aceitação da avaliação como instrumento de regulação).

### **3. A direção das escolas**

O reforço da autonomia das escolas e a emergência de formas pós-burocráticas de coordenação e gestão (mesmo quando travestidas de formas neo-burocráticas) vieram pôr em causa os processos de trabalho dos diretores escolares e o tipo de liderança praticada. Sendo a autonomia da escola uma construção social ela resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de “caleidoscópica”. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local.

Para realizar esse equilíbrio a função do diretor escolar é essencial e aí reside o principal desafio da sua liderança. Por um lado, ele deve assegurar uma “regulação de proximidade” sobre a escola (Dutercq et Lang 2002), garantindo a realização dos fins do serviço público de educação. Por outro, ele deve ser capaz de exercer uma liderança a todos os níveis que permita reforçar as lideranças individuais dos diversos membros e dar-lhes um sentido coletivo em função de uma missão claramente definida.

Isto só é possível com o reforço da dimensão político-social do trabalho do diretor (com o fim de assegurar o compromisso necessário à construção de um bem comum local) e com a prática de uma liderança transformacional, distributiva e pedagógica que mobilize os membros da organização escolar para a melhoria dos processos e dos resultados das aprendizagens dos alunos.

Importa ainda ter em atenção que, como vimos, as mudanças recentes nas políticas públicas sobre a gestão das escolas surgiram num contexto mais vasto de alteração dos modos de regulação da escola pública, de que são exemplo: a redução (e progressiva extinção) do papel do Estado na educação, com o conseqüente aumento da privatização do serviço educativo; prioridade às reformas de gestão (inspiradas na gestão empresarial) e subordinação das preocupações pedagógicas aos critérios de eficiência e qualidade, definidos segundo uma lógica de mercado; redução dos poderes dos professores e seus sindicatos com a “abertura à sociedade civil” corporizada no aumento da influência dos pais e das empresas na configuração da oferta educativa e sua gestão.

Sem pôr em causa a necessidade de introduzir alterações no modo como são governadas e geridas as nossas escolas é importante chamar a atenção para o facto de a defesa da chamada “modernização da gestão” ser utilizada, muitas vezes, como pretexto para reduzir o funcionamento democrático das instituições educativas. Em abstrato, poderíamos dizer que as duas preocupações (modernização e democracia) não são antagónicas. Isto é, nada obrigaria (antes pelo contrário) que o desejo de uma maior eficácia e qualidade do serviço público prestado pela escola fosse incompatível com a democraticidade do seu funcionamento e a equidade da sua ação. Contudo, a análise política e a investigação empírica têm mostrado (nos mais diversos países e contextos) que as medidas de “modernização da administração pública”, não passam, muitas vezes, de uma simples recomposição do poder e controlos perdidos pela administração, sem que em nada se alterem as relações de dependência entre administradores e administrados e, pior ainda, muitas vezes à custa do próprio funcionamento democrático das instituições e da lógica de serviço público.

Por isso, como tenho dito em várias circunstâncias, o problema atual da gestão escolar é o de saber como é possível dispor de boas formas de coordenação da ação pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das organizações. Não basta ter em conta só os eventuais efeitos que a chamada “profissionalização da gestão” pode ter em termos de “produtividade” e eficácia” da gestão de recursos, mas também os efeitos que produz no domínio da justiça e da equidade do serviço educativo, da promoção da cidadania, da coesão social e da democracia nas escolas.

Neste sentido, a redefinição das funções dos diretores das escolas passa por encontrar um equilíbrio entre polos de ação divergentes: Entre o controlo central e a iniciativa local, como assegurar a autonomia? Entre o primado da gestão e o primado da pedagogia, como desenvolver o profissionalismo? Entre a eficácia e a equidade, como garantir a democracia? É este o verdadeiro desafio que a autonomia contratualizada coloca à regulação das políticas educativas e ao trabalho do diretor.

#### **Referências bibliográficas**

- Adão, M. E. (2009). *Contratos de Autonomia - descentralização, desconcentração, (re)centralização. Que poderes conferiu às escolas?* Porto: Universidade Portucalense
- Infante D. Henrique. Dissertação de Mestrado (policopiada). Disponível em: <http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/123456789/141>
- Afonso, A. J. (2002). “A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público”. In: Licínio C. Lima e Almerindo Janela Afonso (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Allen, R. (2008). *Choice-based secondary schools admissions in England: social stratification and the distribution of educational outcomes*. London: Institute of Education, University of London. (PhD Thesis). Consultado em: [http://eprints.ioe.ac.uk/632/1/Allen\\_2008\\_thesis\\_with\\_corrections.pdf](http://eprints.ioe.ac.uk/632/1/Allen_2008_thesis_with_corrections.pdf)
- Antunes, F. e SÁ, V. (2010). *Públicos Escolares e Regulação da Educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. e Melo, R. Q. (2011). Propostas para um novo modelo de regulação da educação. In *Revista Brotéria*, 2/3, vol.173, Agosto-Setembro de 2011, pp. 161-176. Disponível em:

<http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/Propostas%20para%20um%20novo%20modelo%20de%20regula%C3%A7%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>

- Barroso, J. (1996). "O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In João Barroso, org. *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, pp. 167-189.
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. *Inovação* vol.12, nº3, pp. 9-33.
- Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/7148>
- Barroso, J. (2003). A "escolha da escola" como processo de regulação: integração ou selecção social. In : João Barroso, org. *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições ASA, pp. 79-109.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas a ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. 17 (2), pp. 49-83. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/374/37417203.pdf>
- Barroso, J. (2005). "Liderazgo y autonomia de los centros educativos". In: *Revista Española de Pedagogía*, año LXIII, nº 232, septiembre-diciembre, pp. 423-442.
- Barroso, J. (2006a). A Autonomia das Escolas. Retórica, Instrumento e Modo de Regulação da Acção Política. In AA.VV, *A Autonomia das Escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (pp. 23-48).
- Barroso, J., org. (2006b). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA/Unidade de I&D de Ciências de Educação. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/5761>
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In João Barroso e Natércio Afonso (org.) *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão (pp. 27-58).
- Barroso, J. (2013a). Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: Ângela Maria Martins et al (org.), *Políticas e Gestão da Educação. Desafios em tempos de mudança*. Campinas: Editora Autores Associados Ltda, pp. 1-23

- Barroso, J. (2013b). Autonomia das escolas: públicas virtudes, vícios privados. In Conselho Nacional de Educação (2013), *Serviço Público de Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 109-126 (edição electrónica).
- Barroso, J. (2013c). Autonomia das escolas: entre público e privado. In: V.M.V. Peroni (org.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, pp. 48-57.
- Bolívar Botía, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladoras. In: *Revista de Educación*, nº 333, enero-abril, 2004. Madrid: Ministerio de educación, cultura y deporte, pp. 91-116.
- Bolívar Botía, A. (2010). La autonomía de los centros educativos en España. In *CEE Participación Educativa*, 13, marzo 2010, pp. 8-25. Disponível em: <http://www.mecd.gov.es/revista-cee/pdf/n13-bolivar-botia.pdf>
- Boltanski, L. e Chiapello, È. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Éditions Gallimard
- Carvalho, M. G. d. (2009). *O Contrato de Autonomia no Agrupamento de Escolas da Charneca de Caparica*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Trabalho de Projecto de Mestrado em Ciências da Educação, Administração Educacional. Policopiado. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/2123>
- Carvalho, R. (2011). *A contratualização da autonomia das escolas em Portugal*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica. Tese de doutoramento policopiada. Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/7834>
- CREDO (2009). *Multiple choice. Charter school performance in 16 states*. Stanford: CREDO, the Center for Research on Education Outcomes at Stanford University. Disponível em: [http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE\\_CHOICE\\_CREDO.pdf](http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE_CHOICE_CREDO.pdf)
- CREDO (2013). *National Charter School Study Executive Summary – 2013*. Stanford: CREDO, the Center for Research on Education Outcomes at Stanford University. Disponível em: <https://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Executive%20Summary.pdf>
- De Grauwe, A. (2004). *School-based management (SBM): does it improve quality? Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005 The Quality Imperative*. UNESCO. Disponível em: [http://www.moe.gov.bh/conferences/con22/146639e\\_8.pdf](http://www.moe.gov.bh/conferences/con22/146639e_8.pdf)
- Derouet, J.-L. (2002). La décentralisation dans les sociétés en transition du Centre et de l'Est de l'Europe: les apports d'un regard éloigné. In Ivan Bajomi & Jean-Louis Derouet, (dir.)

- (2002). *La grande récréation. La décentralisation de l'éducation dans six pays autrefois communistes*. Paris: INRP.
- Derouet, J.-L. & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris: INRP e ESF, éditeur.
- Dias, M. (1999). A Autonomia da Escola em Portugal: Igualdade e Diversidade? *Inovação*, Vol.12, nº3, 105-121.
- Dutercq, Y. & Lang, V. (2002) : «L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français. In *Éducation et Sociétés*, nº 8, 2001/2, 49-64.
- Estêvão, C. (2004). *Educação, Justiça e Autonomia – Os Lugares da Escola e o Bem Educativo*. Porto: Edições ASA
- Formosinho, J., Ferreira, F. I. e Machado, J. (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J. Fernandes, A. de S., Machado, J., Ferreira, H. da C. (2010) - *A autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Glasman, D. (1999). Réflexions sur les contrats en éducation. In : *Ville-École-Intégration*, nº 117, juin 1999, pp. 70-111. Disponível em : <http://www2.cndp.fr/revuevei/glasman117.pdf>
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumentação da acção pública. In João Barroso e Natércio Afonso (org.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão (pp. 87-121).
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. dir. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lima, L. C. (2007). Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In: Conselho Nacional de Educação (2007), *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns Contributos de Investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 15-77.
- Lopes, J. H. M. C. (2012). *A Contratualização da Autonomia das Escolas: a regulação da acção pública em educação*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Tese de doutoramento disponível em: [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/55/ulsd062670\\_td\\_tese.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/55/ulsd062670_td_tese.pdf)
- Lubienski, Ch. and Lubienski, S. (2013). Are private schools better than public schools? New book says 'no'. In: *Washington Post* (5 de novembro de 2013). Disponível em :

<http://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/wp/2013/11/05/are-private-schools-better-than-public-schools-new-book-says-no>

Lubienski, Ch. and Lubienski, S. (2014). *The Public School Advantage. Why Public Schools Outperform Private Schools*. Chicago: The University Chicago Press

Lubienski, Ch. & Lee, J. and Gordon, L. (2013). *School Autonomy and Equity in the New Zealand Education Market: A Geographic Analysis of Organizational Behavior and Access*. Working draft. Disponível em: [NZ.Zones .FFPE lubienski lee gordon.pdf](#)

Machado, J. (2013). Para a compreensão da autonomia das escolas em Portugal. In Conselho Nacional de Educação (2013). *Serviço Público de Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 127-140 (edição electrónica).

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF.

Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle des bons choix ?* Paris : PUF.

Mons, N. (2008). Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales. In *Revue française de pédagogie*, 164 - juillet-septembre 2008, pp. 5-13. Disponível em: <http://rfp.revues.org/1985>

Mons, N. (2012). *La doxa de l'autonomie des établissements scolaires : la chronique de Nathalie Mons*. Disponível em: <http://blog.educpros.fr/les-debats-d-educpros/2012/01/la-%c2%abdoxa%c2%bb-de-l%e2%80%99autonomie-des-etablissements-scolaires-la-chronique-de-nathalie-mons/>

Ogien, A. (1999). Contrat, politique et administration. In Erbès-Seguin, Sabine, dir. *Le contrat. Usages et abus d'une notion*. Paris : Desclée de Brouwer, pp. 121-156.

Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons. What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* Teachers College Press.

Sahlberg, P. (2012). Entretien Pasi Sahlberg. Education «L'autonomie, voilà le secret de l'école finlandaise». In *Books*, n° 35, septembre 2012, pp. 23-25. Disponível em : <http://pasisahlberg.com/wp-content/uploads/2012/12/Le-Livre-review-2012.pdf>

Van Zanten, A. (2004). *Les politiques de l'éducation*. Col. Que sais-je ? Paris : PUF

Vandenberghe, V. (2002). Nouvelles formes de régulation : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. In: *Éducation et Sociétés. Revue Internationale de Sociologie de l'Education*, 8, 2001/2, pp. 111-123.

## Práticas de contratualização de autonomia - Realidades e ficções

Rosa Maria Pereira de Carvalho<sup>42</sup>

### Resumo

*O princípio de que as escolas devem ser autónomas, em pelo menos algumas áreas de gestão, é hoje aceite em quase toda a Europa (Eurydice, 2007). Também Portugal tem dado os primeiros passos no processo de governação por contrato e da contratualização da autonomia das escolas, tendo vinte e duas unidades de gestão celebrado contrato de autonomia e desenvolvimento com a respetiva Direção Regional de Educação, em 10 Setembro de 2007. “O contrato de autonomia é referido como uma mais-valia para as escolas, não tanto pelos ganhos externos mas fundamentalmente pela dinâmica interna que imprime às escolas, em consequência, essencialmente, da necessidade de cumprimento das metas mensuráveis. Apesar do “adormecimento” dos contratos de autonomia a partir de finais de 2008, todos os diretores das escolas pretendem renegociar o contrato” (Carvalho, R. 2011).*

*Neste painel, “Práticas de contratualização de autonomia: realidades e ficções”, após a reflexão sobre a pertinência da temática e estado da arte, apresentamos resultados e as principais conclusões da investigação “A contratualização da autonomia das escolas em Portugal ” realizada no âmbito do doutoramento em Ciências da Educação, sob a égide da Faculdade de Ciências da Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa – Porto.*

### Introdução

A autonomia das escolas está na agenda das políticas de países da União Europeia sendo consensual considerar que as escolas devem ser autónomas pelo menos em determinadas áreas. Pensa-se que a mesma poderá ser uma via para a melhoria da qualidade educativa.

---

<sup>42</sup> Centro de Formação de Associação de Escolas do Planalto Beirão- Tondela, Portugal  
rosampcarvalho@gmail.com

Também Portugal tem dado os primeiros passos no processo de governação por contrato e da contratualização da autonomia das escolas. Nesse percurso para os contratos de autonomia, salienta-se o Decreto-Lei n.º 43/89 que consagra a autonomia das escolas e o Dec. Lei nº 115-A/98 que prevê os contratos de autonomia. Os contratos de autonomia em vigor são acordos celebrados entre o Ministério da Educação e as Escolas ou Agrupamentos de Escolas com objetivos gerais e operacionais estabelecidos, para cuja realização as partes assumiram compromissos e encargos (Formosinho *et al.*, 2010, p. 165).

Em 2004 é assinado o primeiro contrato de autonomia com a escola da Ponte; em 2007, tendo como base a Portaria n.º 1260/07, de 26 de setembro que regulamentou os contratos de autonomia, vinte e duas escolas estabelecem contrato de autonomia e a escola de Beiriz (Póvoa de Varzim) aceita este desafio em 2008.

Com o princípio da contratualização da autonomia reforçado pelo Dec. Lei nº 75 /2008, em 2011, são prorrogados por mais um ano e novamente prolongados os contratos das 22 escolas celebrados em 2007.

Preconiza o programa do XIX Governo Constitucional a revisão do modelo com vista ao estabelecimento/alargamento dos contratos de autonomia entre as escolas e a Administração Educativa e a Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, abre a possibilidade de as escolas tomarem a iniciativa de propor ao Ministério da Educação a celebração de um contrato de autonomia para a implementação de "um plano de desenvolvimento" articulado com "um projeto educativo contextualizado, consistente e fundamentado". Esse diploma legal 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.

Hoje, neste contexto político/legal, faz-se o balanço dos Contratos de Autonomia (CA), pensa-se no alargamento a outras escolas, pelo que se afigura atual e oportuna a temática e o painel "Práticas de contratualização de autonomia: realidades e ficções".

## **1. Da investigação "A contratualização da autonomia das escolas em Portugal"**

Procurando compreender a contratualização da autonomia em Portugal, focalizamos o estudo da contratualização da autonomia numa perspetiva meso-analítica articulando as dimensões de macropolítica com os domínios meso e micro contextuais de operacionalização da governação por contrato.

Ancorando-nos numa conceção de que “a autonomia não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder, mas também do uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização faz desse poder” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 91), e como os CA se inscrevem num contexto mais amplo de estudo que é a reconfiguração do papel do estado, está intimamente relacionada com novos modos de regulação da ação pública e com uma nova forma de governação das escolas, sendo os CA projetos de desenvolvimento organizacional, elaboramos a tese tendo como linha condutora: “Estado, Regulação e Governação”, “A Escola como organização aprendente”, “A Autonomia e Governação por contrato”, seguindo-se a parte empírica. Neste âmbito, visando conhecer, compreender e obter uma visão holística da contratualização da autonomia em Portugal, delimitamos o nosso estudo nas vinte e duas unidades de gestão que celebraram contrato de autonomia e desenvolvimento com a Direção Regional de Educação em 10 de setembro de 2007. Demos voz às Escolas, ouvindo em entrevista os 22 Diretores dessas unidades de gestão, e demos voz à Administração, ouvindo 5 responsáveis das Direções Regionais de Educação (DRE). Analisamos/sistematizamos o mais importante dos documentos de autonomia (Contratos de autonomia, Relatórios Anuais de Progresso e Pareceres das Comissões de Acompanhamento Local). Por fim triangulamos todas as fontes de informação e demos resposta às questões de investigação.

## **2. Opção metodológica**

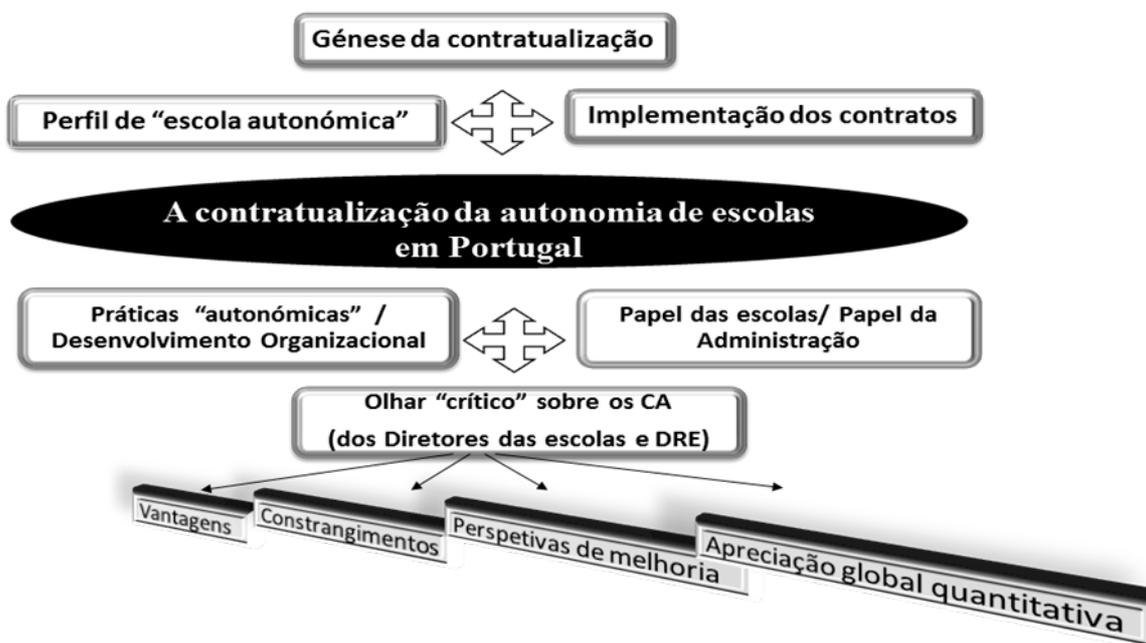
Sabendo que “as entrevistas são um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interação entre pesquisador e entrevistado e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando” (Oliveira, 2007, p. 86), valorizamos como “instrumentos de pesquisa” ou “técnica de recolha de dados” a entrevista semiestruturada.

Para poder conhecer e cruzar as perceções das partes contratantes sobre as mesmas questões elaboramos guiões semelhantes para as entrevistas semiestruturadas a aplicar aos Diretores das Escolas e aos Diretores Regionais de Educação

Tendo em conta a pergunta de partida e as questões de investigação, recorreremos ao know-how dos “atores” diretamente envolvidos e responsáveis por este processo de administração e gestão educativa em Portugal, realizamos um estudo de natureza qualitativa conhecendo, analisando e correlacionando conceções, perceções, opiniões, atitudes e pensamentos dos 22 Diretores das unidades de gestão com contrato de autonomia assinado em 10 de Setembro de 2007 e dos 5 Diretores Regionais de Educação. Como informação supletiva recorreremos aos documentos de autonomia da escola procedendo à Análise documental.

Como os contratos de autonomia obedeciam a uma matriz, foi possível proceder à sistematização e análise quantitativa das cláusulas (objetivos gerais, objetivos operacionais, competências da escola, compromissos da escola, compromissos do Ministério da Educação), por áreas (Organização Pedagógica, Gestão Curricular, Recursos Humanos, Gestão Estratégica, Gestão Patrimonial, Gestão Administrativa e Financeira), evidenciando os mais frequentes.

Para dar resposta às questões de investigação, tomamos como referentes os seguintes eixos de análise:



### 3. Resultados da investigação

A contratualização da autonomia das escolas inscreve-se num processo de reconfiguração do papel do Estado que, identificando as suas lacunas como “gestor” da educação, reconhece a necessidade de “repartir” o poder.

Emergem modelos pós-burocráticos como a “nova gestão pública”, a “regulação em rede” e “a regulação sociocomunitária”, modelos estes que constituem fontes inspiradoras dos contratos de autonomia. À nova gestão pública foram beber a focagem intraorganizacional enfatizando os resultados, eficácia, eficiência, qualidade, definição de objetivos, resultados mensuráveis, prestação de contas e o reforço de mecanismos de avaliação. A regulação em rede, evidenciando as interdependências entre os governos e inúmeros atores sociais, induziu à

necessidade de menos governo, mas mais “governança”. Por sua vez a regulação sociocomunitária valoriza a regulação que brota das práticas comunitárias, reconhecendo a autonomia das escolas como processo social integrado numa dimensão socio-organizacional.

Mobiliza-se o paradigma meso que reconhece o papel da escola na solução dos problemas, o desenvolvimento organizacional (DO) como teoria de desenvolvimento e resposta da escola às mudanças e a conceção de escola como organização aprendente.

É dentro deste referencial de ação pública, do movimento de descentralização administrativa de valorização do “local” e dos atores educativos que se inscreve a autonomia das escolas em Portugal enquanto instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola e é valorizada a contratualização como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normativização quer à descentralização autárquica (Formosinho *et al.*, 2010, p. 31).

Após análise e tratamento das entrevistas aos diretores das escolas e aos Diretores Regionais de Educação e da análise e tratamento dos documentos de autonomia (contratos de autonomia, relatórios anuais de progresso e pareceres das comissões de acompanhamento local), procedemos à triangulação, por eixo de análise, de todas as fontes de informação com o objetivo de, garantindo a fiabilidade e a validade da investigação, encontrar as respostas às questões de investigação por nós formuladas. Quando pertinente, recorreremos ao tratamento quantitativo e revisitamos o quadro teórico-conceitual que suportou a nossa investigação.

### **3.1. Motivações e expectativas**

As partes contratantes, Administração e escolas, tinham motivações e expectativas aparentemente coincidentes.

Para a Administração, qualidade, eficácia e eficiência foram os três pilares e as razões para estabelecer os contratos de autonomia, uma “oportunidade” para resolver os problemas das escolas, melhorar a qualidade do serviço público de educação e projetar a imagem da escola na comunidade. Era também a vontade de encetar, em regime experimental, um processo que desse resposta ao plasmado no Dec. Lei nº 115-A/98, enunciando como objetivos diminuir o insucesso e o abandono, melhorar o sucesso educativo dos alunos, aumentar qualidade do serviço público de educação prestado pelas escolas

Para os diretores das escolas o contrato de autonomia seria também o instrumento para as escolas terem mais competências e mais recursos. Era um “desafio”, uma oportunidade de resolver os seus problemas, hipótese de decidir “localmente”, obter ganhos (para aumentarem

a qualidade do serviço público que prestam), legalizar práticas, valorizar a imagem da escola. Os diretores das escolas tinham expectativas elevadas. Acreditavam no poder de decisão da escola definido normativamente, em que autonomia seria o “poder” reconhecido à escola de tomar decisões nos domínios: estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, organizacional” (Decreto-Lei nº 115-A/98).

### **3.2. Processo conducente ao contrato**

Neste processo há duas partes contratantes (a Administração e as escolas) com trajetos complementares. A iniciativa parte da Administração e os diretores aceitam o “desafio” e promovem a adesão da escola estabelecendo dinâmicas internas conducentes à construção do projeto de contrato de autonomia.

A celebração dos contratos, embora de iniciativa top down e numa relação desigual de poder, pressupôs alguma negociação e acordo entre o Ministério da Educação e as Escolas, permitindo, mais nuns casos que noutros, conjugar o movimento *top down* com iniciativas do tipo *bottom up*.

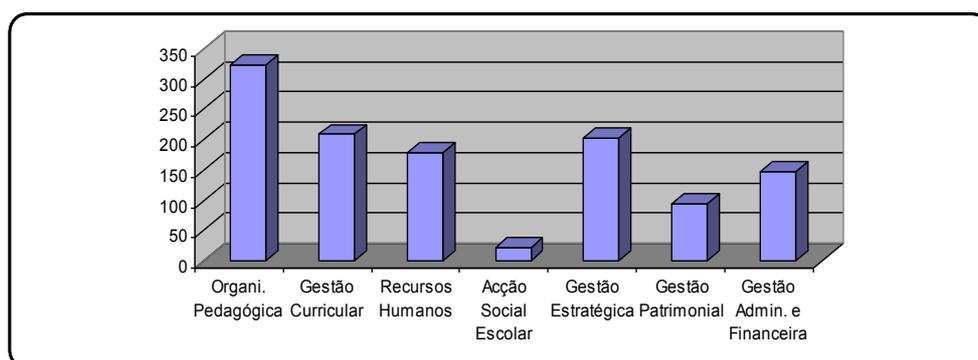
Referem alguns diretores das escolas que “algumas expectativas das escolas foram coartadas. Conhecedores das realidades contextuais elaboraram propostas de contratos de autonomia que, na sua ótica, seriam as mais adequadas para proporcionar a melhoria das escolas mas estas foram formatadas em função de pré-requisitos definidos pela Administração e balizados por um quadro normativo limitador das práticas autonómicas” (Carvalho, 2011, p. 249).

### **3.3. Áreas mais valorizadas nos contratos de autonomia**

Nos contratos estão plasmadas algumas margens de autonomia em várias áreas (organização pedagógica, gestão curricular, gestão de recursos humanos, gestão estratégica, gestão patrimonial, gestão administrativa e financeira), obediência a princípios gerais (tidos por consensuais) de melhoria do serviço público de educação, garantia da melhoria de resultados (metas mensuráveis), transparência e um aumento das lógicas de avaliação interna e externa

Embora neste estudo tivéssemos valorizado a análise qualitativa, todos os contratos obedeceram a uma estrutura preestabelecida, o que permite proceder também ao tratamento estatístico de alguns dados.

As áreas mais valorizadas, globalmente, nos contratos de autonomia são a área da organização pedagógica (28%), da gestão curricular (18%) e da gestão estratégica (16%) – Ver Gráfico 1.



**Gráfico 1.** Áreas mais valorizadas nos contratos de autonomia

No entanto, as áreas contratualizadas não são igualmente valoradas em todas as cláusulas – Ver Tabela 1. A comparação dos totais de cada cláusula nas diferentes áreas (organização pedagógica, gestão curricular, recursos humanos, ação social escolar, gestão estratégica, gestão patrimonial e gestão administrativa e financeira), permite identificar a ênfase dada a cada uma nos contratos de autonomia.

**Tabela 1 –** Áreas mais valorizadas por cláusula

ÁREAS	CLÁUSULAS DO CONTRATO									
	Objetivos Gerais		Objetivos Operacionais		Competências das escolas		Compromissos das escolas		Compromissos do Ministério	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Organização Pedagógica</b>	28	24%	75	52%	132	25%	85	30%	0	0%
<b>Gestão Curricular</b>	23	20%	37	26%	129	24%	20	7%	0	0%
<b>Recursos Humanos</b>	10	9%	6	4%	109	20%	33	12%	14	14%
<b>Ação social Escolar</b>	1	1%	2	1%	19	3%	0	0%	0	0%
<b>Gestão estratégica</b>	49	41%	18	13%	29	5%	88	31%	18	17%
<b>Gestão patrimonial</b>	2	2%	4	3%	46	8%	48	17%	15	15%
<b>Gestão administrativa e financeira</b>	3	3%	2	1%	79	15%	8	3%	56	54%

A análise da Tabela 1 permite concluir:

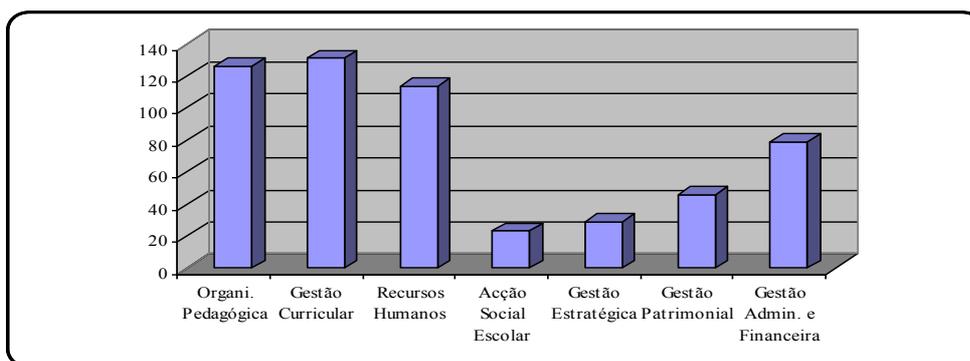
- a) Os objetivos gerais valorizam a gestão estratégica;
- b) Os objetivos operacionais dão ênfase à organização pedagógica;
- c) As competências das escolas são maioritariamente na área da gestão pedagógica logo seguida pela área da gestão curricular;
- d) Os compromissos das escolas são essencialmente da área de gestão estratégica e gestão pedagógica;
- e) Os compromissos do Ministério da Educação são essencialmente da gestão administrativa e financeira.

### **3.4. Competências transferidas**

Embora dependam da escola e do contrato, foram referidas como margens de autonomia:

- a) Adaptar modelos pedagógicos e curriculares alternativos e inovadores (organização do tempo, do espaço, dos métodos de ensino, dos materiais e da avaliação organizativa);
- b) Gestão de horários e das turmas em função de Projetos Pedagógicos – Grupos de Desenvolvimento diferenciado (AE7);
- c) Gestão do currículo – Definir critérios para a elaboração das turmas e dos horários dos docentes estabelecendo reduções de horário letivo e/ou as compensações para cargos técnico-pedagógicos ou comissões/grupos de trabalho;
- d) Seleção/contratação de docentes por oferta de escola após concursos PQE e QZP;
- e) Contratação de pessoal técnico (Psicólogo, Terapeuta da fala, Assistente Social (Equipas multiprofissionais):
- f) Cativar e requisitar as verbas alargando de dois para quatro duodécimos.
- g) Adquirir bens e serviços com pagamentos faseados com a duração de um mandato.
- h) Converter em equivalente financeiro horas sobrantes e crédito. Gestão de acréscimo de crédito horário. Fazer obras de pequena monta.

O tratamento estatístico – Ver Gráfico 2 – permite verificar um valor semelhante entre as competências das áreas da Gestão Curricular (24%) e da Organização Pedagógica (23%).



**Gráfico 2.** Competências das Escolas

Verifica-se que as competências reconhecidas às escolas procuram promover um currículo de integração – saber, saber/fazer, saber/ser, estimular a interdisciplinaridade e a articulação curricular, fomentar a organização do processo de ensino em equipas educativas, valorizar uma oferta curricular e formativa diversificada incluindo áreas profissionais e profissionalizantes, implementar atividades de complemento curricular, valorizar a racionalização do trabalho na escola visando a eficácia na gestão dos recursos e gerir e aplicar receitas próprias. Procuram ainda projetar a escola na comunidade reforçando protocolos e parcerias com a autarquia e Junta de Freguesia, potenciando sinergias mútuas, e recorrer ao know-how de entidades externas e Instituições de Ensino Superior.

Constata-se que estamos perante uma autonomia mais centrada na flexibilização organizacional, pedagógica e curricular e na gestão de recursos (possíveis). Mas faltam duas áreas essenciais: o recrutamento recursos humanos; autonomia na área financeira, equipamento/ instalações.

Na opinião de alguns Diretores as competências transferidas foram poucas e não são competências materialmente importantes ou com grande peso decisório. Alguns consideram mesmo que não há nenhuma delegação de competências por via do CA que não se encontre na lei geral. De facto, algumas competências foram alargadas a todas as escolas pelo Dec. Lei n.º 75/08, de 22 de Abril, verificando-se um “esvaziamento dos contratos”.

### **3.5. Perfil de escola “autonómica”**

Ancoramo-nos numa conceção de que a autonomia não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder, mas também do uso que a escola faz desse poder. Numa lógica de competências acrescidas, a administração reconhece o “poder” de decidir nos vários domínios. Seria o passar do “executar” para o “decidir” localmente. Numa lógica de Escola Aprendiz, a

uma escola autónoma é um *locus* de resolução de problemas, institucionaliza processos de autorrenovação, promove espaços de reflexão-ação, planifica e avalia a sua ação como oportunidade de desenvolvimento organizacional.

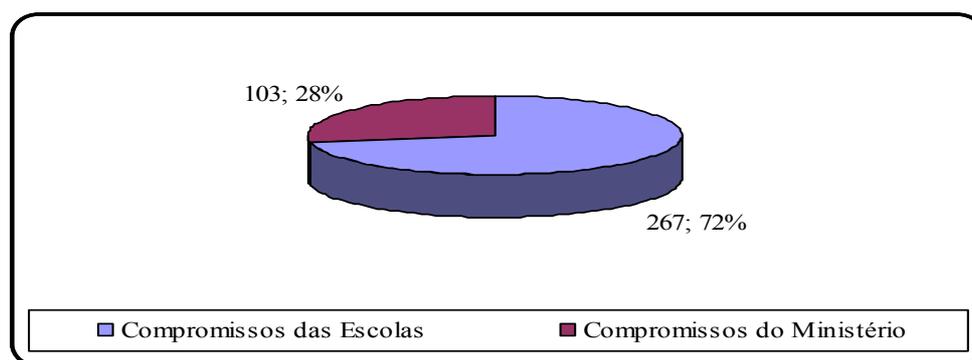
Em síntese, uma escola “autónoma” tem competências e “capacidade” de fazer diferente, gere os vários domínios com saber e com rigor.

### 3.6. Iniciativas “autónomas”

Para as DRE as iniciativas “autónomas” estão relacionadas com a especificidade das escolas, o contrato celebrado e as metas que se propuseram atingir e visam sobretudo o combate ao abandono e ao insucesso escolar e a melhoria da educação. Consideram os diretores das escolas que as iniciativas autónomas, além de pretenderem combater o abandono e o insucesso escolar e a melhoria da escola, visam o sucesso e o desenvolvimento organizacional agrupáveis em três eixos: Resultados escolares (projetos pedagógicos e/ou curriculares); Modernização e melhoria do desempenho de professores e outros profissionais; e Avaliação/monitorização dos resultados das ações desenvolvidas.

### 3.7. Compromissos das escolas/ compromissos do ME

Visando cumprir os objetivos gerais e operacionais e em função das competências outorgadas pela Administração, as escolas e o Ministério assumiram compromissos.



**Gráfico 3.** Compromissos

A análise comparada entre os compromissos das Escolas (72%) e os compromissos do Ministério da Educação (28%) – Ver Gráfico 3 –, é elucidativa do predomínio efetivo dos

compromissos das escolas. Os compromissos do Ministério vão no sentido do apoio financeiro, (aumento do crédito horário para o reforço de projetos pedagógicos e/ou transformação no equivalente financeiro, bem como na prioridade na modernização das escolas e equipamentos.

### **3.8. Vantagens dos contratos de autonomia**

A Administração utilizou esta experiência para enquadrar legalmente propostas de algumas escolas que se afastavam de normas regulamentares e decidir sobre determinadas cláusulas de autonomia a incorporar nos contratos que veio a estabelecer mais tarde com os TEIP 2

Os diretores das escolas, além do valor simbólico do contrato de autonomia, realçam: a) vantagens de política educativa, (“o capital de confiança que a Administração possa vir a ter nos atores locais” (ES4); “o potenciar a utilização das margens de autonomia que a legislação prevê” (AE12) e “o consubstanciar da teoria que diz que as inovações não se fazem por decreto, as inovações decorrem da praxis” (AE6)); b) ganhos externos (crédito horário, recursos humanos) e c) ganhos internos (desenvolvimento organizacional, desenvolvimento profissional, desenvolvimento de projetos pedagógicos promotores da diminuição do abandono, aumento da qualidade do sucesso pedagógico).

A Administração e as Escolas consideram que o “valor acrescentado” dos contratos de autonomia foi o desenvolvimento organizacional resultante da responsabilidade de definir metas e de trabalhar por objetivos. A escola mudou (pensou localmente), verificou-se uma melhoria da organização interna, envolvimento e corresponsabilização, fruto de objetivos mensuráveis, melhorou a articulação curricular o trabalho colaborativo com a inerente melhoria do sucesso. De facto, o serviço público de educação nestas escolas melhorou.

### **3.9. Constrangimentos**

Como principais constrangimentos foram salientados a hiper-regulamentação do sistema escolar que, ao ser demasiado centralizado, conflituava com o “local”; a impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia” e visões diferentes das escolas e da Administração sobre as conceções de autonomia (autonomia construída vs autonomia decretada), as lógicas dos contratos (experimentação vs normatividade) e diferentes paradigmas (construtivismo vs prescritivismo).

### 3.10. Avaliação global

Reconhecendo algumas vicissitudes, mas que o caminho se faz caminhando, todas as Direções Regionais de Educação avaliam positivamente os contratos de autonomia, sendo a moda o nível 4 (quatro).

Também a moda da avaliação feita pelos diretores das escolas é 4 (quatro), mas dois avaliam com nível 2 (dois) e o nível 3 (três) (41%) e o nível 4 (quatro) (45%) apresentam valores muito próximos.

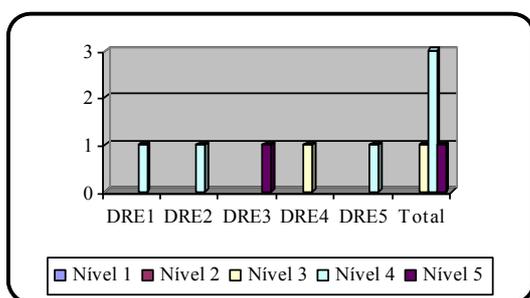


Gráfico 4. Avaliação Global (DRE)

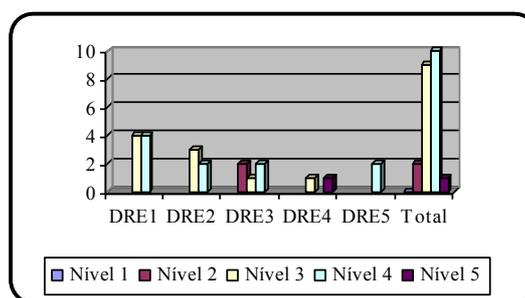


Gráfico 5. Avaliação Global (Diretores Escolas)

Curiosamente, os dois níveis 2 atribuídos por diretores das escolas são da área de influência da DRE que avalia com nível 5 o contrato de autonomia.

### 3.11. Sugestões de melhoria

As sugestões dos diretores das escolas incidem em aspetos relativos à Política Educativa, à Administração, às escolas.

Os diretores das escolas com contrato de autonomia pretendem renegociar o contrato para aprofundar os níveis de autonomia mas, como o quadro legal (gestão de recursos humanos e dos recursos financeiros) e também a regulamentação da gestão curricular tolhem os rasgos de autonomia que as escolas pretendem ter, constituindo um obstáculo, consideram necessário preparar a autonomia efetiva das escolas.

As suas propostas assentam em seis pressupostos necessários para o aprofundamento da autonomia das escolas:

1. Clarificar o conceito de autonomia e as margens de autonomia que a Administração pretende outorgar às escolas para que estas tenham capacidade para resolver os seus problemas;
2. “Trabalhar” a autonomia com o Ministério da Educação para contornar constrangimentos legais (afetação de recursos humanos e gestão de recursos financeiros);
3. Alterar e adequar o quadro normativo, acreditando e valorizando os “empreendedores da mudança”;
4. Possibilitar que as escolas possam ter práticas de investigação-ação, experimentação e inovação;
5. Desenvolver mecanismos de regulação local e de prestação de contas, responsabilizando as escolas pelo cumprimento dos compromissos assumidos;
6. Melhorar o cumprimento dos compromissos que a Administração assume e promover uma melhoria da sua performance na resposta, apoio, monitorização e avaliação das escolas.

As propostas dos diretores parecem pretender, na prática, transformar a autonomia *de jure* numa autonomia *de facto* (Lima, 2006, p. 43), porque, parafraseando Freire, “só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia” (1996, p. 119).

#### **4. Conclusão**

Para Carvalho (2011, p. 291), o processo da contratualização da autonomia em Portugal é um exemplo paradigmático da incongruência entre a retórica e a praxis “autorizada”. A Administração solicita às escolas que apresentem contratos de autonomia e, em seguida, bloqueia as iniciativas mais inovadoras por “incompatibilidade das propostas apresentadas com os normativos vigentes”. Admite, no entanto, a própria Administração como constrangimento da contratualização da autonomia “o emaranhado de documentos legais e regulamentação aplicável à rede escolar, aos recursos humanos, à gestão dos recursos materiais e à gestão orçamental”.

Esta posição é corroborada pelos diretores das escolas, que sentindo a tensão entre possíveis rasgos de autonomia local e a legislação nacional e constatando a impossibilidade de poderem decidir o que executar, fazem alusão à hiper-regulamentação do sistema escolar (ES4), consideram que o atual quadro normativo-jurídico é demasiado centralizado, conflitua com o “local” e impossibilita a transferência de competências que consideram essenciais para a

experimentação de iniciativas “autónómicas” que melhorariam o funcionamento das escolas (AE6). Destacam, ainda, a impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia” (AE6), bem como as visões diferentes das escolas e da Administração relativamente às conceções de autonomia (autonomia construída vs autonomia decretada), às lógicas dos contratos (experimentação vs normatividade) e aos paradigmas (construtivismo vs prescritivismo). Reprovam ainda a falta de visão estratégica da Administração que “contratualiza algo” e pouco tempo depois generaliza o que era “exceção” e “privilégio” das escolas com contrato, provocando o “esvaziamento” progressivo dos contratos de autonomia

De facto, em Portugal temos uma retórica política que hipervaloriza a autonomia das escolas (Lima, 2006, p. 63). Enquanto a nível macro se verificarem constrangimentos no que concerne às condições e processos-chave (Política Educativa) que configurem uma escola como organização aprendente, mantém-se longe o paradigma da “governabilidade dos indivíduos” em que os atores sociais são sujeitos que se autorregulam e se realizam no contexto da sua comunidade (Rose, 1992 cit. Bolívar, 2000, p. 231).

O “adormecimento” do processo de contratualização da autonomia após 2007 “ não reflete uma vontade política de reforço efetivo da autonomia das escolas e da governação por contrato, continua a autonomia a ser uma “ficção” (Barroso, 2004, p. 49), raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação continua a estar longe da concretização efetiva das suas melhores expectativas. “Podia-se ter ido mais longe”.

Para Barroso (2004, pp. 49-50), a autonomia tem sido uma ficção na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efetiva das suas melhores expectativas. Mas tem sido uma ficção necessária porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é, aos seus atores e aos seus órgãos de governo, uma efetiva capacidade de definirem normas e regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos. Defende a ideia de que a autonomia deveria partir daquilo que as escolas já construíram e daquilo que realmente desejam, sob a forma de um contrato de autonomia.

A implementação do processo de reforço da autonomia da escola deve partir das dinâmicas existentes na escola e valorizar os “empreendedores da mudança”, isto é, aqueles que nas escolas conduzem a sua ação em direção aos fins estabelecidos e à melhoria das práticas (Formosinho & Machado, 2007, p. 29), cabendo por sua vez à Administração como entidade

contratante a responsabilidade de criar condições para que as escolas possam realmente construir a sua autonomia.

Numa perspetiva da pedagogia da autonomia, é essencial o desenvolvimento organizacional das escolas numa lógica de escola aprendente, e que a Administração acredite nas escolas e dê passos efetivos nesse sentido.

A experiência das vinte e duas escolas que aceitaram o “jogo” do contrato de autonomia pode ser um passo e um incentivo ao processo de autonomização da escola pública portuguesa, na medida em que desafia os gestores escolares a apostar em processos de inovação e melhoria e a “Administração Educativa a desenvolver dispositivos que promovam a capacitação das escolas para o exercício da autonomia” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 196, adaptado).

### **Referências Bibliográficas**

- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, vol. 17, nº 2, pp. 49-83.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Carvalho, R. (2011). *A contratualização da autonomia das escolas em Portugal: Tese de Doutoramento*. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2007). Autonomia e Avaliação de Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, pp. 26-29.
- Formosinho, J. *et al.* (2010). *A autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Freire, P. (1996). *A pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Lima, L. (2006). Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In Lima, L. *et al.* *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos da investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 1-46.
- Oliveira, M. (2007). *Como fazer investigação qualitativa*. Petrópolis: Editora Vozes.

### **Referências Legislativas**

*Lei n.º 46/86, de 14 de outubro*, alterada pela *Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro*, e depois pela *Lei n.º 49/05 - Lei de Bases do Sistema Educativo Português*.

*Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro* – Regime Jurídico da Autonomia da Escola.

*Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio*, alterado pela *Lei n.º 24/99, de 22 de Abril* -Regime de autonomia, administração e gestão das escolas.

*Despacho conjunto n.º 370/06 de 3 de maio* – Grupo de Trabalho de Avaliação das escolas.

*Portaria n.º 1260/07, de 26 de setembro* – Regulamenta os contratos de autonomia.

*Decreto-Lei n.º 75/08, de 22 de abril* – Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

*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.

## Autonomia das escolas

### - Os sentidos e olhares possíveis em torno do nosso percurso

Fernando Elias<sup>43</sup>

#### *Resumo*

*O presente texto pretende sistematizar algumas das ideias chave que apresentámos no 3º Ciclo de Seminários de Aprofundamento em Administração e Organização Escolar, tendo por base o percurso desenvolvido no âmbito do nosso contrato de autonomia e que resultou de um acordo celebrado entre o Ministério da Educação e Ciência e o nosso Agrupamento de Escolas.*

*Num primeiro momento, procuramos identificar a conceção de autonomia que preconizamos, situando, de seguida, o papel que a Administração e o nosso Agrupamento tiveram no processo de contratualização. Descrevemos também as vantagens e os constrangimentos sentidos. Em jeito de reflexão, elencamos algumas sugestões com vista à melhoria do processo de contratualização da autonomia, assente em dispositivos que promovam a capacitação da Escola para o exercício da mesma.*

*Por fim, entre outras conclusões, defendemos que a descentralização e a autonomia, devem caminhar a par, que a autonomia das escolas não deve estar sujeita a avanços e recuos, nem ser adiada devido à desconexão entre discursos políticos e práticas e/ou a descontinuidades não justificáveis entre a fixação de objetivos e a sua prossecução.*

*Urge devolver à Escola as competências que suportadas num quadro legal lhe confirmam efetivamente uma real autonomia pedagógica, administrativa e financeira.*

---

<sup>43</sup> Diretor do Agrupamento de Escolas de Colmeias, Leiria

## **1. O nosso conceito de autonomia**

Olhando para o sentido etimológico da palavra autonomia desde logo projetamos a ideia de capacidade e possibilidade das pessoas e das organizações darem a si mesmas as próprias normas de ação (Alves, 1999).

Barroso (1995) declara que o conceito de autonomia da escola compreende duas dimensões - a jurídico-administrativa e a sócio organizacional. A primeira dimensão projeta-se na competência que os órgãos próprios da escola detêm para decidir sobre matérias nas áreas administrativa, pedagógica e financeira. A segunda projeta-se no jogo de relações, dependências e interdependências que uma organização estabelece com o meio e que definem a sua identidade (Barroso, 1995, 3).

Nesta direção de análise, a autonomia da escola pressupõe assim uma conceção de escola como espaço para construir a sua identidade própria, onde os diversos atores interagem entre si, definindo o rumo que a escola quer seguir. São os diversos atores que interagem na escola que, com as suas capacidades e possibilidades de escolha, optam, decidem, alteram, criam e aprendem novas regras e orientações em função das situações, dos problemas, das particularidades da ação concreta, contribuindo para a sua alteração.

A ser assim, a autonomia sustentar-se-á no pressuposto de que as pessoas e as organizações são capazes de assumir a liberdade e o risco de tomada de decisões (ibidem). Por outras palavras, podem ser autores (ou coautores). Não só atores.

A autonomia da escola aparece consagrada na Lei de Bases do Sistema Educativo e no Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, refletindo uma orientação da política educativa em Portugal, que aponta no sentido de conceder à escola um certo grau de autonomia. Outra legislação mais recente, o Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho, que republica o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 22 de abril, aponta no mesmo sentido.

Como se afirma no nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho “a autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de 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 quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos”.

O nº 2 do mesmo artigo refere que “a extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de autoavaliação e de

avaliação externa”, sendo que, nos termos do nº 3 do mesmo artigo, “a transferência de competências da administração educativa para as escolas observa os princípios do gradualismo e da sustentabilidade”.

Ora, neste plano de abordagem, constata-se assim que a autonomia das escolas à luz da legislação em vigor tem sempre algumas limitações, não se podendo falar de autonomia em abstrato, mas de um maior ou menor grau de autonomia, em diferentes domínios. Também os graus de autonomia nos domínios serão diferentes consoante a natureza organizacional de cada escola/agrupamento e o seu projeto educativo. Mas, independentemente do grau de controlo/avaliação externa a que as escolas devem estar sujeitas e as formas como devem ser responsabilizadas pelo seu funcionamento e resultados, consideramos indispensável que em qualquer caso, cada escola/agrupamento possa definir a sua política educativa e o Ministério de Educação e Ciência assuma um poder regulador que garanta a coesão do sistema educativo e a sua equidade.

Perspetivamos ainda o conceito de autonomia da escola associado a outras duas questões centrais. Por um lado, a autonomia como cenário da aprendizagem organizacional e da mudança educativa, emergindo aqui o conceito de “autonomia construída”, num processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas/agrupamentos em contraponto com a “autonomia decretada”. Por outro, a autonomia como cenário de aprendizagem organizacional e de desenvolvimento da escola/agrupamento que nos remete para a questão da mobilização social na construção de autonomias locais, emergindo aqui o conceito de “escola aprendente” e de “comunidade de aprendizagem” que se caracteriza pela capacidade das escolas progredirem na valorização das aprendizagens e experiências dos alunos e alunas, na modificação dos processos de ensino-aprendizagem, na redefinição da escola nos seus aspetos organizativos por via da reflexão sobre a ação educativa, participação das pessoas nos processos decisórios, articulação e cooperação entre as pessoas dentro da organização e na capacidade da escola/agrupamento para estabelecer contatos e parcerias com instituições e pessoas do exterior.

Associado ainda ao conceito de autonomia que defendemos aparece o conceito de descentralização, assumindo uma conseqüente repartição de competências entre os vários centros de decisão de administração. A descentralização para efeitos de uma efetiva autonomia da escola/agrupamento, deverá ser entendida e assumida sob dois aspetos fundamentais:

1. Enquanto princípio administrativo com incidência ao nível técnico e organizacional;

2. Enquanto princípio de cariz político, na medida em que apresenta e permite um espaço de participação, negociação e tomada de decisão centrado na escola/agrupamento.

É nosso entendimento que a política global de descentralização que permite maior autonomia às escolas/agrupamentos deve assentar no princípio que as instâncias mais próximas dos cidadãos estão mais aptas a assegurar essa participação e garantir o funcionamento democrático da sociedade. A ser assim, caberá a cada escola/agrupamento encontrar as formas mais adequadas de dinamizar essa participação que dará legitimidade à definição dessa política e garantirá também a dinâmica que leva os diferentes atores a empenharem-se na realização dos projetos.

Nesta direção de análise, importa pois reter que a construção, implementação e desenvolvimento da autonomia que preconizamos jamais pode ser a conformação com uma moda do momento e, muito menos, quando a mesma não for apropriada para a escola em causa.

Do mesmo modo, podemos afirmar com segurança que a autonomia não pode ser o desencadear de mudanças na administração da educação se estas seguirem por via do paradigma da “autonomia decretada”, isto é, se as mudanças continuarem a basear-se na mudança da norma jurídica, em vez de se sustentarem em dinâmicas escolares e sociais de assunção de responsabilidades na e pela escola.

Por outro lado, também não chega proclamar retoricamente as suas virtualidades, como aliás, tem sido apanágio no nosso quadro legislativo, designadamente desde 1989 com o Decreto-Lei nº 43/89 e que continua agora a estar na agenda e a proclamar-se com a entrada em vigor do mais recente diploma legal sobre a autonomia e gestão das escolas – o Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho que republica o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril.

O que referimos deve ser entendido no sentido de que a autonomia não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder, mas também e, sobretudo, do uso que cada organização faz desse poder.

Parece então claro que a autonomia deve ser (saber) aceitar desafios, consolidar e reajustar percursos, ousar e inovar. Saber aproveitar mais e melhor os “corredores” de autonomia já criados normativamente.

Resulta assim evidente que a autonomia tem de partir da própria dinâmica da escola na construção da sua identidade. Só faz sentido, se se praticar / exercer. A autonomia aprende-se.

Quando a escola se conhece e se organiza com o objetivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir, está a tornar-se (mais) autónoma.

É certo que a autonomia deve passar pois por (saber) definir e prosseguir objetivos que traduzam os interesses, aspirações e características da escola e do meio de que faz parte.

Tal desiderato significa (saber) assumir as suas próprias potencialidades e limites, investindo com coragem política na contratualização de níveis cada vez mais fortes e sustentados de autonomia.

Só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia (Freire, 1996).

## **2. O papel da Administração e o papel do nosso Agrupamento**

A Administração fez o “convite” ao nosso Agrupamento, para celebrar o primeiro e o segundo contrato de autonomia, sendo este último uma renovação à luz da nova legislação (Portaria nº 265/2012, D.R. Nº 168, Série I de 2012-08-30). O primeiro contrato foi celebrado em 10 de setembro de 2007, com uma duração de 4 anos (2007-2011) e o segundo, em 15 de fevereiro de 2013, com uma duração de 3 anos (2012-2015). Em ambas as situações, o Agrupamento tinha sido anteriormente objeto de Avaliação Externa (em maio de 2006, por uma equipa do Projeto Piloto de Avaliação Externa das Escolas e, em novembro de 2011, por uma equipa da Inspeção Geral da Educação e Ciência).

O nosso Agrupamento, nos dois momentos, elaborou então os respetivos contratos de autonomia que mereceram o parecer favorável do Conselho Pedagógico e aprovação pelo Conselho Geral.

A Administração analisou ambos os contratos de autonomia propostos, envolveu-se na sua negociação e assinou os mesmos com o Agrupamento. Assumiu assim um papel de regulação, de mediação, de orientação e de apoio ao processo.

O Ministério da Educação e Ciência comprometeu-se, genericamente, na atribuição de recursos docentes e no apoio financeiro, particularmente no aumento do crédito horário para reforço de projetos pedagógicos e/ou para transformação em equivalente financeiro.

O papel do nosso Agrupamento foi central na conceção, na implementação e na avaliação do primeiro contrato de autonomia e continua a ser no âmbito do desenvolvimento do segundo contrato.

Localmente verificou-se a sensibilização e mobilização dos vários intervenientes da comunidade educativa para a participação ativa e crítica no processo educativo, o que suscitou um desenvolvimento de dinâmicas organizacionais que contribuíram para a melhoria do desempenho do Agrupamento.

O nosso Agrupamento transformou-se num lugar de *construção social*, de auto-organização, de mobilização e de “jogo dos atores”, de processos horizontais de maior articulação. Viveu-se entre uma lógica de (ter que) dar resposta ao controlo e uma lógica emancipatória.

Promoveu-se assim um certo aprofundamento do (auto)conhecimento do Agrupamento que permitiu superar debilidades e sustentar o desafio e a missão de continuar a querer desenvolver um (novo) quadro de autonomia.

Criou-se conhecimento aprendendo com a nossa própria experiência, tendo ela mesmo a faculdade de levar a cabo uma melhoria, com os educadores e professores, em certo sentido, a serem agentes da mudança.

### **3. O que foi interessante (vantagens) na nossa experiência do contrato de autonomia**

A nossa *representação* sobre a experiência vivida permite-nos identificar algumas ideias chave que geraram impacto na vida escolar do nosso Agrupamento.

Assim, o contrato de autonomia tem sido um instrumento promotor do desenvolvimento organizacional. O serviço público de educação melhorou. Adquirimos maior autoconhecimento, *crecemos*.

*Crecemos* porque compreendemos como neste contexto ganha particular evidência e pertinência o processo de autoavaliação das escolas/agrupamentos, como ferramenta da qualidade e instrumento de consolidação da autonomia da própria escola ao permitir (re)visitar a sua estrutura organizativa, as suas práticas, os seus modelos operacionais, refletir sobre o próprio conceito de educação subjacente ao ato de ensinar, por forma a promover uma cultura de gestão da qualidade na prestação da educação, com vista à obtenção de um maior e melhor sucesso educativo.

A forte aposta e adesão do nosso Agrupamento à experiência de autoavaliação exemplifica o reconhecimento, por parte dos atores educativos, da função que esta tem no desenvolvimento das organizações escolares e dos seus profissionais, bem como a emergência da ideia de que para haver qualidade é indispensável a implementação e o desenvolvimento de mecanismos de regulação. Só assim será possível aferir o grau de concretização dos objetivos e metas de

uma organização. E, assim, *crece-se*. Ganha-se autonomia. E, há (também) aprofundamento da autonomia.

*Crescemos* porque (auto)desafiámo-nos – a autorregulação passou a ser uma ambição e um compromisso público, não só uma exigência legal.

Implementámos uma cultura de avaliação.

Concomitantemente, melhorámos a comunicação, estabelecemos metas de qualidade e melhoria e procurámos mudança de práticas e procedimentos.

Apostámos na autoavaliação como um instrumento ao serviço da melhoria contínua da organização, indutora de mudança e que dá sustentabilidade dos resultados da organização.

Podemos dizer que em certo sentido o contrato de autonomia foi, tem sido uma *mais-valia*.

Vimos outorgadas algumas competências em várias áreas (Organização Pedagógica, Gestão Estratégica; Gestão Financeira e Administrativa; Gestão de Recursos Humanos; Gestão de Recursos Patrimoniais).

No entanto, os ganhos externos podiam ter sido (bem) maiores. Materializaram-se (pouco) no âmbito dos recursos humanos, recursos financeiros e recursos materiais.

Os ganhos maiores foram essencialmente internos. O simbolismo do reconhecimento pelo Ministério da Educação e Ciência da capacidade do nosso Agrupamento em desenvolver um contrato de autonomia foi importante pois motivou a comunidade para uma maior consolidação do orgulho no sentimento de pertença à sua comunidade. Também o reconhecimento interno (e externo) da coerência e sustentabilidade da nossa organização pedagógica e das nossas práticas educativas e organizacionais, assentes numa matriz identitária própria, foi uma *mais-valia*.

Os ganhos repercutiram-se ainda por via das estratégias de desenvolvimento e de melhoria implementadas, da necessidade de cumprimento das metas mensuráveis.

A melhoria dos resultados escolares, o aprofundamento de uma cultura de exigência, rigor e responsabilidade, de regulação, controlo e prestação de contas, uma maior visibilidade, confiança e responsabilidade dos intervenientes e do Agrupamento foram igualmente aspetos com impacto positivo no nosso Agrupamento.

#### **4. Os constrangimentos sentidos na nossa experiência do contrato de autonomia**

Entre os fatores limitativos da conceção, operacionalização e desenvolvimento do contrato de autonomia destacamos a proliferação de documentos legais e a regulamentação aplicável à rede escolar, aos recursos humanos, à gestão dos recursos materiais e à gestão orçamental, bem como diferentes visões do conceito de autonomia e da sua operacionalização.

Do mesmo modo, o facto do poder central não abdicar de uma forte presença regulamentadora, gerando um caudal excessivo de regulamentação do sistema escolar e o quadro normativo-jurídico vigente demasiado centralizado limitaram igualmente a ação local no âmbito do nosso contrato de autonomia.

Também se identificaram alguns constrangimentos, a saber: não cumprimento dos compromissos por parte da tutela; processo de recrutamento dos docentes contratados; poucos recursos administrativos; o nosso Agrupamento não se tornou local (desejado) de decisão nas várias áreas previstas no contrato programa; o (não) acompanhamento do contrato programa.

#### 5. **E se começássemos agora o processo, o que mudaríamos?**

É nosso entendimento que, se hoje propuséssemos ou nos fosse proposto a assinatura do contrato de autonomia, o processo deveria ter outros contornos, seguir outra metodologia, sustentar-se em outros procedimentos.

Até por isso mesmo, valeu a pena termos feito este percurso desde 2007 em torno do contrato de autonomia.

É como sempre temos dito, o **CAMINHO FAZ-SE, ... CAMINHANDO!!!**

Assim, em jeito de reflexão, consideramos fundamental que num próximo futuro, de modo a melhorar o processo de negociação, contratualização, implementação e desenvolvimento da autonomia, assente em dispositivos que promovam a capacitação das escolas/agrupamentos para o exercício da mesma, deve ter-se em consideração o seguinte:

- a) Um quadro orientador da autonomia das escolas/agrupamentos genérico e flexível, evitando-se uma regulamentação excessiva, complexa e limitativa.
- b) Os requisitos fundamentais para a celebração dos contratos de autonomia, devem continuar a ser a adoção, por parte das escolas/agrupamentos, de dispositivos e práticas de autoavaliação, a avaliação das escolas/agrupamentos no âmbito do Programa de Avaliação Externa das escolas e ainda, a elaboração e aprovação de um plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de

educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada.

- c) A contratualização da autonomia deve ser objeto de um contrato programa, que promova soluções mais abertas, próprias e autónomas, ajustadas à caracterização sistémica de cada escola/agrupamento, abandonando-se o modelo de matriz única e universal de contrato de autonomia.
- d) A autonomia da escola/agrupamento deve exercer-se através de competências próprias em várias áreas/domínios. Assim, no contrato-programa a celebrar devem ficar plasmadas as margens de autonomia em áreas/domínios como a organização pedagógica, a gestão curricular, a gestão de recursos humanos, a gestão estratégica, a gestão patrimonial, administrativa e financeira.
- e) No contrato-programa devem figurar de forma clara os objetivos operacionais, com uma descrição das metas que a escola/agrupamento pretende atingir numa ou mais áreas/domínios, os compromissos, as soluções e os resultados previstos.
- f) A duração do contrato, acompanhamento e monitorização do mesmo, reformulação e condições para eventual renovação devem também constar do contrato-programa.

## 6. Conclusão

Na linha de Formosinho e Machado (2000: 104-105), sentimos que as efetivas políticas de descentralização continuam (a ser) adiadas. A contratualização da autonomia tem sido um processo progressivo ainda que lento. Em certo sentido, descontínuo e fragmentado, ao sabor das mudanças de ministros e de equipas governamentais, sem correspondência entre o movimento para a autonomia das escolas e a alteração significativa das políticas de Administração da Educação (ibidem). Como bem referem Formosinho e Machado (ibidem) “a insipiência de muitas práticas de autonomia tem a ver com o facto de ainda não se terem alterado significativamente os dois pilares de qualquer organização que são a gestão dos recursos humanos e a gestão financeira”.

No entanto, como já anteriormente salientámos, de pouco adiantará continuar a desencadear mudanças na administração da educação se estas seguirem o paradigma da “autonomia decretada”, isto é, se as mudanças continuarem a basear-se na mudança da norma jurídica.

A Escola, enquanto centro das políticas educativas, tem de construir ela própria a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, da e pela sua responsabilização própria.

Esta abordagem remete-nos então para a necessidade de procurar os possíveis sentidos do reforço da autonomia das escolas, sendo que, para isso, é preciso contar com uma nova atitude da administração central, regional e local.

O nosso olhar reflexivo sobre todo este processo diz-nos ainda que se verificou por parte da Administração Escolar uma mudança orientada para uma regulação pelos resultados. Procurou-se aumentar a eficácia das escolas, razão pela qual surge a necessidade da avaliação pelos resultados, sendo que a eficácia de um processo de autonomia, está intimamente dependente de um processo de responsabilização e de compromisso. A autonomia foi considerada pela Administração Escolar como um instrumento e processo que permite a modernização administrativa das escolas, o que implica mecanismos de regulação e controlo.

No entanto, importa reconhecer que, quanto mais regulado for o sistema, mais o trabalho dos educadores e professores se formaliza; quanto maior for o controlo externo exercido sobre a organização escola, mais centralizada e formalizada tende a ser a estrutura.

A autonomia pedagógica foi pouco valorizada.

Parece ser um aspeto preponderante a considerar num novo quadro da autonomia, nomeadamente na gestão da oferta de cursos (por via da articulação a nível municipal e do planeamento da rede escolar), na gestão do currículo (dar às escolas margem para enriquecer esse currículo como resposta às necessidades locais), na gestão das turmas (se se alterar a fórmula de financiamento será possível ser a escola a definir o número de alunos/turma) e na gestão das aprendizagens (que não pode ser deixada à responsabilidade exclusiva do professor, mas sim orientada para o trabalho articulado ao nível disciplinar).

Partindo do entendimento que a escola autónoma é a que presta um serviço público de qualidade a que se associa a prestação de contas, são pois vários os desafios que se colocam hoje à Escola. Um deles, inquestionavelmente, visa o compromisso, ao serviço do reforço da confiança na qualidade do serviço público de educação e, com ele, o reconhecimento da importância que a Escola ocupa no plano do desenvolvimento cultural, social e económico do país.

Tal desafio deve consubstanciar-se num processo de devolução / atribuição de competências, que, suportada num quadro legal, confira efetivamente uma real autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas.

Por fim, parece emergir a necessidade do poder político e a Administração Escolar passarem a encarar a autonomia das escolas numa base de confiança, sem pôr em causa a sua capacidade para desenvolverem autonomamente os seus projetos educativos. O desafio essencial prende-se, então, com a indispensável e real criação de condições para que as escolas possam sustentar a coerência dos seus percursos, gerando climas de motivação e de vontades para construir escolas verdadeiramente autónomas.

Caso contrário, na linha do que argumenta e bem Barroso (2012), a “autonomia” continuará a ser uma ficção, na medida em que raramente ultrapassa o discurso político e a sua aplicação estará sempre longe da concretização efetiva das suas melhores expectativas. Ou, ainda, segundo o mesmo autor (2004, 50), a autonomia passará a ser uma “mistificação” por legitimar os objetivos de controlo da Administração e não por “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão.

### **Referências Bibliográficas**

- Alves, J. M., (1999). “Autonomia, participação e liderança”. In Carvalho, A, Alves, J. M. e Sarmiento, M. J. *Contratos de Autonomia, Aprendizagem Organizacional e Liderança*. Porto: Edições Asa.
- Azevedo, J. (2004), *Avenidas da Liberdade*. Porto: Edições Asa
- Barroso, J. (1995). *A escola e as lógicas da autonomia*. Comunicação apresentada no Seminário promovido pelo Sindicato dos Professores do Norte, Maia (policopiado)
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída. In Barroso, J. (org). *O Estudo da Escola* (pp. 167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das Escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, ano/vol. 17, nº 002, Universidade do Minho, Braga, 49-83.
- Barroso, J. (2012). A autonomia das escolas: problemas, políticas e conhecimentos. *Seminário “Autonomia das Escolas”* promovido pelo Conselho das Escolas, Lisboa, 2 de março.
- Conselho Nacional de Educação (2012). *Recomendação n.º 7/2012 - Recomendação sobre autonomia das escolas*, Lisboa: CNE.
- Formosinho, J.; Ferreira, F. e Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa.

- Formosinho, J. *et al.* (2010). *A Autonomia da Escola Pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Freire, P. (1996). *A pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Lima, L. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In L. Lima *et al.* *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns contributos da investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 1-46.
- Machado, J., Carvalho, R. M. P. (2011). Governação da Escola e Contratos de Autonomia. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 10, 5-23.
- Sarmiento, M. J. (Org.). (1999). *Autonomia da escola: políticas e práticas*. Porto: Edições Asa.

### **Referências legislativas**

- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro* – Regime jurídico da autonomia da escola.
- Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho* – Procede à 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.
- Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto* – Regulamenta os contratos de autonomia.

### **Nota:**

O powerpoint da comunicação apresentada no 3º Ciclo de Seminários de Aprofundamento em Administração e Organização Escolar pode ser consultado em [http://www1.porto.ucp.pt/twt/same/MyFiles/MyAutoSiteFiles/PP3AOE17Abril183780853/fmartins/Apresentacao\\_CA\\_UCP\\_17abril2013\\_vsfinal.pdf](http://www1.porto.ucp.pt/twt/same/MyFiles/MyAutoSiteFiles/PP3AOE17Abril183780853/fmartins/Apresentacao_CA_UCP_17abril2013_vsfinal.pdf)



CATÓLICA PORTO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

---

[www.uceditora.ucp.pt](http://www.uceditora.ucp.pt)