

Índice]

Editorial

Artigos

[A Criação da Área Europeia de Ensino Superior e o Impacto das Reformas Curricular e da Governação]

[Estudo sobre a Satisfação dos Estudantes: Criar as Vantagens Distintivas através da Gestão Estratégica das Matrículas]

[Satisfação e Motivação dos Docentes no Ensino Superior Português:
Um Estudo Em Curso]

[A Construção do Sistema Educativo Local]

[Valorização do Magistério no âmbito da Educação Pública Municipal:
O Caso de um Estado do Sul do Brasil]

[Contratos de Autonomia para o Desenvolvimento das Escolas Portuguesas]

[Novo Regime de Administração e Gestão do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar]

[A Utilização dos Recursos Públicos e o Envolvimento da Iniciativa Privada]

[Extension des Établissements Scolaires Primaires Publics: Le Paradoxe Camerounais]

[Un Parcours de Développement de Compétences pour des Directions en Exercice]

nº7/8 | 2010



nº

n.º 7/8 | 2010

Administração Educacional



Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 7/8 - 2010 | € 15,00

Revista do Fórum Português de Administração Educacional

Publicação Periódica do Fórum Português de Administração Educacional

Directora

Maria Beatriz Bettencourt

Conselho Editorial

Ana Patrícia Almeida, António Carlos Correia, João Pinhal, Lucília Carreira Ramos, Luisa Cerdeira, Luís Leandro Diniz (coordenação geral)

Conselho Consultivo

Alexandre Ventura, Ana Paula Curado, António Neto Mendes, António Vasconcelos, António Sousa Fernandes, Belmiro Cabrito, Clementina Marques Cardoso, Fernanda Carapinha Santos, Florbela Luís de Sousa, João Barroso, João Formosinho, Jorge Adelino Costa, Jorge Martins, Licínio Lima, Luísa Homem, Madalena Fontoura, Manuel Sarmento, Maria de Fátima Chorão Sanches, Maria do Carmo Clímaco, Maria José Martins, Natércio Afonso, Norberta Falcão, Ruben Cabral, Virginio Sá, Vitor Alaíz.

Concepção Gráfica (Capa)

Patrícia Maya

Editor

Fórum Português de Administração Educacional
Escola Superior de Educação de Lisboa
Campus de Benfica do IPL
1549-003 Lisboa
Portugal
www.fpae.pt
fpae@netcabo.pt
info@fpae.pt

Execução Gráfica

Simões & Gaspar, Lda.

Tiragem

500 exemplares

Preço

€ 15,00

ISSN 1645 - 2240

Depósito Legal: 168441/01

Fórum Português de Administração Educacional

Corpos Gerentes – Triénio 2006/2009

Mesa da Assembleia Geral

Presidente, Guilherme Rego da Silva
Vogal, Lúdia da Conceição Grave-Resendes
Vogal, Eugénio Adolfo Alves da Silva

Direcção

Presidente, Maria Beatriz Bettencourt
Vice-presidente, João Manuel da Silva Pinhal
Secretária, Ana Patrícia Tavares de Almeida
Tesoureira, Lucília Carreira Ramos
Vogal, Luís Leandro Diniz
Vogal (suplente), Luísa Cerdeira
Vogal (suplente), António Carlos da Luz Correia

Conselho Fiscal

Presidente, Leonel José Miguel da Silva
Vogal, Domingos Alberto Silva Bento
Vogal, Fernando Abreu Matos

<http://www.fpae.pt>

NORMAS DE COLABORAÇÃO

1] Os artigos propostos para publicação deverão ter até 60.000 caracteres (excluídos os espaços) e ser entregues em ficheiro informático de preferência processado em Microsoft Word for Windows ou noutro programa convertível para este. Excepcionalmente, poderá um artigo ultrapassar aquele limite, mas nunca exceder os 80.000 caracteres.

Os quadros e as figuras devem possibilitar a sua reprodução sem perda apreciável de nitidez e a sua eventual redução. Devem ser apresentados em folhas separadas, devidamente numeradas e com legendas. A sua localização no texto deve ser claramente indicada.

Os artigos devem apresentar apenas dois tipos de estruturação interna, a saber: partes principais e partes secundárias, devendo ser evitadas outras subdivisões; os títulos das primeiras centradas em negrito e os das segundas em itálico alinhadas à margem esquerda.

As notas devem ser apresentadas no fim do artigo recorrendo a uma numeração sequencial de acordo com o seu aparecimento ao longo do texto.

As referências bibliográficas deverão obedecer a norma de referência do sistema “autor, data: página” (Stoer, 1982: 82) devendo as obras ser referenciadas de forma inequívoca e por ordem alfabética na bibliografia a incluir no final do artigo.

Exemplos:

	Identificação da referência bibliográfica	
	no texto	na bibliografia
Livro	(Santos, 1993a)	Santos, Boaventura de Sousa (1993a). <i>Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna</i> . Porto: Afrontamento.
	(Santos, 1993b: 27)	Santos, Boaventura de Sousa (1993b). <i>Um Discurso sobre as Ciências</i> . Porto: Afrontamento
Parte ou capítulo de Livro	(Weick, 1988)	Weick, Karl E. (1988). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, in Westoby, Adam (org.) <i>Culture and Power in Educational Organizations</i> . Milton Keynes: Open University Press, pp. 56-72.
Artigo de revista	(Weindling & Earley, 1987)	Weindling, Dick & Earley, Peter (1987). “The First years of Headship: Towards Better Practice”, <i>Educational Research</i> , vol. 29(3), pp. 202-212.
Mais de dois autores	(Stego et al., 1988)	Stego, N. Eskil & Gielen, Kees & Glatter, Ron & Hord, Shirley, (orgs.) (1988). <i>Le Rôle des Chefs d’Établissement dans l’Amélioration du Fonctionnement de l’École</i> . Paris: Economica.

A separação entre o título e o subtítulo do artigo deve ser feita com dois pontos, independentemente da grafia original.

Sempre que se trate de colectânea e independentemente da designação original (ex.: ed., dir., coord.) utilizar sempre (org.) ou (orgs.).

2] Os artigos devem incluir obrigatoriamente um resumo em português e outro em Francês ou Inglês e uma selecção de cinco palavras-chave. Deve ainda ser indicado o título na língua estrangeira escolhida para o resumo. Os resumos não devem exceder cada um os 800 caracteres (excluídos os espaços).

3] Depois de analisados pelo Conselho Editorial, os artigos propostos serão remetidos, sob anonimato, a dois membros do Conselho Consultivo, que submeterão os seus pareceres por escrito. Serão enviadas, sem identificação, cópias dos pareceres aos autores. A decisão relativa à publicação terá em consideração os pareceres, eventualmente, após a realização de alterações sugeridas por estes, e tendo em conta as prioridades editoriais da revista.

4] Aos autores poderá será facultada a revisão de provas tipográficas dos seus artigos em prazo que será fixado, caso a caso pela direcção da revista.

5] A cada autor serão oferecidos 2 exemplares da revista.

6] As opiniões expressas são da responsabilidade dos autores.

A **administração Educacional** publica artigos no âmbito da política e da administração da educação. A revista está aberta à colaboração de educadores, de gestores escolares, de gestores dos sectores educativos das autarquias locais, de membros dos serviços centrais do Ministério da Educação e, em geral, de profissionais da administração da educação e da formação.

- 03 [Editorial]
Luís Leandro Diniz
- 05 [A Criação da Área Europeia de Ensino Superior e o Impacto das Reformas Curricular e da Governação]
António M. Magalhães, Rui Santiago, Filipa Ribeiro, Sofia Sousa, Maria de Lourdes Machado, Orlanda Tavares
- 17 [Estudo sobre a Satisfação dos Estudantes: Criar as Vantagens Distintivas através da Gestão Estratégica das Matrículas]
Maria de Lourdes Machado, António Magalhães, Maria José Sá, Rui Brites
- 33 [Satisfação e Motivação dos Docentes no Ensino Superior Português: Um Estudo em Curso]
Maria de Lourdes Machado, Virgílio Meira Soares, José Brites Ferreira, Odília Gouveia
- 43 [A Construção do Sistema Educativo Local]
João Pinhal
- 52 [Valorização do Magistério no âmbito da Educação Pública Municipal: O Caso de um Estado do Sul do Brasil]
Flávia Obino Corrêa Werle, Alenis Cleusa de Andrade, Carolina Obino Corrêa Werle
- 66 [Contratos de Autonomia para o Desenvolvimento das Escolas Portuguesas]
João Formosinho, António Sousa Fernandes, Joaquim Machado
- 72 [Novo Regime de Administração e Gestão do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar]
Alberto de Jesus Almeida
- 83 [A Utilização dos Recursos Públicos e o Envolvimento da Iniciativa Privada]
Cristiana Nunes de Oliveira
- 90 [Extension des Établissements Scolaires Primaires Publics: Le Paradoxe Camerounais]
Innocent Fozing
- 98 [Un Parcours de Développement de Compétences pour des Directions en Exercice]
Michel Boyer, Lise Corriveau

Editorial

LUÍS LEANDRO DINIZ

Depois de um interregno involuntário voltamos ao convívio dos nossos leitores. Condicionalismos diversos, entre os quais não foram despreciados os constrangimentos de natureza financeira, determinaram um intervalo de quase 5 anos na edição da revista. Face às dificuldades sentidas, impunha-se uma mudança de política editorial, especialmente no tocante à criação de condições para salvaguardar, no futuro, a sua sustentabilidade.

Tornar a sua edição independente do concurso de factores externos – nomeadamente dos apoios financeiro prestados por agências públicas ou privadas no quadro dos tradicionais apoios à edição de publicações periódicas científicas – constitui, assim, um imperativo estratégico no processo de adaptação que temos de levar a bom termo, nos tempos de carência de recursos que a todos afecta. Os custos de edição aumentaram de forma significativa, especialmente na vertente fiscal, desafiando quem, nestas lides editoriais, quer persistir e manter-se no campo, cada vez mais reduzido, das publicações periódicas científicas impressas. A redução da dimensão, estabilizando-a ao redor de uma centena de páginas, é uma primeira condição da sua manutenção. Uma segunda condição é o aumento do preço da revista para 15 Euros. Medida que não afectará os associados do Fórum, que continuarão a recebê-la gratuitamente.

Uma consequência do atraso da presente publicação obriga a uma leitura “datada” de alguns dos artigos. Porque, até o leitor menos atento não deixará de o perceber, dispensamo-nos de fazer, aqui, a sua identificação. A actualidade, sendo um elemento de pertinência das temáticas dos referidos artigos, não poderia, no entanto, ser fundamento para a sua não inclusão na revista em edição. Optámos, por isso, pela sua publicação, procurando não defraudar as legítimas expectativas dos autores de verem publicados os seus artigos. Desta circunstância, não queremos, porém, deixar

de pedir a compreensão aos autores em causa e aos nossos leitores.

No presente número reúne-se um conjunto diversificado de textos versando sobre políticas e governação do ensino superior, administração local da educação, autonomia e gestão das escolas e formação de quadros de gestão.

Os três primeiros artigos constituem produtos de pesquisa realizados no quadro de programas de investigação desenvolvidos pelo Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior com a participação de investigadores de diversas instituições do ensino superior.

No primeiro deles procura-se identificar os contornos do processo de construção e consolidação de uma “Área Europeia de Ensino Superior” a partir da análise das agendas nacionais em três possíveis áreas de reforma: curriculum, governação e financiamento. Face à diversidade de situações, nos países considerados no estudo, e à forma como cada um deles articula as suas questões domésticas com as políticas e orientações europeias – por exemplo, Processo de Bolonha e Agenda de Lisboa –, encontramos-nos ainda longe de uma convergência de modos de governação estruturadora e unificadora de um sistema europeu de Ensino Superior. Porém, como concluem os autores, existem sinais do estabelecimento e consolidação da dimensão europeia do Ensino Superior, através, especialmente, da criação e difusão do que designam de uma “gramática política de nível europeu”.

A satisfação dos estudantes do Ensino Superior e a sua função de apoio ao processo de Gestão Estratégica das Matrículas, enquanto instrumento de governação das instituições do ensino superior, é o objecto do artigo seguinte. Nele são apresentados alguns resultados de um estudo de âmbito nacional realizado pelo CIPES. A utilização

dos conhecimentos produzidos por estudos desta natureza na construção de estratégias de gestão das matrículas, promovendo o sucesso dos estudantes e o desenvolvimento institucional das organizações de Ensino Superior, constitui um desafio presente para as Instituições do Ensino Superior.

De satisfação – e motivação – trata, também, o terceiro artigo: satisfação e motivação dos docentes no Ensino Superior. A apresentação do quadro teórico e as opções metodológicas de uma investigação sobre as relações entre a satisfação e motivação docente são apresentadas.

Os dois artigos seguintes abordam questões de administração local da educação.

João Pinhal, debruçando-se sobre a realidade portuguesa, e após apresentar vários modelos de territorialização, defende o que designa por modelo de base comunitária. A construção de verdadeiros sistemas educativos locais, com protagonismo principal das autarquias locais, capitalizando a experiência acumulada no domínio da educação e congregando a intervenção das organizações locais, constituiria um passo importante no processo de territorialização das políticas educativas.

A construção de Sistemas Municipais de Ensino (SME) – enquanto movimento de estruturação das políticas educativas em certos municípios do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil – é o objecto de estudo, a propósito dos processos de valorização e formação do magistério, no artigo de Flávia Werle, Carolina Werle & Alenis Andrade. Conclui-se que a criação de SME constitui uma estratégia importante na regulação da educação, na assumpção clara do papel fundamental dos municípios nos processos de descentralização da educação.

A autonomia das escolas, vista à luz do regime de autonomia, administração e gestão instituído pelo Decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio e do partenariatado/ envolvimento da iniciativa privada nas escolas profissionais, é o ponto de encontro dos três artigos seguintes.

No primeiro deles, João Formosinho, Sousa Fernandes e Joaquim Machado discorrem sobre a origem e o debate posterior em torno do conceito de autonomia e a sua importância instrumental. As relações com as noções de contrato e de contratualização são, igualmente, colocadas em discussão. Uma breve resenha dos procedimentos realizados, no âmbito do Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas, é também

apresentada.

Alberto de Jesus Almeida centra as suas preocupações de estudo nos efeitos do regime sobre o funcionamento dos Jardins de Infância e das escolas do 1º Ciclo. O autor depois de enunciar as especificidades do 1º ciclo e pré-escolar problematiza a difícil convivência inter-ciclos e defende a criação de Centros Escolares (pré-escolar e 1º ciclo) como forma de responder a especificidade das finalidades e processos educacionais desses níveis de ensino.

Tomando como exemplo o desenvolvimento do ensino profissional, nomeadamente no que toca às escolas profissionais criadas com o envolvimento de entidades locais, públicas e privadas, Cristiana Oliveira aponta como factor do sucesso dessas escolas o facto de possuírem uma autonomia em diversos aspectos do seu funcionamento que as restantes escolas públicas continuam a não ter. A existência de parcerias escola-empresas e/ou outras entidades privadas torna-se possível por um modelo de organização pedagógica flexível e adaptado às realidade locais onde se inserem.

Dois artigos redigidos em língua francesa, mas referindo temas e realidade educativas muito diversas fecham este número da revista.

Innocent Fozing dá-nos conta de uma, a todos os títulos, interessante estratégia de gestão escolar, nos Camarões, pelo desdobramento de estabelecimentos do 1º ciclo, originando duas ou mais escolas que utilizam as mesmas instalações e equipamento. Melhor acompanhamento/supervisão dos docentes pelas direcções e melhor enquadramento dos alunos apresentam-se como contributos importantes dessa estratégia que, porém, se reflecte na redução de meios dedicados às despesas correntes de funcionamento, desviados para as remunerações de um maior número de quadros de direcção escolar.

Michel Boyer & Lise Corriveau apresentam, de forma breve mas pormenorizada o programa de formação por competências posto em funcionamento na Universidade de Sheerbrooke para responder às novas exigências de qualificação impostas pelo estado do Quebec, às novas direcções das escolas.

Finalizamos este editorial fazendo o habitual convite a todos os sócios para que nos façam chegar propostas de artigos para publicação, reflectindo os seus trabalhos de investigação ou de reflexão sobre práticas, nos diversos contextos da administração educacional em que desenvolvam as suas actividades.

A Criação da Área Europeia de Ensino Superior e o Impacto das Reformas Curricular e da Governação

ANTÓNIO M. MAGALHÃES, RUI SANTIAGO, FILIPA RIBEIRO, SOFIA SOUSA, MARIA DE LOURDES MACHADO, ORLANDA TAVARES

Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, Portugal

Universidade do Porto, Portugal

Universidade de Aveiro, Portugal

RESUMO

Este artigo visa identificar os impactos das políticas configuradas pela União Europeia para a criação e consolidação da Área Europeia de Ensino Superior (AEES). Analisa, igualmente, o modo como a dimensão europeia é integrada e articulada nas agendas nacionais para o sector, em particular os seus efeitos ao nível da regulação do sistema e das instituições. Em oito países seleccionados, analisa-se o impacto das reformas curriculares e da governação do ensino superior, consideradas pela Comissão Europeia como áreas prioritárias de reforma. O artigo argumenta que os Estados têm vindo a reescalonar e integrar a dimensão europeia do ensino superior nas suas próprias agendas, estruturas e processos políticos. Argumenta-se que a União Europeia está a desenvolver políticas para o ensino superior que são impulsionadas pela implementação do processo de Bolonha, mas que vão para além dele.

Palavras-chave: Europeização – Ensino Superior – Processo de Bolonha – Governação.

Introdução

Este artigo tem como propósito principal analisar os impactos das formas de governação da União Europeia (UE) orientadas para a criação e consolidação da Área Europeia de Ensino Superior (AEES). Focaliza-se, prioritariamente, na interacção entre estas formas de governação e a reforma dos sistemas nacionais de ensino superior. A análise é transversal a vários países (Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Portugal e Suíça) envolvidos no projecto EuroHESC (ESF/FCT) – Transforming European Universities, de que faz parte o sub-projecto *Governo e Governação no Ensino Superior* desenvolvido pelo CIPES.

Apesar do Processo de Bolonha se ter iniciado fora do âmbito da UE e com o objectivo de criar a AEES, foi, posteriormente, apropriado pela Comissão Europeia (CE) como um instrumento privilegiado para a consecução deste objectivo. Esta apropriação está fortemente ligada à Estratégia de Lisboa. A dinâmica das reformas introduzida

pela combinação daquele instrumento e desta estratégia orientadora produziu processos de transformação aos níveis nacional, regional e institucional que vão para além da esfera de acção do Processo de Bolonha.

A articulação entre níveis políticos é aqui perspectivada em duas dimensões: 1. o Processo de Bolonha como instrumento para a criação da AEES; 2. a reforma do governo e governação do ensino superior (ES). Assim, serão examinados, concretamente, o curriculum e a governação como ‘áreas possíveis de reforma’ (EC, 2007) relacionando-as com as políticas e objectivos económicos e sociais mais amplos da União Europeia. Na dimensão 2 identificam-se as relações entre as reformas na gestão e administração públicas e as reformas no ES nos países envolvidos no estudo acima referido. Pela conjunção destas duas dimensões, o desenvolvimento do Processo de Bolonha é perspectivado como uma componente de um ‘projecto’ mais abrangente de europeização.

A criação da AEES

Políticas Europeias e políticas da UE para o ES

Para analisar os vectores políticos subjacentes às reformas do ES europeu deve olhar-se a quem e além do Processo de Bolonha. Por um lado, as reformas e os seus fundamentos podem ser encontrados na transformação das relações entre o Estado e os sistemas de ES, a partir dos anos 1980s, com o surgimento do “Estado avaliador” (Neave, 2008; 2009). Por outro lado, a UE, para garantir a dinâmica do processo de criação da AEES e manter esse objectivo na agenda política, tem desenvolvido estratégias e instrumentos de governação em interacção com as estruturas políticas já existentes com os contextos e circunstâncias, fazendo das suas metas para o ES “alvos em movimento” (Neave & Maassen, 2007). Inicialmente, o Processo de Bolonha foi, deliberadamente, situado fora das instituições da UE e marcado por características inter-governamentais, sem, portanto, uma intervenção formal da UE. Porém, a centralidade crescente das instituições da UE na implementação do Processo de Bolonha tem a sua história (Corbett, 2005), e configura-se, ela própria, como um processo. Por outro lado ainda, a UE tem articulado as suas políticas com as de organizações internacionais como a UNESCO e a OCDE. Esta articulação, no caso do ensino superior, traduz-se, por exemplo, no caso da OCDE, no lançamento de um projecto sobre indicadores internacionais, o *Education at a Glance*, que surge com tanto mais relevância quanto o desenvolvimento de estatísticas é uma questão bastante sensível no âmbito da EU, ou, outro exemplo, no financiamento do, não menos importante, projecto AHELO (Assessment of Higher Education Learning Outcomes), sobre a avaliação dos resultados da aprendizagem no ensino superior. O Centro Europeu para o Ensino Superior da UNESCO, por seu turno, tem coordenado o programa PHARE dedicado à reestruturação dos sistemas de formação nos países da Europa central e do leste. Finalmente, a UE reflecte em proporções variáveis, o *Zeitgeist* (p. ex.: o neoliberalismo, o managerialismo) e o surgimento de novos paradigmas de governação (Peters, 2001).

A UE, pela reconfiguração da coordenação política resultante da alocação de poder ‘para cima’ (nível europeu), ‘para baixo’ (nível regional e local), e ‘para os lados’ (redes público-privadas) (Hooghe & Marks, 2001), criou condições para a emergência do Método Aberto de Coordenação (MAC) como um instrumento de coordenação da UE para

o ES. O MAC, introduzido em 2000 pelo Conselho Europeu de Lisboa como o principal instrumento da estratégia aí adoptada, procura alcançar objectivos que não poderiam ser atingidos pelo ‘tradicional’ Método Comunitário, ou por outros meios mais convencionais, designadamente através de processos de obrigatoriedade legal, e que estão a coberto do princípio da subsidiariedade.

Por seu turno, os países signatários têm recorrido às oportunidades oferecidas pelo MAC para introduzir, a nível nacional, novos mecanismos de regulação, sobretudo em relação ao acesso, ao estabelecimento de mecanismos de garantia de qualidade externa e ao financiamento. Por sua vez, as instituições têm utilizado este re-escalonamento, ao nível da governação institucional, para perseguir os seus próprios objectivos, utilizando o espaço de manobra fornecido por estes enquadramentos políticos. Musselin argumenta que

“(…) o Processo de Bolonha não é uma política da UE e, primeiramente, devem ser esclarecidas as condições em que este pode ser entendido como um processo de europeização”(2009: 182).

Acrescenta, ainda, que deve ser dada atenção

“às formas mais agressivas de re-nacionalização pelas quais os actores governamentais re-nacionalizaram o processo, não tanto por assumirem o controlo sobre as medidas a nível europeu, mas porque as usaram para lidar com problemas nacionais”(2009: 185).

A novidade do Processo de Bolonha consistiria no facto de ser, principalmente, destinado a coordenar o desenvolvimento do ES através do estabelecimento de padrões e calendários comuns, que os países signatários foram convidados a cumprir numa base voluntária. Inicialmente, o processo foi desencadeado a partir de iniciativas intergovernamentais, tendo como objectivo

“transformar os sistemas de ensino superior pela transformação dos seus produtos e sistemas de produção e não de modificar directamente a sua configuração institucional” (Musselin, 2005: 8).

Bolonha não pretendia, portanto, modificar o *status* das universidades, a sua relação com o Estado, a

profissão académica, a governação ou o financiamento das universidades (Musselin, 2009: 181). Ao invés, na sua perspectiva, estes aspectos podem ser considerados como metas políticas – como a comparabilidade dos graus, o aumentar a atractividade das universidades europeias através da garantia da qualidade e da concorrência entre as instituições - que foram traçadas pelos governos nacionais para lidar com questões domésticas. O processo de implementação teria ocorrido, assim, aos níveis nacional e institucional sem uma regulação formal da UE. Quanto ao processo propriamente dito, Musselin (2005) sublinha, ainda, a ausência de uma dimensão europeia na representação dos actores aos níveis nacional e institucional. A convergência de produtos (por exemplo, padrões de garantia de qualidade) foi uma consequência desenvolvimento de instrumentos de governação a nível da UE. Nesta perspectiva, os países signatários foram sobretudo motivados pela necessidade de reformar os seus próprios sistemas de ES.

Todavia, pode também olhar-se para o Processo de Bolonha como uma política europeia para o ES. De facto, a investigação na área tem sublinhado as “competências crescentes” (Amaral & Neave, 2009) da CE no que diz respeito a este processo. Como Gornitzka frisa, a propósito da coordenação europeia,

“a questão já não passa por saber se as políticas nacionais devem ser coordenadas, mas como o podem ser” (Gornitzka, 2007: 163).

Em primeiro lugar, desde 1999, o Processo de Bolonha tem evoluído no sentido do seu alinhamento crescente com a agenda e prioridades da CE (Balzer & Martens, 2004). Recorrendo a instrumentos de governação não vinculativos, a CE tem expandido a sua influência, apoiando-se no Processo de Bolonha para alterar o panorama do ES na Europa. Em segundo lugar, não sendo o Processo de Bolonha, por si só, o principal factor que explica a extensão e a intensidade das reformas em curso no ES, este, em conjunto com a perspectiva económica mais ampla da UE, nomeadamente com a Estratégia de Lisboa e a sua política de investigação, contribuiu

“[...] para a estabilização de um quadro político emergente na UE para o ensino superior” (Keeling, 2006: 223).

Em terceiro lugar, apesar de a CE só ter sido convidada

para ser um membro activo do Processo de Bolonha apenas na reunião de Praga de 2001, todos os projectos, reuniões e actividades centrais no desenvolvimento do processo têm sido financiados pela CE. Nesta lógica, o aumento progressivo do envolvimento da CE atribuiu-lhe um papel central na coordenação das reformas do ES. O Processo de Bolonha foi, deliberadamente, situado fora do âmbito das instituições da EU, o que permite perceber que tenha sido mais fortemente marcado por características intergovernamentais do que, propriamente, por um carácter supra-nacional. Assim, como refere Amélia Veiga, considerando o que Bolonha deveria ser e o que tem sido, pode concluir-se que um dos subprodutos do processo de implementação do Processo de Bolonha consiste na institucionalização crescente da AEES, ainda que se verifique uma reduzida percepção de Bolonha enquanto processo político (Veiga, 2010). O que conduziu a autora a questionar-se se o Processo de Bolonha será o instrumento apropriado para a consolidação da AEES.

Coordenação política e políticas em rede

Não sendo o ES uma competência formal da UE, emergiu, ao nível europeu, um conjunto de dispositivos de coordenação, cujos efeitos nos sistemas nacionais de ES dificilmente podem ser negados. O Programa “Trabalho, Educação e Formação 2010” (Conselho Europeu, 2002) foi concebido como uma estratégia da CE para reformar os sistemas educativos nos países-membros, indicando quais os alvos de reforma: qualidade e eficiência, acesso e a necessidade de abrir os sistemas de educação e formação para além das fronteiras nacionais. Simultaneamente, o referido programa criou as condições para a CE tornar a sua governação por coordenação mais activa e eficaz. Esta coordenação aberta, ou coordenação da coordenação (Dale, 2007), foi fomentada através de redes de governação entre as entidades, associações, agências e comités encarregados da implementação da “soft law”. Este tipo de coordenação pode ser associada a um modo de “governação sem governo” (Rosenau & Czempiel, 1992).

A UE activa esta forma de governação ao facultar os recursos humanos e materiais para promover e gerir as iniciativas educativas, reuniões e conferências e ao apoiar as actividades de rede entre os grupos, organismos, agências e projectos envolvidos. Reflecte-se no estabelecimento de padrões, directrizes, linhas de orientação e da produção de indicadores educacionais que afectam o campo da

governança institucional, através da avaliação institucional e da acreditação, para falar apenas destes, que estão a ser utilizados em grande parte dos sistemas de ES europeus.

O Processo de Bolonha tem introduzido um “jogo complexo de cooperação-competição” (Charlier, 2006: 28) entre instituições e países, cuja coordenação foi concentrada num grupo restrito de especialistas que “é facilmente bem sucedido em soluções pragmáticas” (Croché, 2009: 492).

O financiamento da CE das organizações parceiras e, principalmente, do Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha (GAPB) e do grupo preparatório das reuniões bienais dos ministros, tem contribuído, de forma significativa, para a institucionalização não só do Processo de Bolonha, mas também do quadro conceptual dentro do qual as políticas de ES estão a evoluir e, assim, dos termos em que a própria educação superior é pensada. As estruturas em rede do Processo de Bolonha estão a criar uma área sócio-política de ES que vai além dos objectivos e propósitos específicos da reforma curricular. Corbett interpreta estes fenómenos como uma nova concepção de fazer política “baseada na cooperação e não na legislação” (2005: 203). Segundo ela

“existem boas razões para dizer que os aspectos da política educativa são uma parte estabelecida da ‘europeização’ de políticas nacionais (...)” (Corbett, 2005: 5).

As metas da AEES e, portanto, do Processo de Bolonha, têm evoluído nos últimos dez anos. A Comunicação da CE de 2002 e o documento “Investir na investigação: um plano de acção para a Europa” identificou as instituições de ensino superior (IES) como actores-chave da consecução da Agenda de Lisboa. No entanto, até 2005, os países signatários ainda não tinham avançado muito nesse sentido, principalmente no que diz respeito à meta de 3% do PIB de dotação para a investigação que estava longe de ser cumprida. Keeling refere que a Agenda de Lisboa – e, paradoxalmente, o seu não progresso – reforçaram a legitimidade da CE no sentido de uma acção mais forte na área da investigação (2006: 206). A Agenda de Lisboa proporcionou uma base discursiva para unir estas estratégias e políticas e a legitimidade económica e social que os países signatários usaram para as promover ao nível nacional.

Agendas nacionais e integração europeia

Os governos nacionais têm aproveitado as oportunidades

e os constrangimentos, decorrentes da multidimensionalidade das políticas europeias, na gestão dos seus próprios processos de reforma e,

“se queremos compreender a UE, precisamos também de compreender as configurações institucionais nacionais” (Corbett, 2005: 203).

Musselin (2009) enfatiza os mecanismos de re-nacionalização ligados aos contextos institucionais nacionais e aos actores governamentais nacionais, sublinhando o mitigado carácter vinculativo do Processo de Bolonha como processo de europeização.

Neste ponto, é interessante convocar a análise que Dale (2007b) faz da relação entre as escalas nacional e europeia. O pressuposto de que existem diversas relações entre os vários níveis políticos não deve reduzir as perspectivas de análise a uma abordagem “e/ou”, mas sim evidenciar uma relação de “ambas/e”, permitindo, por exemplo, examinar o surgimento de discursos paralelos, tanto a nível nacional como europeu. O processo de re-escalonamento surge, simultaneamente, como uma estratégia e um objectivo da CE: a criação e o reconhecimento do ES como uma área europeia. A convergência da Agenda de Lisboa, do mandato endereçado pela política de investigação e do Processo de Bolonha tem vindo a consolidar uma dimensão europeia no ES e respectivas estruturas de coordenação ou, pelo menos, tem proporcionado uma gramática educacional (e.g. competências, resultados de aprendizagem, ETCS, etc.) e política (e.g. as narrativas gestionárias da Nova Gestão Pública, Governança em rede, etc.) para as reformas do ES nos contextos nacionais.

O modo de coordenação da coordenação articula efectivamente aquilo a que Balzer & Martens (2004) designam como “governança por formação de opinião”, ou seja, a capacidade da UE de iniciar e influenciar os discursos nacionais sobre questões educacionais” (2004: 7). Esta influência reflecte-se não só no conteúdo, mas, também, nos meios que proporcionam os modelos e conceitos que são divulgados.

As “possíveis áreas de reforma”

Para que as reformas capacitem as universidades para o seu papel na Europa do Conhecimento e contribuam para os objectivos de crescimento e para uma maior empregabilidade, a CE assinalou três possíveis áreas de

reforma no ES:

Curriculum: o sistema de três ciclos, aprendizagem baseada nas competências, programas de aprendizagem flexíveis, reconhecimento, mobilidade; Governança: autonomia das universidades, parcerias estratégicas, avaliação de qualidade. Financiamento: diversidade das fontes de receitas, avaliação de desempenho, promoção da equidade, acesso e eficiência, fontes de financiamento (EC, 2007).

A relação entre o Processo de Bolonha e o projecto da “modernização” é claramente estabelecida neste documento. A reforma curricular surge como uma prioridade, não apenas no sentido tradicional de “o quê” se ensina e a ‘quem’, mas também da necessidade de reorganização das aprendizagens, das competências e da utilização das qualificações, e sua certificação para fins de mobilidade. A segunda forma de modernização sustenta-se na noção de autonomia universitária. O que significa que apesar da reforma da governação não estar directamente relacionada com o Processo de Bolonha, como já se argumentou, ela está, em alguns países, a ser levada “aos ombros de Bolonha” (EC, 2007c). A reforma modernizadora do financiamento surge ligada à recomendação de diversificação das suas fontes e à ênfase na importância da partilha dos custos através do pagamento de propinas.

Nesta parte do artigo, por economia de espaço e do argumento, abordamos a reforma curricular e a da governação como “possíveis áreas de reforma” nos países envolvidos no estudo acima mencionado. O objectivo é o de identificar a articulação entre a dimensão europeia impulsionada pela criação e consolidação da AEES e o desenvolvimento das reformas nacionais.

A reforma curricular

No que diz respeito ao conteúdo da reforma curricular, identificam-se, nos diferentes países, linhas de fractura em torno de uma série de questões cruciais, designadamente no sistema de créditos, na configuração dos três ciclos e da forma como são articulados, etc. O relatório final do Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) para a CE sobre o impacto da reforma curricular, afirma que

“(...) os resultados tornam difícil falar de um claro progresso, mas pode dizer-se que os campos de estudo estão (a começar) a escolher (ou não) vários elementos do processo de reforma que combinam de forma a fazer sentido em relação aos seus contextos nacionais e disciplinares” (EC, 2007a: 51).

Acrescenta ainda que cada país, cada área de estudos e cada faculdade ou departamento estão em posições diferentes no processo de reforma, sublinhando que

“Certos aspectos da agenda de reforma são interpretados e implementados de formas muito diferentes, consoante as necessidades locais e os diferentes pontos de partida” (EC, 2007).

Contudo, a dinâmica internacional das reformas e dos processos simultâneos num grande número de sistemas europeus, bem como a institucionalização do discurso sobre essas reformas, através do Processo de Bolonha,

“proporciona as condições que tornam tão radical a redefinição do ensino superior europeu” (Witte, 2006: 62).

De acordo com o relatório *Trends* (2010), 95% das instituições já implementaram o sistema dos três ciclos. Comparativamente aos 53% de sete anos antes (*Trends III*, 2003), parece evidente que o processo está a avançar rapidamente. Na Europa, parece não haver qualquer dúvida sobre se as reformas de Bolonha serão ou não realizadas, mas apenas sobre as condições e ritmos em que essa realização está a decorrer.

Comparativamente com outros países signatários, a França teve um avanço considerável na implementação da estrutura em dois ciclos. Os primeiros decretos visando a sua aplicação foram publicados em Abril de 2002 e, desde 2007, todas as universidades assumiram essa reforma. Esta tem sido usada para atingir objectivos como a promoção da autonomia universitária, a mudança das relações entre o Estado e as instituições e a padronização da atribuição de graus (Musselin, 2009). Embora a França tenha tido um papel crucial na origem do Processo de Bolonha, as iniciativas da UE são, frequentemente, usadas como um meio para lidar com as questões políticas relevantes em termos nacionais (Langan, 2004). Este processo de re-nacionalização da reforma de Bolonha tem mesmo reforçado a fragmentação do sistema de ES (Witte, 2006). Por exemplo, o grau de ‘mestre’ inclui sub-categorias e está incluído numa unidade mais ampla, designada por ‘domínio’, que raramente corresponde ao campo disciplinar. Mais de 75% das instituições e programas estão a aplicar o ECTS, tanto para fins de transferência como de acumulação (National Report, 2009) No entanto, “os resultados da

aprendizagem” ainda não se tornaram numa referência efectiva no desenvolvimento dos cursos. Finalmente, os programas de doutoramento foram reestruturados em 2006, visando criar uma melhor articulação com a investigação.

Mudar para o sistema de dois ciclos nos cursos regulados pelo Estado continua a ser uma preocupação significativa para a política de ES alemão e um objectivo ainda a ser alcançado (Relatório Nacional, 2009). Apesar do arranque rápido de Bolonha na Alemanha (Khem & Teichler, 2006), a implementação gradual, os tipos de universidade e a empregabilidade proporcionada pelos novos cursos são as principais preocupações. O ECTS ainda está a ser tratado de uma forma muito desigual (Khem & Teichler, 2006) e o Suplemento ao Diploma é aplicado desde 2005 a todos os diplomados dos novos graus de forma gratuita e automática. A responsabilidade de perseguir os objectivos de Bolonha é, simultaneamente, das instituições, dos *Länder* e do Governo Federal. Mas, apesar de haver um quadro jurídico comum para as diferentes universidades, existem diferenças significativas, por exemplo, quanto à forma de alocação de fundos para cada uma delas em cada *Länder*.

Moscati considera que no sistema italiano, “o mais tradicional do ensino superior na Europa” (2009: 219), o

“isolamento em que a academia tem sido mantida e a sua auto-percepção de compromisso com a formação da elite do país” (Moscati, 2009: 221)

teve uma influência significativa na concretização das reformas do ES, incluindo o Processo de Bolonha. O cariz elitista e a falta de cooperação entre áreas disciplinares tem impedido uma “verdadeira transformação dos cursos” e provocou

“a ausência de um quadro institucional capaz de apoiar o processo de reforma” (Reale & Potì, 2009: 90).

O relatório nacional de 2009 (Relatório Nacional, 2009) sobre a concretização do Processo de Bolonha identifica problemas na implementação da reforma curricular, nomeadamente quanto ao reconhecimento, pois é necessário um reforço do diálogo entre instituições e entre estas e os órgãos competentes para a aplicação do sistema. São, ainda, identificadas como prioridades superar as diversidades institucionais e desenvolver uma linguagem comum e partilhada; garantir a transparência, legibilidade e

procedimentos de qualidade; respeitar as directrizes europeias e respectivos prazos. Reale & Potì (2009) consideram que o Processo de Bolonha

“levou as universidades a modificar currículos, diferenciando-as de acordo com necessidades educacionais existentes, na tentativa de eliminar o abandono e de reduzir o número de estudantes que não se formam” (Reale & Potì, 2009: 85).

As autoras mencionam ainda factores internos, como a participação crescente das IES italianas em programas europeus de investigação e a mobilidade dos estudantes, como estando na origem de mudanças significativas.

A Holanda parece ser um exemplo claro do processo de re-escalonamento de que fala Dale (2007b), ilustrando a mudança no papel do Estado como resultado da inclusão do mandato europeu de ES na agenda nacional. Aparentemente, a diferença entre as reformas no papel e as reformas na prática parece menor na Holanda (Witte, 2006: 12). A influência do contexto nacional e institucional nas reformas curriculares são cruciais, sendo relevante o facto de muitas IES terem adoptado o sistema de ciclos ainda antes de o quadro legal ser estabelecido (ibid.: 215). A Holanda teve também um arranque rápido na reforma curricular, como foi o caso da introdução do ECTS e o da avaliação da estrutura dos cursos em 2008.

Na Noruega, as reformas do ES começaram a ser implementadas antes do Processo de Bolonha e foram menos baseadas na homogeneização da estrutura curricular do que na ‘dimensão nórdica’ o Processo de Bolonha é (Gornitzka, 2006: 24). O processo de tradução das reformas é claramente caracterizado pela utilização da agenda europeia como um menu de soluções para problemas domésticos (Gornitzka, 2007: 35). O sistema de dois ciclos foi totalmente adoptado. Uma nova escala de classificações e a introdução do ECTS surgiram como mudanças incluídas no âmbito mais alargado da Reforma da Qualidade. O uso do Suplemento ao Diploma é obrigatório. Quanto ao terceiro ciclo, em 2007, 93% dos cursos tinham seguido o novo programa de doutoramentos (Relatório Nacional de 2009).

Em Portugal, a implementação do Processo de Bolonha desencadeou grandes mudanças na estrutura curricular do ES. No ano académico de 2008-2009, 98% dos cursos de formação inicial já tinham sido reestruturados de acordo com Bolonha. Os maiores sucessos parecem ter sido a estabilização dos níveis do primeiro ciclo e a manutenção e

reforço do sistema binário. Mas, em Portugal,

“dizer que a reforma de Bolonha já está em vigor seria ser excessivamente optimista. Essa perspectiva não leva em conta uma série de reformas que ainda precisam de ser implementadas pelas instituições de ensino superior” (Veiga & Amaral, 2007: 8).

Veiga & Amaral destacam que Portugal tem os mesmos problemas que outros países revelaram quanto ao uso dos instrumentos promovidos pelo Processo de Bolonha, nomeadamente no que respeita ao

“uso superficial e incorrecto do ECTS, à aplicação decepcionante do Suplemento ao Diploma e à falta de envolvimento das instituições de ensino superior no desenvolvimento de um Quadro Nacional de Qualificações” (Veiga & Amaral, 2007: 5).

Não há, também, evidências de que as IES estejam a usar as mesmas referências para o ECTS e que haja uma definição comparável de resultados de aprendizagem (Veiga & Amaral, 2007). O acesso ao doutoramento é aberto aos titulares do grau de mestre ou seu equivalente legal e aos licenciados, que possuam um currículo académico, científico ou profissional relevante. Esperava-se que, antes de 2010, os programas doutorais estruturados passassem a ser a regra.

A Suíça tem apresentado, desde 2006, uma evolução notável do sistema de ciclos. O Processo de Bolonha é percebido pelos actores sociais envolvidos como o principal motor para a mudança no ES na última década (Lepori, 2009). A introdução da reforma de Bolonha teve impactos significativos ao nível curricular e estratégico das IES, bem como no funcionamento global do sistema. A implementação do sistema de dois ciclos está bastante avançada: em 2008/09, cerca de 85% dos estudantes estavam inscritos no sistema de dois ciclos (Relatório Nacional, 2009). No entanto, as IES suíças também estão conscientes de uma série de questões ainda por ultrapassar, nomeadamente as relacionadas com a elaboração dos currículos segundo o princípio de aprendizagem centrada no aluno, a aplicação do ECTS e a mobilidade (Relatório Nacional, 2009).

A reforma curricular no Reino Unido teve essencialmente um foco institucional, assumindo algumas especificidades. Em primeiro lugar, o sistema de ciclos já estava em vigor antes do Processo de Bolonha, pelo que não houve pressão

imediata das declarações de Sorbonne e de Bolonha (Witte, 2006). Por outro lado, assim que os actores políticos começaram a sentir alguma pressão de ajustamento, viram esses desenvolvimentos como uma ameaça e não de uma oportunidade (Witte, 2006). Quanto ao ECTS, o Reino Unido exhibe também algumas diferenças, tendo este sido preterido em relação a outras alternativas (Relatório Nacional, 2009), pois o Processo de Bolonha parece não exigir directamente o ECTS, mas apenas um sistema que seja com ele compatível (Relatório Nacional, 2007). Paradoxalmente, no Reino Unido, a reforma curricular não se tornou numa alavanca para a reforma do ES inglês, mas é muitas vezes visto como um modelo quanto à adaptação do Processo de Bolonha. As IES da Escócia e do País de Gales são, com frequência, apontadas pelo resto da Europa como líderes na implementação do Processo de Bolonha (Raffe, 2003; 2007).

Pode dizer-se que o facto de haver diferentes ritmos de execução do Processo de Bolonha, entre os países e em cada país, não significa que haja um menor impacto do processo, mas que o quadro da reforma de Bolonha é re-interpretado ao nível nacional, institucional e disciplinar.

O Processo de Bolonha e a Agenda de Lisboa têm intensificado os debates nacionais sobre a reforma curricular nos vários países envolvidos. Os impactos mais imediatos são, provavelmente, os ligados à aplicação generalizada da estrutura de dois ciclos, que, entre outros aspectos, trouxe importantes alterações na configuração e, em maior ou menor escala, no conteúdo dos currículos. É, contudo, cedo para falar sobre as consequências educativas e organizacionais da reforma curricular, uma vez que esta está agora a ser institucionalizada e internalizada pelos actores envolvidos. Porém, numa investigação recente, Amélia Veiga (2010) chama a atenção para o facto de a institucionalização de Bolonha não estar a ocorrer com base numa dimensão europeia, já que os seus instrumentos parecem não estar a suportar as práticas em curso. Adicionalmente, as especificidades das áreas de estudo (por exemplo, direito, história, medicina e física, seleccionadas pela investigadora) e os corpos constituintes das sete universidades em que desenvolveu o seu estudo, veiculam visões diferentes sobre o Processo de Bolonha. No entanto, os impactos a médio e longo prazo sobre as estruturas do ensino superior, processos, actores e suas relações internas e externas são difíceis de prever.

A reforma da governação

No caso da reforma da governação, deve ser tido em conta que as transformações no ES começaram, nos anos 1980, com o surgimento do “estado avaliador” (Neave & Van Vught, 1991; Neave, no prelo). A primeira leva de reformas alterou as relações entre o Estado e os sistemas de ES, tendo as áreas da autonomia institucional e da avaliação de qualidade sido reforçadas.

A variedade dos sistemas europeus de ES reflecte-se na diversidade de ritmos e da natureza das reformas de governação (Paradise *et al.*, 2009). Além disso, as políticas de ES, ao nível europeu e nacional, sobretudo as reformas de governação, não podem ser isoladas do contexto mais amplo das reformas administração e gestão públicas, que, nas últimas três décadas, marcou as agendas políticas de muitos países europeus. Essas reformas incidiram não só sobre o financiamento e provisão pública de serviços, mas também sobre a gestão e administração das actividades desenvolvidas pelo Estado (Carvalho, 2009; Magalhães & Amaral, 2009; Magalhães, 2010).

A perspectiva de enfatizar uma base de “ambos / e” no que respeita às escalas nacional e europeia de fazer política e respectiva execução, sublinha a presença de discursos paralelos e políticas a nível nacional e europeu (Dale, 2007: 14-15). A relação entre essas posições paralelas pode variar de acordo com as interpretações nacionais, que, por sua vez, usam discursos de cariz europeu e políticas europeias para lidar estrategicamente com questões domésticas. As respostas ao inquérito do relatório CHEPS sobre a extensão das reformas da governação no ES europeu revelam uma influência crescente da CE e da dimensão europeia na política nacional de educação superior, mas “sem negar a importância das agendas nacionais” (EC, 2007d: 14).

A CE é vista como um actor político emergente não só ao nível nacional, mas, também, ao nível institucional, sendo exemplo disso a sua contribuição, enquanto influência, para o estabelecimento de fortes lideranças institucionais (EC, 2007d: 14).

Nos países continentais, a tendência para o reforço da autonomia institucional é notório. Na Alemanha e na Suíça, apesar do aumento da capacidade de regulação do sector por parte dos Cantões e dos *Länder*, os processos de autonomia foram também incrementados. Em Itália, porém, não só a autonomia institucional, através do reforço das estruturas de governação, não aumentou como surgiu uma tendência para “restaurar o poder centralizado com uma abordagem

top-down nas relações com o sistema universitário” (Reale & Poti, 2009: 88). O processo reformador, iniciado na década de 1990, foi imposto por lei e teve grande resistência por parte da comunidade académica (Moscati, 2009). A reforma introduziu

“algumas mudanças dramáticas na estrutura e funções da universidade, que se fundiu com o Processo de Bolonha” (Moscati, 2009: 207),

mas as políticas inspiradas no modelo da Nova Gestão Pública não afectaram, visivelmente, nem o governo do sector nem a governação das instituições (Moscati, 2009).

O Reino Unido, por seu turno, surge como pioneiro na mudança de tipo de gestão, sendo, frequentemente, apontado como exemplo mais claro da influência da Nova Gestão Pública (NGP) (Ferlie & Andresani, 2009). Aparentemente, como resultado dessas reformas, o sistema de ES foi significativamente

“ampliado, [e é] melhor administrado, mais internacionalizado e mais orientado para o mercado” (Ferlie & Andresani, 2009: 194).

Em Portugal, a abordagem ‘managerialista’ para a governação é recente (as instituições de ensino superior começaram a reconfigurar as suas estruturas de governo em 2009) e ganhou impulso com a implementação do Processo de Bolonha. É preciso tempo para avaliar os seus principais impactos, mas pode-se esperar que os efeitos da aplicação dos novos dispositivos legais transformará o panorama do ensino superior português já visível em outros países no sentido de a organização das universidades europeias e respectiva governação criar fortes infra-estruturas de gestão que coexistam com, ou substituam as estruturas académicas construídas em torno da lógica profissional/ocupacional dos académicos e dos líderes académicos.

Na Suíça, é possível identificar características da reforma da governação, nomeadamente quanto ao reforço da autonomia institucional e da centralidade da liderança institucional. As reformas mais significativas de governação na educação surgem ligadas às reformas na administração pública (Baschung *et al.*, 2009: 157), tendo sempre como referencial os padrões europeus.

Na Noruega, as reformas de 2003 e, mais tarde, de 2005, centradas na questão da qualidade do ES, introduziram

alterações significativas nas estruturas de governação: a autonomia institucional foi reforçada e os órgãos de governos das universidades passaram a ter autoridade para decidir quanto à organização das suas instituições (Larsen, 2010). A Reforma da Qualidade é um exemplo de como a adaptação nacional ao Processo de Bolonha é guiado por objectivos nacionais relacionados com a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência das instituições e sistemas de ensino superior.

Ao comparar as reformas da governação torna-se evidente que o seu ritmo e natureza são diversos e estão longe de convergir. Do mesmo modo, a extensão e a intensidade dessas reformas, e as suas ligações com a implementação do Processo de Bolonha, são variadas. Em Portugal, a implementação do Processo de Bolonha criou condições para a reforma da governação, enquanto que no Reino Unido, aparentemente, a articulação entre estas reformas foi pouco significativa. Na realidade, as relações entre a regulação estatal, a autonomia universitária institucional, comunidades académicas e todos aqueles que têm interesses no sector estão longe de assumir um padrão homogéneo nos vários Estados-membros.

No entanto, a gramática que os discursos desenvolvem mostra um grau considerável de convergência, se não em torno de uma narrativa político-gestionária específica (NGP, Governação em Rede, neo-weberianismo, empreendedorismo, etc.), pelo menos em torno dos conceitos e ideógrafos que, tanto nacional como internacionalmente, são usados para ‘falar’ sobre estas reformas. Com base em oposições liminares (burocracia *versus* gestão, governo *versus* governação, universidade de elite *versus* ensino terciário de massas; instituições *versus* organizações, auto-governo *versus* controle do Estado), esta gramática fornece as bases para uma abordagem discursiva e política do sector, amplamente usada pelos diversos actores em presença.

Isto é particularmente relevante para a governação como uma ‘possível área de reforma’ no âmbito do Processo de Bolonha. E se é evidente que os sistemas europeus de ES continuam longe de convergir num padrão unificado a partir de políticas a nível europeu e de acções intergovernamentais, essa gramática comum dos discursos sobre a governação do ES providencia às políticas nacionais a possibilidade de re-dimensionamento e uma acrescida legitimidade das políticas de reforma.

Nos países envolvidos neste estudo, provavelmente com a excepção do Reino Unido, a reforma da governação foi

ou está a ser realizada aos ombros do Processo de Bolonha (como no caso português), ou acelerada pelo processo (como no caso da Noruega). Pelos seus ‘efeitos laterais’, o Processo de Bolonha facultou aos países signatários uma oportunidade que eles aproveitaram para reformar ou acelerar a reforma do sector, muito para além, portanto, da reforma da estrutura curricular.

Conclusões

Os impactos nacionais das políticas europeias destinadas à criação da AEES mostram uma interacção entre a coordenação política ao nível da UE e as estratégias nacionais para lidar quer com as políticas europeias, quer com as questões nacionais. A governação do processo está a ser desenvolvida: 1. pela coordenação aberta, através da criação de órgãos, projectos e actividades a nível europeu, 2. pela criação de uma gramática comum que fornece modelos, conceitos, recursos (de comunicação, livros, folhetos, redes, *sites*, etc.) e discursos com repercussões nacionais nas decisões sobre as questões de ES; 3. pela “governação técnica”, i.e., através de dispositivos que os países assumem como instrumentos de regulação. Esta última forma de governação

“inclui os processos pelos quais a União Europeia pressiona e organiza as suas decisões vinculativas para os seus estados membros e as traduz em propostas políticas” (Balzer & Martens, 2004: 7).

A esta forma de governação pode acrescentar-se o que Guy Neave designa por “procedimentalismo”, quer dizer, os efeitos criados pela construção de consenso em torno de procedimentos operacionais e de práticas administrativas em detrimento da convergência em torno de visões comuns e valores do ES (Neave, no prelo: 16).

Os impactos da combinação entre estas formas de governação, nesta arena de múltiplos níveis, para consolidar a AEES variam nos contextos nacionais. Ao olhar para as reformas curricular e de governação nos países envolvidos neste estudo transversal, podemos ver essas formas de governação a actuar em composições e ritmos diversos e com consequências igualmente diversas. Num jogo de reescalonamento e de tensões, ao mesmo tempo que as políticas de educação continuam a ser uma competência nacional, os Estados usam, com frequência, as políticas e

orientações europeias para lidar com questões domésticas. Estamos, ainda, longe de uma padronização nos programas e formatos de estudo e da convergência efectiva dos modos de governação do sistema e das instituições. Emergem, contudo, sinais do estabelecimento e consolidação da dimensão europeia no sector do ES e das suas formas de governação, designadamente através da criação e difusão, por parte das estruturas, processos e actores da EU, de uma gramática política de nível europeu.

Referências bibliográficas

- BALZER, C. & MARTENS, K. (2004). "International Higher Education and the Bologna Process: What part does the European Commission play?" Paper presented to the epsNet 2004 Plenary Conference, 18-19 June 2004 Political Science after the EU Enlargement: Challenges to the Discipline. Charles University, Prague.
- Bologna National Reports. Available at: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/actionlines/stocktaking.htm>
- CARVALHO, T. (2009). *Nova gestão pública e reformas da saúde, o profissionalismo numa encruzilhada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- CHARLIER, J.-É. (2006) "Qui Veut Encore Harmoniser l'Enseignement Supérieur Européen?" Reflets et Perspectives de la Vie Économique, 45, 2, 2, 23-30.
- CORBETT, A. (2005). *Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955-2005*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- CROCHÉ, S. (2009). "Bologna Network: a new sociopolitical area in higher education. *Globalisation, Societies and Education*, vol. 7, 4, 489-503.
- DALE, R. (2007a). "Repairing the Deficits of Modernity; the emergence of parallel discourses in higher education in Europe" in Debbie Epstein, Rebecca Boden, Rosemary Deem, Fazal Rizvi e Susan Wright (orgs.), *World Yearbook of Education 2008: Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Higher Education*. Londres: Routledge.
- DALE, R. (2007b). "Globalization and the Rescaling of Educational Governance" in Carlos Alberto Torres & António Teodoro (orgs.), *Critique and Utopia: new developments in the sociology of education in the twenty-first century*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers. pp. 25-42.
- EC (2007a). *The extent and impact of higher education curricular reform across Europe*. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. Vol. 1.
- EC (2007b). *The extent and impact of higher education curricular reform across Europe*. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. Vol. 3.
- EC (2007c). *The extent and impact of higher education governance reform across Europe*. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. Vol. 1.
- EC Report (2007). *From Bergen to London-The contribution of the European Commission to the Bologna Process*. Brussels
- GORNITZKA, Å. (2006). "What is the Use of Bologna in National Reform? The Case of Norwegian Quality Reform in Higher Education, in Tomusk, Voldemar (ed). *Creating the European Area of Higher Education - Voices from the periphery*. Londres: Springer.
- GORNITZKA, Å. (2007). "The Lisbon Process: a supranational policy perspective – institutionalizing the Open Method of Coordination" In Peter Maassen e Johan P. Olsen (orgs.), *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp.155-178.
- HOOGE, L. & MARKS, G. (2001). "Types of multi-level governance". *European Integration online Papers*, 5 (11), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- KEELING, R. (2006). "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse". *European Journal of Education*, Vol. 41, No. 2., 203-223.
- KEHM, B.M. & TEICHLER, U. (2006). "Which Direction for Bachelor and Master Programmes? A Stocktaking of the Bologna Process", *Tertiary Education and Management*, 12, 4, 269-282.
- KHEM, B. & HUISMAN, J. & STENSAKER, B. (orgs.) (2009). *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Roterão: Sense Editors. pp. 3-22.
- LARSEN, I.M. (2010). "From democracy to management-oriented leadership? The manager-academic in Norwegian higher education". in, V. Lynn Meek, Leo Goedegebuure, Rui Santiago and Teresa Carvalho (org.), *"The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management"*. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer
- LEPORI, B. & FUMASOLI, T. (2009). Governance and funding report project. System level-analysis report on Switzerland.
- MAGALHÃES, A. (2010). "Os Modelos Emergentes de Regulação Política e a Governação do Ensino Superior

na Europa” in António Teodoro (org.) *A Educação Superior no Espaço Ibero-Americano: do Elistismo à Transnacionalização*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, pp. 37-68.

MAGALHÃES, A. & AMARAL, A. (2009). “Mapping Out Discourses on Higher Education Governance” in Jeroen Huisman (org.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*. Londres: Routledge/Taylor & Francis, pp. 182-197.

MOSCATI, R. (2009). “The Implementation of the Bologna Process in Italy” in Alberto Amaral & Guy Neave & Christine Musselin & Peter Maassen. *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Londres: Springer. pp. 207-225.

MUSSELIN, C. (2005). “Is the Bologna process a move towards a European Higher Education area?” Paper presented at Third Conference on Knowledge and Politics “The Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies”. The University of Bergen, May 18-20, 2005

MUSSELIN, C. (2009). “The Side Effects of the Bologna Process on National Institutional Settings: the Case of France” in Alberto Amaral & Guy Neave & Christine Musselin & Peter Maassen. *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Londres: Springer. pp. 181-205.

MUSSELIN, C. & PARADISE, C. (2009). “France: From Incremental Transitions to Institutional Change” in Catherine Paradise, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie e Ewan Ferlie (orgs.), *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Londres: Springer, pp. 23-49.

NEAVE, G. (2008). “From Guardian to Overseer: Trends in Institutional Autonomy, Governance and Leadership” in Alberto Amaral (org.). *Reforma do Ensino Superior: Quatro Temas em Debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

NEAVE, G. (no prelo). *The Prince and His Pleasure Institutional - Autonomy, the Evaluative State and Re-engineering Higher Education in Western Europe*.

NEAVE, G. (2009). “Institutional Autonomy 2010-2020. A Tale of Elan- Two Steps Back to Make one Very Large Leap Forward” in Barbara Khem, Jeroen Huisman e Bjorn Stensaker (orgs.) *The European Higher Education Are: Perspectives on a Moving Target*. Roterdão: Sense Editors. pp. 3-22.

NEAVE, G. & MAASSEN, P. (2007). “The Bologna Process: an intergovernmental policy perspective”. In Peter Maassen & Johan P. Olsen (orgs.) *University Dynamics and the*

European Integration. Londres: Springer, pp. 135-153.

NEAVE, G. & Van VUGHT, F. (orgs.) (1994). *Government and Higher and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*, Oxford: Pergamon Press.

PARADISE, C. & REALE, E. & Bleiklie, I. & Ferlie, E. (orgs.) (2009a). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Londres: Springer.

PARADISE, C. & REALE, E. & GOSTELLE, G. (2009b). “A Comparative Approach to Higher Education Reforms in Western European Countries” in Catherine Paradise & Emanuela Reale & Ivar Bleiklie & Ewan Ferlie (orgs.), *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Londres: Springer, pp. 1-20.

PETERS, G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University of Texas.

RAFFE, D. (2003). “Bringing academic education and vocational training closer together” in J. Oelkers (org.) *Futures of Education II*, Bern: Peter Lang.

RAFFE, D. & HOWIESON, C. & TINKLIN, T. (2007). “The impact of a unified curriculum and qualifications system: the Higher Still reform of post-16 education in Scotland”. *British Educational Research Journal*, 33(4), 479-508.

REALE, E. & POTÌ, B. (2009). “Italy: Local Policy Legacy and Moving to ‘In Between’ Configuration” in Catherine Paradise, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie e Ewan Ferlie (orgs.), *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Londres: Springer, pp. 77-102.

ROSENAU, J. & CZEMPIEL, E.-O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TRENDS (2003). Progress towards the European Higher Education Area. Bologna four years after: steps toward sustainable reform of higher education in Europe / Reichert, Sybille; Tauch, Christian / European University Association [EUA].- 2003. 131p

VEIGA, A. & AMARAL, A. (2007) “A survey on the implementation of the Bologna process in Portugal”. Paper presented to the 29th Annual EAIR forum, Innsbruck, Áustria.

VEIGA, A. (2010). *Bologna and the institutionalization of the European Higher Education*. Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

WITTE, J. K (2006). *Change of degrees and degrees of change: comparing adaptations of EH systems in the context of the Bologna process*. Enschede: CHEPS, University of Twente.

THE CREATION OF THE EUROPEAN AREA OF HIGHER EDUCATION AND THE IMPACT OF THE GOVERNING AND CURRICULAR REFORMS

ABSTRACT

This article aims to identify the impacts of the European Union policies regarding the creation and consolidation of the European Higher Education Area. It also intends to examine how the European dimension is integrated and articulated by the national agendas for the sector. This European dimension is examined in terms of its effects on the national regulation of the system and its institutions. In eight selected countries, the article focus on the impacts of the curricular and governance reforms, considered by the European Commission as priority areas of reform. The paper argues that the national states have rescaled and integrated the European dimension of higher education in their own agendas, political structures and processes. It is also argued that the European Union is developing policies for higher education that are driven by the implementation of the Bologna process, but go beyond it.

Keywords: Europeanization – Higher Education – Bologna Process – Governance.

Estudo sobre a Satisfação dos Estudantes: Criar as Vantagens Distintivas através da Gestão Estratégica das Matrículas

MARIA DE LOURDES MACHADO, ANTÓNIO MAGALHÃES, MARIA JOSÉ SÁ, RUI BRITES
Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, Portugal
Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Portugal

RESUMO

Este artigo decorre de um estudo que visou medir a satisfação dos estudantes (ANSEES – Avaliação Nacional da Satisfação dos Estudantes do Ensino Superior), identificando as suas percepções sobre a importância e expectativas respeitantes a aspectos da sua experiência com o ensino superior. Foi administrado um questionário a 12.890 estudantes do ensino superior português público e privado e houve um retorno de 11.639 questionários preenchidos. Este instrumento visou recolher respostas relativamente ao nível da satisfação e da importância atribuída a dados aspectos da sua experiência no ensino superior, que devem servir de apoio ao processo de Gestão Estratégica das Matrículas (GEM), com vista a que as instituições estejam mais capacitadas para ir ao encontro das necessidades dos estudantes.

Palavras-chave: Ensino Superior – Satisfação dos Estudantes – Qualidade do Ensino Superior – Gestão de Matrículas – Modelo de Tinto.

Introdução

O ensino superior é fulcral no desenvolvimento económico, social e cultural da sociedade global e representa uma das mais estáveis, adaptativas e duradouras instituições do mundo. As universidades estão entre as mais antigas instituições do mundo e, ao longo da história, procuraram responder às exigências das condições ambientais em constante mudança e evolução. No séc. XXI, um conjunto de factores significativos estão a alterar a paisagem do ensino superior. Estas grandes mudanças estão a forçar as instituições do ensino superior (IES) a abordar as suas operações de uma forma mais proactiva de modo a que se posicionem estrategicamente no sentido de aproveitar as oportunidades e a confrontar as ameaças num ambiente de crescente competitividade. Desta forma, as IES necessitam de interpretar as necessidades vitais da sociedade contemporânea, de se confrontar com o ambiente de mercado, de ser inovadoras, bem como de desenvolver as

estruturas e processos internos que lhes permitam realizar as suas novas missões.

Ir ao encontro das necessidades dos estudantes tornou-se, simultaneamente, uma necessidade e uma tarefa complexa. Os estudantes são, segundo algumas perspectivas, ‘clientes’ pelos quais as instituições de ensino superior (IES) têm que competir (Taylor & Wilkinson & Wilson, 1991; Wallace, 1999). Ao mesmo tempo que os Estados europeus se confrontam com restrições financeiras que puseram em causa a educação superior gratuita para todos, a massificação e a “marketização” do ensino superior criaram um novo ambiente de competitividade. As instituições necessitam de perceber a sua ‘clientela’, o que ela quer, o que espera e como vê aquilo que lhe é oferecido. De facto, as IES têm vindo a sentir a necessidade de colocar esta questão no centro das suas preocupações, em termos de gestão institucional e planeamento estratégico. As necessidades dos estudantes são agora muito diferentes das do típico estudante do passado. A população estudantil actual deseja um bom retorno do seu

investimento (Taylor, 1997; Taylor *et al.*, 2007; Wilkinson *et al.*, 2007). Tal constitui um desafio, especialmente quando as instituições reconhecem que os estudantes não utilizam uma abordagem totalmente racional quando fazem as suas escolhas institucionais (Keen & Higgins, 1991, 1992; Allen & Higgins, 1994; Roberts & Higgins, 1992).

O desafio de atrair, fidelizar, formar, satisfazer a graduar um estudante gera um processo complexo. Este artigo versa também sobre a gestão estratégica das matrículas (GEM), que constitui um método consolidado para o aumento das taxas de satisfação e graduação dos estudantes (Dolence, 1996; Eskildsen *et al.*, 1999; Harvey, 2001; Hossler & Bean, 1990; Jenssen & Stensaker & Grogard, 2002; Taylor, 1981; Taylor & Wilkinson & Wilson, 1991).

Ensino superior: contextos

A perspectiva europeia

É importante colocar o ensino superior europeu no contexto apropriado de forma a melhor compreender os desafios e oportunidades que ele apresenta e com que se confronta.

Em primeiro lugar, a maioria das instituições e sistemas de ensino superior europeu são públicas e, como tal, obtêm os seus recursos, poderes e autoridade do Estado. Existe um elevado grau de diversidade entre as IES entre os diversos países e também dentro destes. Em segundo lugar, a criação de agências de avaliação e acreditação está hoje nas agendas dos sistemas europeus. Em terceiro lugar, em termos globais, podem apontar-se três objectivos consensuais para o ensino superior europeu: 1) criar uma força de trabalho altamente qualificada, 2) elevar a pesquisa ao mais alto nível internacional, e 3) satisfazer as exigências do público de um ensino superior aos mais altos níveis possíveis (Taylor & Machado, 2006). Em quarto lugar, as questões da internacionalização assumem uma importância crescente. O ensino superior europeu espera expandir o seu papel em termos de internacionalização, bem como espera, como resultado da implementação do Processo de Bolonha, desenvolver esforços de forma a conseguir articular-se competir com outros países de outras regiões do mundo.

A década de 1990 foi um período de transição de forte crescimento do ensino superior europeu. Os gastos durante este período cresceram 28%, embora as matrículas tenham expandido 40% (Bengtsson, 2001). O Estado-Providência europeu começou a ressentir o aumento das exigências

de serviços e do decréscimo de recursos. O Estado social potencialmente providenciava um ensino superior por uma taxa nominal ou, mesmo, sem qualquer taxa. Na década actual, pode observar-se a emergência de taxas de propinas significativas em muitos países para suprir o insuficiente apoio financeiro governamental. Porém, em contraste com os aumentos das matrículas, as taxas de conclusão não aumentaram. Em Portugal, por exemplo, no ano lectivo de 2004/2005, a taxa de insucesso era de 33% (OCES, 2008). Por outro lado, o movimento em direcção à massificação num ambiente de quasi-mercado apresenta desafios ao ensino superior europeu com os quais não se tinha antes confrontado.

Um dos tópicos de discussão proeminente nos círculos do ensino superior na Europa é neste momento a implementação e consolidação do Processo de Bolonha e todas as potenciais ramificações e consequências que tem para o ensino superior tal como o conhecemos. O cenário actual sugere que diversos *outputs*, positivos e negativos, são possíveis como resultado do processo. No seio dos sistemas, existem esforços no sentido de criar ou manter a diversidade e a vantagem distintiva institucional.

As instituições necessitam de estabelecer a sua própria identidade e fazer aquilo que sabem fazer melhor, evitando, ao mesmo tempo, aquilo para o qual não estão equipadas para fazer. O problema é que as IES não se conhecem o suficiente para articularem a sua individualidade e diferença específica (Taylor *et al.*, 2007; Wilkinson *et al.*, 2007).

O ensino superior em Portugal

Portugal foi um dos primeiros países no mundo a ter ensino superior. A origem das universidades portuguesas remonta a meados do séc. XIII; a primeira universidade foi criada em 1290. Contudo, em 1970, antes da Revolução dos Cravos, havia apenas quatro universidades públicas (Serrão, 1983). Mais recentemente, o ensino superior português tem vindo a evoluir e a expandir-se rapidamente. As décadas de 1970 e 1980 representam a expansão do sistema de ensino superior público com a criação dos institutos politécnicos e a emergência do sector privado (Amaral & Magalhães & Teixeira, 1996; Carvalho, 2001). A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86) formalizou o ensino superior português como sistema binário tal como hoje é conhecido. Actualmente, o ensino superior português (ESP) é composto por instituições universitárias e politécnicas,

ambas públicas e privadas, e pela Universidade Católica, num total de cerca de 160 instituições (GPEARI, 2010). Todas as instituições podem atribuir o grau de licenciatura e mestrado. O grau de doutor é atribuído apenas pelas universidades. O número total de estudantes no ensino superior atingiu os 366.729 em 2006-07. Neste ano, as instituições públicas representavam 75,1%, as instituições privadas 22,0% e a Universidade Católica 2,9% do total de estudantes matriculados. O sector privado é, nestes termos, o maior na Europa. As instituições públicas estão sob a supervisão do Ministério responsável pelo ensino superior. As instituições privadas, apesar de pertencerem a entidades privadas, têm igualmente que responder perante a tutela e uma estrutura que reporta ao Ministério responsável pelo ensino superior.

O ensino superior português, nas últimas décadas, expandiu-se de uma forma significativa e mudanças marcantes ocorreram nos últimos 35 anos. Evoluiu de um sistema de elite para um sistema massificado. Nas últimas três décadas houve um acréscimo significativo das matrículas, que se deveu à expansão de institutos politécnicos públicos e de instituições de ensino superior privadas (Magalhães, Amaral & Tavares, 2009). O número total de estudantes no ensino superior em 1970-71 era 49.461. Em 2001-02, o número tinha chegado ao seu máximo de 392.291. Contudo, em anos recentes, tem vindo a verificar-se uma diminuição no número de estudantes. Em 2005-06, o número total de estudantes no ensino superior caiu para 367.934. De acordo com Magalhães & Amaral & Tavares:

“O efeito combinado de taxas de nascimento em declínio com a reintrodução de padrões de ensino superior para entrar no ensino superior resultou numa tendência para a diminuição do número de candidatos ao ensino superior que pela primeira vez criou uma concorrência semelhante ao mercado por parte dos estudantes” (2009: 44).

Foi o sector privado o primeiro a enfrentar a diminuição das matrículas no fim dos anos 1990. Segundo o Observatório da Ciência e do Ensino Superior (OCES), o sector público iniciou a tendência para o declínio em 2003-04 (OCES, 2004). Este Observatório refere ainda:

“...no contexto europeu de 1975 a 2000, o número de estudantes no ensino superior cresceu significativamente. Mas enquanto na Europa o número duplicou, em Portugal o número

cresceu cinco vezes. Neste contexto, Portugal era o país com o maior crescimento” (OCES, 2004: 10).

Contudo, e ainda segundo o EUROSTAT, Portugal permanece um dos países europeus com mais baixo índice de população com educação superior. Adicionalmente, as estatísticas mostram a tendência para o decréscimo da população com idades entre os 15 e os 24 anos até 2010.

Um estudo elaborado pela CNASES/CEOS, em 1997, conforme referido por Correia & Amaral & Magalhães (2002), analisou as preferências dos estudantes nos vários subsectores do ensino superior. Uma das conclusões foi a de que as instituições privadas de ensino superior têm mais dificuldade em atrair estudantes. Os estudantes no sector público mostraram estar mais satisfeitos com seus programas de estudo e com as suas instituições em termos gerais do que os estudantes no sector privado. No que se refere ao acesso, a existência de *numerus clausus* impõe limites ao número de estudantes que podem ser admitidos por cada curso e instituição de ensino superior. Todos os anos as instituições têm que definir e submeter ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior o número de estudantes que podem ser admitidos em cada programa.

As taxas de insucesso são elevadas e as taxas de graduação são baixas. Ao mesmo tempo, as instituições estão a ser desafiadas a responder à crescente competitividade. (Machado, 2005).

O papel do ensino superior é percebido geralmente como ‘bem público’. Santiago (2004: 18), referindo-se aos resultados do estudo feito no CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, nota que,

“...a maioria discursos dos actores (associações de estudantes, sindicatos e a maioria dos ex-ministros, reitores, presidentes, e académicos de IES públicas) sublinham a noção de IES como um bem público, enfatizando os seus efeitos sociais positivos – necessidades sociais, uma sociedade mais igualitária, desenvolvimento económico básico, potencialidades humanas colectivas, criação de conhecimento e coesão social – em todos os níveis de actividade: formação, investigação (fundamental) e serviços à sociedade” (Santiago, 2004: 18).

Portugal, como outros países europeus, no âmbito do Processo de Bolonha e da criação da Área Europeia de Ensino Superior, adoptou um sistema baseado em três ciclos de estudo, licenciatura, mestrado e doutoramento.

As universidades concedem todos os graus, ao passo que os institutos politécnicos podem somente conceder licenciaturas e mestrados.

Em 2006 o governo português solicitou à OCDE uma avaliação do sistema português. Em resumo, a OCDE constata:

“O sistema português de ensino superior tem um grau considerável de diversidade institucional: Desenvolveu-se mais rapidamente do que qualquer outro sistema europeu, criando uma rede diversificada e heterogênea de instituições e programas de estudos” (2006: 104).

A equipa da OCDE refere ainda os desafios para Portugal:

“A qualificação internacional do ensino superior português é essencial para o desenvolvimento do país... inclui uma melhoria acesso ao ensino superior e a criação das condições para permitir a qualquer cidadão aceder à aprendizagem ao longo da vida, e desenvolver o papel das instituições de ensino superior neste processo” (2006: 181-182).

As recomendações da OCDE sublinham a necessidade de conhecimento das nossas instituições de ensino superior, bem como o conhecimento de um dos seus principais grupos constituintes, os estudantes. O estudo no qual este artigo se baseia teve como preocupação fundamental o conhecimento da satisfação dos estudantes com a sua experiência no ensino superior.

Breve resenha dos pressupostos teóricos

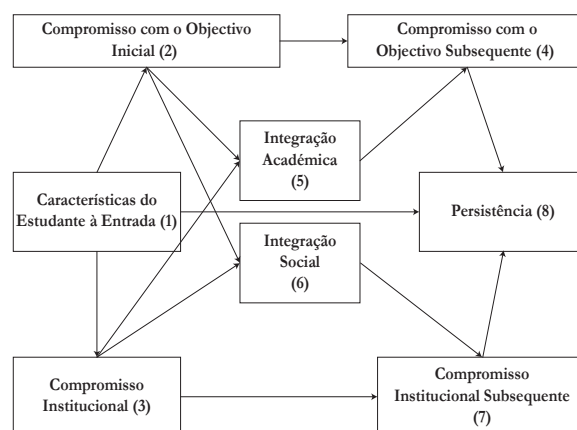
Satisfação

O conceito de satisfação dos estudantes é, no seu sentido lato, multifacetado e difícil de abarcar totalmente na sua complexidade num trabalho deste tipo. Desde logo, a sua abrangência torna altamente remota a probabilidade de encontrar uma meta-teoria que o explique na globalidade (Yorke & Longden, 2004). Procurou-se, então, identificar modelos que permitissem a abordagem e o desenvolvimento dos conceitos centrais, dada a impossibilidade de abranger todo o espectro de possibilidades. Investigadores de referência como Astin, Athiyaman, Bean, Benjamin & Hollings, Black, Dolence, Elliot & Healy, Elliot & Shin, Harvey, Hossler, Metzner & Sandler, Taylor & Jenssen, & Stensaker & Grogard, entre outros, abordaram os

diversos aspectos da satisfação dos estudantes. Para uma boa discussão das perspectivas teóricas, psicológicas e sociológicas, acerca da satisfação, veja-se Yorke & Longden (2004). Braxton & Hirschy (2004), que estudam a interacção da satisfação com o sucesso dos estudantes, sugerem que a teoria que permanece mais relevante para pesquisa é a Teoria Interaccionista de Tinto.

O modelo de Tinto enfatiza que os estudantes obtêm êxito ou fracasso e permanecem ou abandonam a IES em resultado das suas interacções com a instituição enquanto organização. O modelo é essencialmente um modelo sequencial no qual uma dimensão interage e influencia uma dimensão subsequente num processo longitudinal representado por oito dimensões. São treze as interacções possíveis identificadas entre estas dimensões, embora a pesquisa tenda a apoiar apenas cinco (Yorke & Longden, 2004) (Figura 1).

Figura 1. Diagrama Dinâmico do Modelo de Tinto



Adaptado de Yorke, M. & Longden, B. (2004). *Retention and Student Success in Higher Education*. The Society for Research into Higher Education, SRHE & Open University Press.

O modelo de Tinto possui oito grandes componentes que influenciam a persistência dos estudantes ao longo das suas experiências no ensino superior. Cada uma delas é descrita sumariamente abaixo, com referência às caixas numeradas na figura.

Os estudantes iniciam a sua experiência no ensino superior levando consigo uma enorme bagagem que, apesar de desconhecida, é altamente influente (1). Têm expectativas, opiniões, enviesamentos, pontos de vista de outros significativos e experiências passadas que moldam as suas características e idiossincrasias. Estas predisposições

têm impacto directo nas tendências iniciais para ficar ou abandonar a IES (2), no seu compromisso global para com a IES em termos genéricos (3) e na intensidade do seu empenho relativamente ao objectivo último de se graduarem na instituição (4). O nível destes compromissos, por seu lado, tem impacto no nível de integração do estudante no tecido académico (5) e social (6) da IES. Consequentemente, a integração académica influencia o objectivo da graduação (4) e a integração social influencia o compromisso, mais tarde, com a própria instituição (7). Os níveis iniciais de compromisso alteram os níveis de compromisso subsequentes. Finalmente, esses níveis subsequentes de compromisso, em relação à instituição e à graduação, influenciam a probabilidade de persistência e sucesso (8).

Numa análise detalhada de 62 estudos, Yorke & Longden (2004) reduziram indutivamente o modelo de Tinto a três constructos teóricos: 1) compromisso da IES com o bem-estar do estudante. 2) a integridade da IES, e 3) e o potencial comum. O primeiro constructo sugere uma filosofia institucional que coloca o estudante em primeiro lugar. Em termos gerais, é bastante auto-explicativo. A IES tentaria identificar as necessidades dos estudantes e as suas próprias fragilidades nesse aspecto e efectuar as respectivas as mudanças e ajustamentos de forma a lidar com os problemas e a ter em conta os estudantes. O constructo da integridade institucional é de longo alcance e, de alguma forma, difícil de posicionar no contexto do sucesso dos estudantes. Sugeriremos relativamente à gestão estratégica de matrículas (GEM) que a mesma engloba a integridade da missão institucional, do marketing e do planeamento. Em termos simples, a IES é aquilo que deseja e necessita de ser, aquilo que pretende e promete ser e aquilo em que está a investir recursos e a esperar continuar a ser. O terceiro constructo refere-se ao potencial comum. Os dois primeiros constructos são da maior relevância, sendo que o terceiro o poderá ser menos.

Compromisso da IES com o Bem-Estar do Estudante. Como referimos antes, poderá reportar-se à filosofia de colocar os estudantes em primeiro lugar por parte da instituição. Isto deve ir além da retórica ou das boas intenções. A IES deve, com efeito, saber o que os estudantes esperam, desejam e precisam (o que não é necessariamente a mesma coisa) através da inquirição ou de outra forma obter a informação necessária.

Integridade Institucional. À medida que a concorrência se torna cada vez mais uma realidade ao nível do ensino

superior, as IES encontram-se por necessidade mais imersas em relações públicas, promoção, marketing e recrutamento dos estudantes. A “excelência institucional” tornou-se retórica comum, não apenas nas declarações de missão, mas também em materiais promocionais. Confrontadas com a necessidade de competir por estudantes, a pressão imposta a muitas IES para se apresentarem no seu melhor esbateu a linha entre a realidade e a ficção. As instituições têm uma obrigação de levar a cabo a pesquisa necessária para identificar as suas legítimas forças e vantagens distintivas para fins promocionais.

Potencial Comum. Para muitas IES, a definição do estudante de licenciatura tradicional deixou de se aplicar. As instituições, conscientes da sua realidade presente, já não se focalizam nos estudantes solteiros, entre 18 e 24 anos de idade, estudantes a tempo inteiro e do sexo masculino. A população estudantil de hoje tem maior probabilidade de ser mais velha, eventualmente do sexo feminino e mais inclinada a estudos em tempo parcial. Estes factores estão frequentemente associados a vidas complicadas pelo emprego e famílias. As IES estão a redefinir as suas prioridades, especialmente em termos de programação e serviços de apoio aos estudantes.

Os questionários de avaliação da satisfação dos estudantes não são comuns na Europa, de acordo com Jenssen & Stensaker & Grogard (2002). Todavia, questionários à satisfação dos estudantes têm vindo, recentemente, a ser introduzidos, com algumas experiências notáveis no Reino Unido (Harvey, 2001). Mesmo nos Estados Unidos, onde o uso e recurso a questionários de satisfação é prática corrente, os estudos que focam especificamente a satisfação dos estudantes são relativamente poucos na literatura (Bean & Vesper, 1994).

Gestão Estratégica das Matrículas

A GEM é um conceito estabelecido na gestão do ensino superior com um significativo corpo de literatura a suportá-lo, envolvendo o marketing, o recrutamento, o apoio, a fidelização, a satisfação e a sua integração no mercado de trabalho. Sendo já uma prática comum nos Estados Unidos (Hossler & Bean, 1990), não foi ainda totalmente adoptada na Europa.

A GEM é definida como

“um processo integrado para ajudar a instituição a atingir e manter uma taxa óptima de recrutamento, fidelização e

graduação dos estudantes, em que o 'ótimo' é definido no contexto académico da instituição" (Dolence, 1996: 37).

Trata-se de um processo detalhado que, normalmente, e de uma forma mais eficiente, faz parte de um processo de planeamento institucional. Envolve toda a instituição, apoia-se fortemente na pesquisa institucional e, em última análise, estabelece objectivos estratégicos, que são localizados no âmbito do quadro de referência do modelo de planeamento institucional global. A GEM envolve a compreensão dos mercados, a oferta e a procura, o desenvolvimento de programas, o recrutamento e a fidelização de estudantes. Tudo isto surge como correlato, em última instância, do sucesso dos estudantes e de taxas mais elevadas de graduação. Neste processo, a IES define igualmente uma missão que a distingue das outras instituições. O sucesso final de qualquer instituição traduz-se no sucesso dos seus estudantes e na forma como ela contribui para o desenvolvimento da sociedade. Dito de forma mais simples, o sucesso de uma IES consiste em formar e graduar estudantes, fazer pesquisa, e providenciar um serviço à comunidade que faça a diferença.

As instituições de ensino superior devem colocar a si próprias uma conjunto de questões de forma a melhor compreenderem a complexa área do sucesso dos estudantes. Por exemplo:

- Por que é que nos procuram os estudantes? Porque é que outros escolhem não o fazer?
- Que tipos de estudantes estamos interessados em atrair? São estes aqueles que temos?
- Onde podemos encontrar estes estudantes? Quantos existem?
- Os estudantes que preferimos estão a candidatar-se? Estão a matricular-se?
- O que devemos fazer para os atrair? O que procuram eles numa formação?
- Oferecemos aos estudantes o que eles pretendem? Eles sabem-no? Como estamos a transmitir-lhes isso?
- Que percentagem dos nossos estudantes completa a sua formação? E qual a percentagem nas instituições concorrentes?
- Como podemos reter e graduar uma percentagem mais elevada dos nossos estudantes?
- Quantos estudantes temos recursos para sustentar?
- Quais são as percepções dos estudantes actuais acerca da sua experiência nesta instituição?
- Que imagem é que passamos? Ela retrata as nossas

forças e fraquezas?

- Como estão os nossos cursos alinhados com as necessidades presentes e futuras do mercado?
- Quais as estratégias de recrutamento que são eficazes com os diferentes grupos de estudantes?
- Como nos comparamos com as outras instituições concorrentes? O que podemos aprender com eles?

Um dos primeiros objectivos da GEM é o de fornecer às IES a informação necessária sobre a satisfação dos estudantes para que possam melhorar o recrutamento, fidelização, satisfação e graduação dos estudantes (Rautopuro & Vaisanen, 2000). Um modelo GEM longitudinal, que continua a ser um quadro de trabalho de referência no estudo do sucesso dos estudantes, foi proposto por Bean & Metzner (1985). Este modelo foca variáveis organizacionais, como informação académica, integração social, influências ambientais e atitudes, expectativas e percepções dos estudantes.

A GEM exige uma avaliação de todos os aspectos da vida do estudante e vai muito para além da sala de aula ou do anfiteatro. Conceptualizações teóricas como o modelo *Quality of Student Life* (QSL) estão em linha com as exigências da GEM. O QSL vê a satisfação dos estudantes como um constructo multi-dimensional que envolve a interacção de factores e processos pessoais, interpessoais, sociológicos e contextuais (Benjamin & Hollings, 1995). Poderá também, neste quadro, argumentar-se que termos como taxas e avaliações são inadequados, uma vez que os estudantes não têm necessariamente conhecimento das realidades dos assuntos às quais reagem. Válido ou não, aquilo que um estudante percebe orientará a sua tomada de decisão. Assim, estes pontos de vista subjectivos são aquilo que deve ser medido e trabalhado (Taylor, 1981).

Os instrumentos construídos nesta linha usam uma perspectiva desenvolvimental e focalizam-se amplamente em diversos aspectos da experiência educativa global do estudante (Jenssen & Stensaker & Grogard, 2002). De entre os mais notáveis está o *Student Satisfaction Inventory* (Elliott & Shinn, 1999). Um componente importante do *Student Satisfaction Inventory* (SSI) de Noel/Levitz é a utilização de uma escala de atributos múltiplos, que mede a variação do grau de satisfação do estudante com cada dimensão bem como a importância relativa de cada atributo (Elliott & Shin, 2002). Este instrumento é uma aplicação do modelo *gap* desenvolvido por Parasuraman & Zeithaml & Berry

(1985), no contexto da satisfação do consumidor em geral, em que a qualidade percebida resulta da comparação entre a percepção do serviço prestado (satisfação no SSI) e as expectativas iniciais do cliente (importância no SSI). Desta forma, poderá haver uma incongruência entre as expectativas dos estudantes e a sua percepção do serviço prestado. Esta incongruência poderia ser o resultado quer de uma incongruência entre a expectativa e aquilo que é oferecido e/ou uma incongruência entre o que é oferecido e as percepções.

Satisfação, sucesso e gestão estratégica das matrículas

O sucesso dos estudantes é um tema de estudo muito abrangente, que engloba tópicos como a satisfação dos estudantes, a gestão das matrículas, a escolha da faculdade, o recrutamento dos estudantes, a fidelização e atrito, entre outras (Taylor, 1981). O emergente ambiente de mercado e respectiva competição do ensino superior está a forçar as instituições a analisar estas temáticas de uma forma sistemática. As IES estiveram provavelmente sempre preocupadas com a sua capacidade de atrair estudantes qualificados, de fornecer um ambiente conducente à aprendizagem, de providenciar uma experiência de sucesso que permitisse aos estudantes completar os seus estudos e colocar os graduados em posições significativas no seio da sociedade de forma a contribuir para o seu bem-estar. Contudo, apenas nos últimos 20 ou 25 anos, com início nos Estados Unidos, as IES começaram a fazer o interface destas e de outras dimensões no âmbito de um modelo mais detalhado visando o sucesso dos estudantes. Como resultado, as IES têm vindo a elaborar um sentimento mais estratégico para atrair, fidelizar, educar, satisfazer e graduar estudantes. Esta tendência está ainda em evolução como resposta a um meio ambiente cada vez mais competitivo e está mais maduro e estabelecido em alguns países do que noutros.

O sucesso dos estudantes e a GEM devem ser planeados como um processo dinâmico de adaptação e mudança. Este processo envolve funções e indivíduos de toda a IES e, como tal, é melhor orquestrado como componente de um processo global de planeamento institucional. O número de estudantes e a sua fidelização geram rendimentos e têm impacto na alocação de fundos com base nas matrículas para a IES. Para além disso, a própria presença de estudantes tem um efeito definidor na cultura institucional e, com efeito, na sua razão de ser. Adicionalmente, alguns gabinetes (e os

orçamentos e exigências de pessoal que lhes estão associados) são directamente direccionados para os estudantes. Estes podem incluir os gabinetes de admissão, orientação, fidelização, recrutamento, marketing, apoio financeiro, serviços para estudantes internacionais e/ou multiculturais, entre outros possíveis, mas um gabinete indispensável para o apoio ao planeamento e sucesso dos estudantes é o da pesquisa institucional (recolha e análise de estatísticas intra e extra institucionais) (Taylor & Machado, 2007).

As IES necessitam de uma estrutura que forneça adaptabilidade com base em estratégias e prioridades definidas. A organização necessita de fazer interagir as suas operações internas com as realidades externas que têm impacto sobre ela. Necessita de conhecer as suas forças e fraquezas à luz das ameaças e oportunidades ambientais existentes e potenciais. Com tudo isto, pode emergir uma missão que legitime a instituição e uma visão que clarifique as suas futuras aspirações. O veículo que movimenta a IES da missão actual em direcção à visão futura é um processo de planeamento. Um componente vital desse processo pode e deve ser a GEM.

Projecto de pesquisa

Metodologia do estudo

O projecto ANSEES (Avaliação Nacional da Satisfação dos Estudantes do Ensino Superior) foi um estudo¹ de âmbito nacional que procurou identificar as percepções dos estudantes relativamente à importância e expectativas referentes aos grandes aspectos da sua experiência no ensino superior. Foi um projecto desenvolvido durante três anos (2005-2008) no CIPES e financiado pela FCT. O objectivo último foi o de ver aumentadas as percentagens de estudantes que concluem com sucesso as suas licenciaturas. O projecto fez uma descrição credível da satisfação dos estudantes portugueses. Fundamentou, igualmente, a sua articulação com o processo de GEM e enfatizou a necessidade de construir conhecimento que permita implementar planos de acção eficazes. A nossa intenção foi a de mobilizar o sistema no sentido de serem envidados esforços proactivos para melhorar a satisfação dos estudantes e, muito mais importante, o seu sucesso. O maior impacto deste projecto resultará dos esforços das IES que desejem levar para os *campi* os seus resultados e as suas recomendações para a gestão estratégica das matrículas. Vemos este projecto como a fonte das bases empíricas e de recomendações práticas

para uma acção eficaz.

Foi administrado um questionário a 12.890 estudantes do ensino superior português público e privado, tendo havido um retorno de 11.639 questionários preenchidos e validados. Este questionário recolheu respostas relativamente ao nível de satisfação e importância de temas chave. Estes resultados servirão de base para recomendações e estratégias que as IES poderão considerar no sentido de criarem uma relação mais forte e relevante com os estudantes. Através de um processo de GEM, as IES estarão melhor capacitadas para ir ao encontro das necessidades da actual população estudantil de licenciatura.

O estudo focou-se na população de licenciatura por várias razões importantes. Em primeiro lugar, este é o maior grupo no seio da população estudantil do ensino superior em geral. Em segundo lugar, os estudantes de licenciatura são o grupo mais dependente de serviços residenciais e de experiências que a instituição pode oferecer.

Cada subgrupo de estudantes é único e não se rende a uma metodologia ou questionário uniformes. Certamente que pesquisa subsequente, envolvendo outros subgrupos de estudantes, deve ser desenvolvida, necessitando, obviamente, de abordar factores e dimensões diferentes.

A meta mais geral do projecto foi a de disponibilizar informação ao sistema português de ensino superior, para que este a utilize e melhore a função central de criar uma população academicamente educada. No início dos anos 2000, Portugal estava em último lugar na Europa, com apenas 9% da sua população adulta possuindo um curso superior (Bengtsson, 2001). Os objectivos específicos do projecto foram:

- (1.) Criar uma base de dados detalhada sobre a satisfação dos estudantes de licenciatura no sistema de ensino superior português;
- (2.) Fornecer possibilidade de *insights* e análises dos dados que focalizarão a atenção nas forças e fraquezas no seio do sistema;
- (3.) Produzir documentação escrita que possa ser amplamente disseminada para uso e benefício das IES em Portugal;
- (4.) Construir um quadro de referência e fornecer aconselhamento que coloque o pensamento colectivo das IES portuguesas em linha com um processo comprovado de gestão estratégica das matrículas.

O estudo englobou todo o Portugal continental, Madeira e Açores. As metodologias de amostragem, a

seguir explicitadas, ponderaram a distribuição das IES por todos os sectores. Assim, foi atingida uma representação proporcional relativamente a todas as regiões, tornando assim possível efectuar análises focalizadas e recomendações relativas a estas (Tabela 1).

Tabela 1 - Distribuição da Amostra por Tipo Institucional (Estudantes Matriculados em 31 de Dezembro de 2006)

<i>Tipo Institucional</i>	Estudantes Representados	
	%	N
Ensino Superior Público Universitário	45,8	168.108
Ensino Superior Público Politécnico	28,8	105.636
Ensino Superior Público Militar e Policial (Universitário e Politécnico)	0,5	1.577
<i>Sub-Total das Instituições Públicas</i>	75,1	275.321
Ensino Superior Particular e Cooperativo Universitário	13,9	50.844
Ensino Superior Particular e Cooperativo Politécnico	8,1	29.793
<i>Sub-Total das Instituições Privadas</i>	22,0	80.367
<i>Universidade Católica Portuguesa</i>	2,9	10.771
<i>Sub-Total das Instituições Concordatárias</i>	2,9	10.771
<i>Total</i>	100.0	366.729

O questionário inquiriu estudantes do 1º e do último ano em cada área de estudo em todos os tipos de IES. Recolheu informação sobre os dados demográficos dos estudantes, escolhas e expectativas pessoais, satisfação e importância atribuída a dimensões nas áreas académicas, apoio académico, crescimento pessoal e processos e serviços institucionais; finanças e apoio financeiro; e percepções globais das IES. Foi também dada a possibilidade aos respondentes de fazer comentários adicionais em resposta a perguntas abertas. A análise dos dados recolhidos identificou as diversas características dos estudantes, diferenças entre áreas de estudo e analisou as percepções da importância e o grau de satisfação associados com a sua experiência global do ensino superior. É importante enfatizar que estas dimensões, segundo a investigação na área e acima referenciada, estão no cerne da vitalidade institucional.

A complacência deixou de ser possível como método de manutenção do *status quo* e, por maioria de razão, da sua transformação. As IES terão que confrontar as realidades orientadas para o mercado existentes e ajustar as suas operações de gestão em conformidade. Conhecer as necessidades, desejos e aspirações dos estudantes é fundamental para esta tarefa e é o primeiro passo chave para

aumentar as taxas de sucesso dos estudantes.

Dentro de cada instituição que fez parte da amostra, todas as áreas de estudo oferecidas foram incluídas (Tabela 2). Dentro de cada área, uma turma do primeiro ano e uma turma do último ano de licenciatura foram inquiridas.

Tabela 2 - Áreas de Estudo

Educação
Artes e Humanidades
Ciências Sociais, Comércio e Direito
Ciências, Matemática e Informática
Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção
Agricultura
Saúde e Protecção Social
Serviços

Fonte: Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (2005). Diário da República – I Série-B, n.º 53, Portaria n.º 256/2005 de 16 de Março, pp. 2281-2313.

Este procedimento amostral resultou num grupo de estudantes ponderado e representativo de cada tipo institucional e das áreas de estudo. Foram inquiridos aproximadamente 10% dos estudantes do ensino superior público e privado, matriculados no primeiro e último ano do curso que frequentam nos estabelecimentos de ensino que participam no estudo. Este procedimento deu a oportunidade de elaboração de generalizações à população global de licenciatura no que concerne às percepções que os estudantes têm relativamente à satisfação e importância que atribuem a dadas dimensões das suas experiências no sistema e IES portugueses.

Apresentação de alguns resultados

No âmbito do estudo, foram efectuadas as análises com recurso ao SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Seguem-se apenas algumas destas, por ser impossível num artigo desta dimensão apresentá-las na sua totalidade. Trata-se, portanto, de uma apresentação genérica dos resultados, remetendo para outros trabalhos (alguns mesmo já em publicação) uma análise mais pormenorizada dos mesmos.

As análises aqui apresentadas referem-se aos resultados globais para todo o ensino superior e por tipo de estabelecimento (universidades públicas/instituto universitário público, institutos politécnicos públicos, ensino privado englobando universidades e politécnicos privados).

A maioria dos inquiridos é do sexo feminino (59%), tem entre 21 e 25 anos (43%), não trabalha (79%), não

é estudante de programas de intercâmbio (97%), não é estudante PALOP, sendo que 44% dos estudantes inquiridos estão deslocados da residência habitual durante o período lectivo que, na sua maior parte, residem noutra alojamento que não residência de estudantes.

A maioria dos inquiridos (57%) não respondeu na sua instituição a qualquer questionário sobre a sua satisfação com a mesma.

Escolhas e expectativas acerca da instituição

Foi apresentado um conjunto de dimensões aos estudantes para estes indicarem, numa escala de 0 a 10, qual deles foi o principal factor na tomada de decisão na entrada para o ensino superior. “*Obter conhecimentos que permitam uma carreira aliciente*” foi o factor que apresentou uma média mais elevada (8,6), seguida de “*Obter um grau académico*” (8,3).

A leitura dos resultados por tipo de estabelecimento revela que o factor mais importante na tomada de decisão na entrada para o ensino superior foi “*Obter conhecimentos que permitam uma carreira aliciente*”, não apresentando diferenças significativas entre os diferentes tipos de estabelecimento.

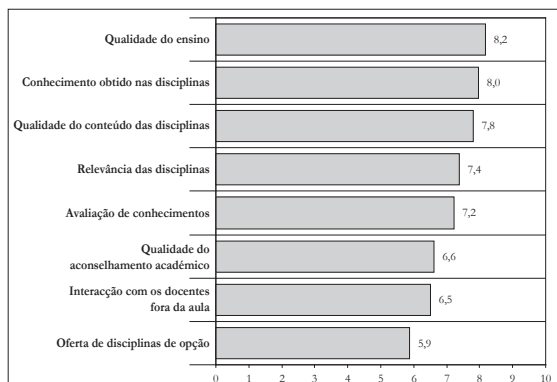
O principal factor na tomada de decisão na entrada para o ensino superior foi “*Obter conhecimentos que permitam uma carreira aliciente*” para 41,4% dos inquiridos, seguida de “*Obter um grau académico*” para 20,1% dos respondentes. No sentido oposto está “*Queria estar com os meus amigos que estão aqui*” para 0,2% dos estudantes. Observam-se, por tipo de estabelecimento, resultados semelhantes, sendo de referir que são os estudantes das universidades/instituto universitário público que em maior percentagem indicam “*Obter conhecimentos que permitam uma carreira aliciente*” como factor mais importante na entrada no ensino superior.

Já no que se refere à decisão de escolha da instituição que frequentam, a resposta “*Por ter uma boa reputação académica*” foi escolhida por 56,5% dos estudantes inquiridos. A segunda escolha mais apontada foi “*Por ser a melhor para o curso que eu queria*” para 45,8%. A análise por tipo de estabelecimento revela que a escolha mais apontada por 50,7% dos estudantes dos institutos politécnicos públicos foi “*Por ser perto da residência habitual*”. Foram os estudantes do ensino superior privado que indicaram em maior percentagem (65,7%) ter decidido pela sua instituição “*Por ter uma boa reputação académica*”.

Importância

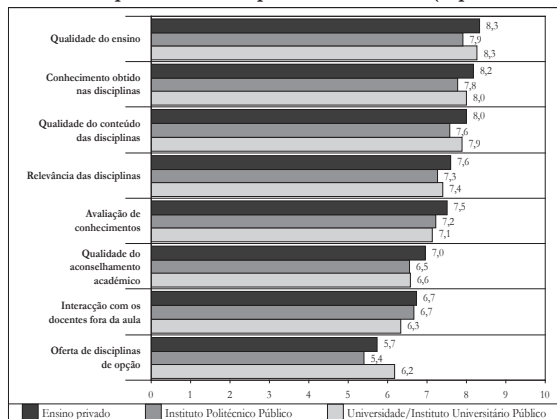
Procurou saber-se qual o grau de importância que os inquiridos atribuíam a um conjunto de aspectos relacionados com a sua experiência no ensino superior. Os resultados apontam para o facto de todos os aspectos académicos terem uma importância acima do valor médio da escala, sendo que o mais importante foi a “*Qualidade do ensino*”, quer em termos globais (8,2), quer por tipo de estabelecimento (8,3 para o ensino universitário público, 7,9 para o ensino politécnico público e 8,3 para o ensino privado) (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 - Importância dos aspectos Académicos (Global)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

Gráfico 2 - Importância dos aspectos Académicos (Tipo de ensino)

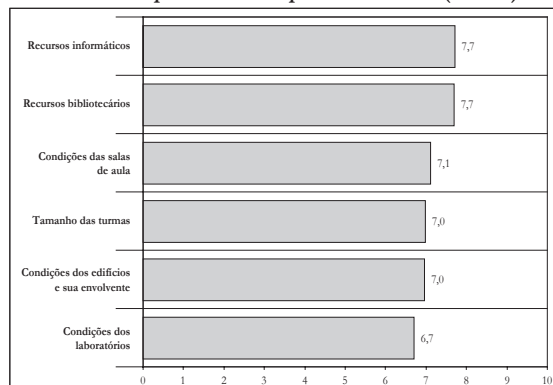


Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

No que se refere à importância do Apoio Académico, o aspecto mais importante diz respeito aos “*Recursos informáticos*”, com o mesmo valor que “*Recursos bibliotecários*”, quer em termos globais, quer por tipo de estabelecimento de ensino (Gráficos 3 e 4).

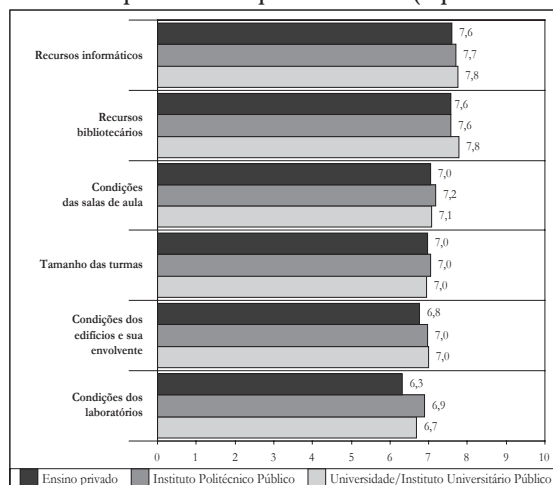
Relativamente à importância dos aspectos relacionados

Gráfico 3 - Importância do Apoio Académico (Global)



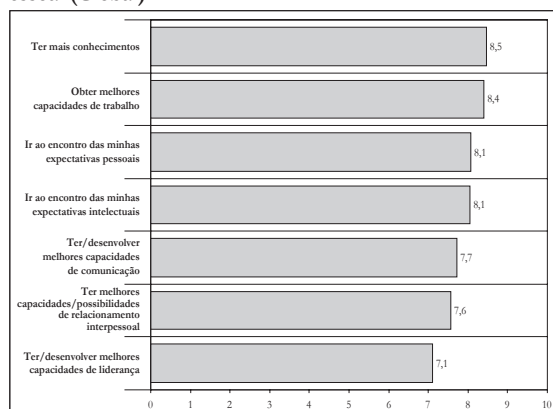
Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

Gráfico 4 - Importância do Apoio Académico (Tipo de ensino)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

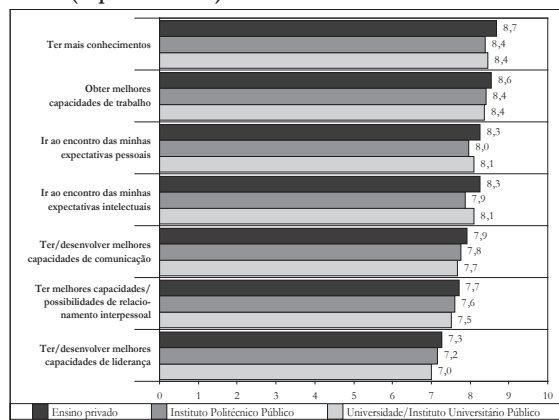
Gráfico 5 - Importância dos aspectos de Desenvolvimento Pessoal (Global)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

com o Desenvolvimento Pessoal o aspecto mais importante é “Ter mais conhecimentos”. O mesmo se observa por tipo de estabelecimento (Gráficos 5 e 6).

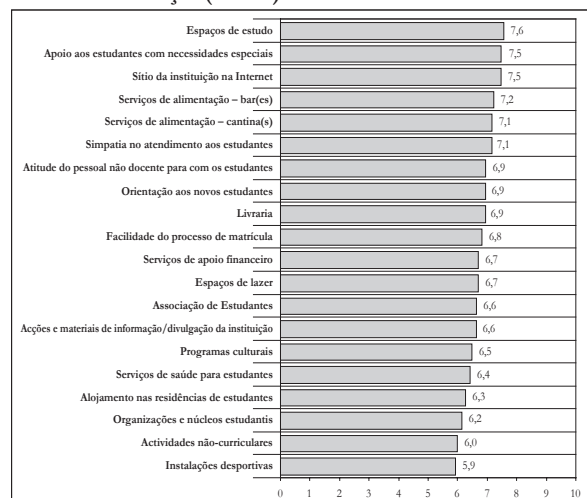
Gráfico 6 - Importância dos aspectos de Desenvolvimento Pessoal (Tipo de ensino)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

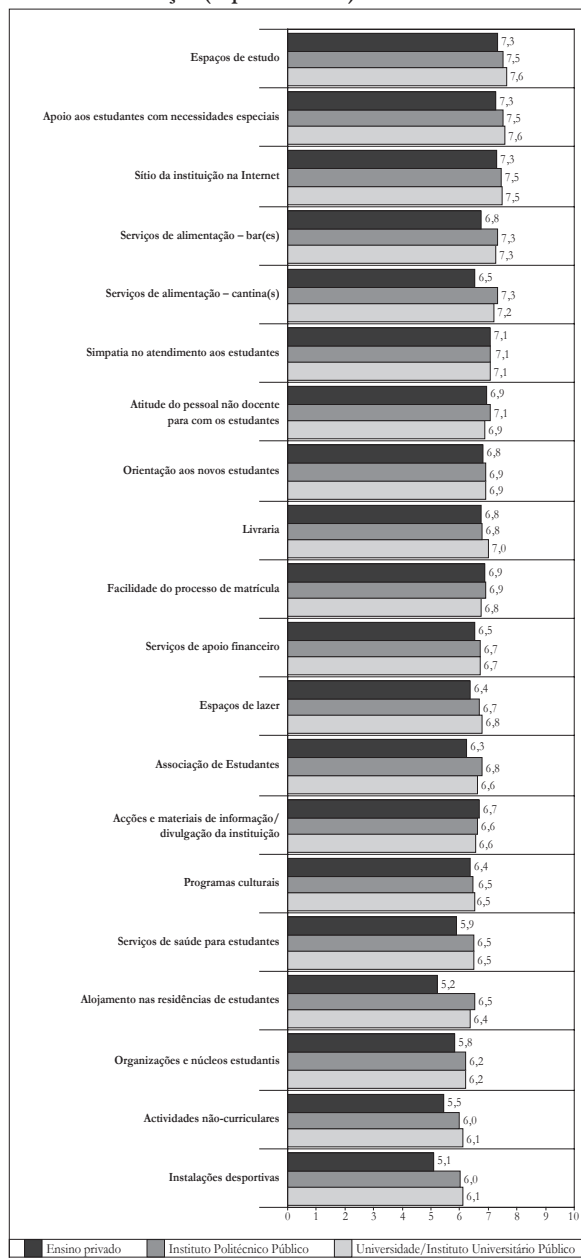
Quanto à importância dos aspectos relacionados com os Processos e Serviços, “Espaços de estudo” foi indicado como o mais importante. O aspecto relacionado com as “Instalações desportivas”, embora com uma importância acima do valor médio da escala, foi o factor menos importante quer em termos globais quer por estabelecimento (Gráficos 7 e 8).

Gráfico 7 - Importância dos aspectos relacionados com os Processos e Serviços (Global)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

Gráfico 8 - Importância dos aspectos relacionados com os Processos e Serviços (Tipo de ensino)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante (Valores Médios)

A média da importância do curso, da empregabilidade, instituição e do prestígio social do curso revela valores elevados variando entre 7,4 e 8,7. O “Curso que frequenta” foi considerado mais importante do que a “Empregabilidade do curso que frequenta”, a “Instituição que frequenta” e o “Prestígio social do curso”.

Satisfação

À semelhança do que foi feito relativamente à importância, também se procurou saber qual o grau de satisfação dos estudantes no que diz respeito a um conjunto de aspectos relacionados com a sua experiência no ensino superior. Assim, o aspecto académico que recolhe um maior índice de satisfação é, à semelhança da importância, a *“Qualidade do ensino”* (7,1), sendo os estudantes das universidades/instituto universitário público os mais satisfeitos com este aspecto.

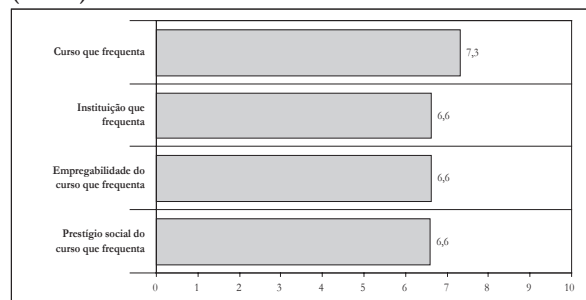
Dos aspectos relacionados com o Apoio Académico, os *“Recursos informáticos”* (6,6) e *“Recursos bibliotecários”* (6,6) são aqueles com que os inquiridos estão mais satisfeitos. Estes foram também os aspectos considerados mais importantes. Por estabelecimento de ensino, estes são também os dois aspectos com os quais os estudantes estão mais satisfeitos.

No que concerne à satisfação com os aspectos relacionados com o Desenvolvimento Pessoal *“Obter melhores capacidades de trabalho”* (7,5) e *“Ter mais conhecimentos”* (7,5) são os aspectos com os quais os estudantes estão mais satisfeitos. O mesmo se observa por tipo de estabelecimento.

Quanto aos Processos e Serviços os estudantes estão mais satisfeitos com o *“Sítio da instituição na Internet”* (6,5). O segundo aspecto com o qual os estudantes estão mais satisfeitos é a *“Atitude do pessoal não docente para com os estudantes”* (6,2). Também aqui não se verificam diferenças por tipo de estabelecimento de ensino.

Na globalidade, os estudantes indicam satisfação acima do valor médio da escala com o curso (7,3), instituição (6,6), empregabilidade (6,6) e prestígio social do curso (6,6). O grau de satisfação é maior, relativamente, com o *“Curso que frequenta”* quando comparado com a *“Empregabilidade do curso que frequenta”*, a *“Instituição que frequenta”* e o *“Prestígio social do curso”*. Não se verificam diferenças por tipo de estabelecimento de ensino (Gráficos 9 e 10).

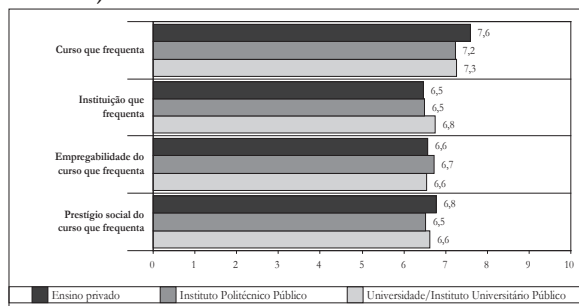
Gráfico 9 - Grau de satisfação com os seguintes aspectos (Global):



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante

(Valores Médios)

Gráfico 10 - Grau de satisfação com os seguintes aspectos (Tipo de ensino):



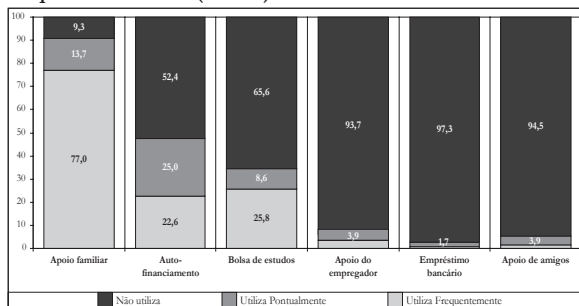
Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante

(Valores Médios)

Financiamento da educação

O *“Apoio familiar”* foi o recurso financeiro utilizado mais frequentemente pelos inquiridos para financiar a sua educação superior (77,0%). Segue-se, como segundo recurso mais usado, as *“Bolsas de estudo”* (25,8%). Os recursos menos usados são o *“Apoio de amigos”* (1,8%) e o *“Empréstimo bancário”* (0,9%) (Gráfico 11).

Gráfico 11 - Recursos financeiros utilizados para financiar a frequência do curso (Global)



Escala: 0 = Nada importante; 10 = Extremamente importante

(Valores em Percentagens)

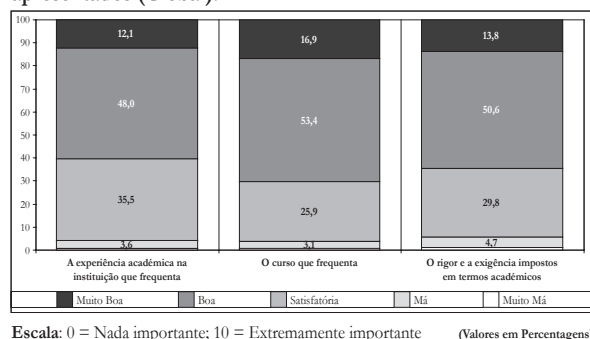
O apoio familiar foi também o recurso mais utilizado por tipo de estabelecimento de ensino.

O apoio financeiro que é disponibilizado foi considerado insuficiente por 36% dos inquiridos, sendo de destacar que 39,9% dos estudantes dos institutos politécnicos públicos consideram o apoio financeiro insuficiente.

Percepções globais acerca da instituição

A *“experiência académica na instituição que frequenta”* foi boa para 48,0% dos respondentes. A opinião dos respondentes acerca de *“O curso que frequenta”* foi boa para 53,4% dos estudantes. A opinião sobre *“O rigor e a exigência impostos em termos académicos”* foi boa para 50,6% dos respondentes (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Opinião geral acerca dos aspectos abaixo apresentados (Global):



Na análise por tipo de estabelecimento de ensino, observou-se que 52,2% dos estudantes das universidades/instituto universitário público têm opinião boa acerca do curso que frequentam; é de 51,1% sobre o rigor e a exigência impostos em termos académicos e desce para 48,6% para a experiência académica. Uma percentagem ligeiramente mais elevada (54,5%) dos estudantes dos institutos politécnicos públicos tem uma opinião boa acerca do curso que frequentam; é de 50,7% sobre o rigor e a exigência impostos em termos académicos e desce para 46,9% para a experiência académica. Quanto aos estudantes do ensino privado, 55,8% têm uma opinião positiva acerca do curso que frequentam, 48,3% têm uma boa opinião sobre o rigor e a exigência impostos em termos académicos e 48,2% tem uma boa opinião sobre a experiência académica (Gráfico 13).

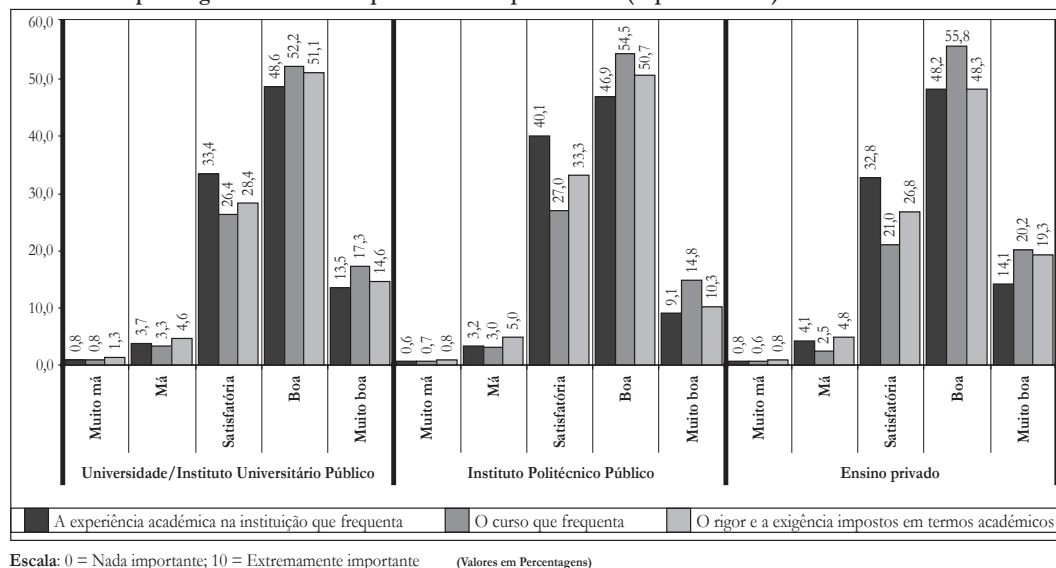
É interessante verificar que 83,9% dos respondentes voltariam a candidatar-se à instituição que frequentam, 85,2% recomendariam a instituição a outras pessoas, 80,6% se tivessem oportunidade não mudariam de curso e 74,4% se tivessem oportunidade não mudavam de instituição. Não se verificam diferenças em relação aos resultados por tipo de estabelecimento.

A globalidade dos estudantes inquiridos consideraram positiva a imagem da instituição (67,2%) e a reputação (68,7%). Contudo, esta percentagem, na análise por tipo de estabelecimento de ensino, é mais elevada nas universidades/instituto universitário público.

Comentários finais

Na impossibilidade de discutir todas as questões que estes dados levantam, limitar-nos-emos a algumas delas sob a forma de comentários finais. Os resultados permitem-nos concluir que os estudantes inquiridos estão globalmente satisfeitos, quer com a instituição de ensino superior que frequentam, quer com o seu curso. Contudo, o grau de insatisfação expresso pelos estudantes deve merecer atenção, pois com base nas percepções daqueles que fizeram parte da amostra deste estudo, foi encontrada evidência que aponta para a necessidade de ações decisivas (entre outras a nível da gestão das matrículas, fidelização dos estudantes, ações de apoio aos estudantes visando o aumento do

Gráfico 13 - Opinião geral acerca dos aspectos abaixo apresentados (Tipo de ensino):



sucesso escolar²) quer por parte das IES, quer do sistema a nível nacional, que poderão, de acordo com os estudos referenciados, aumentar as taxas de sucesso dos estudantes e aproximá-las do nível Europeu. Trata-se, portanto, de a curto e médio prazos mobilizar as IES e o sistema no sentido de serem feitos esforços proactivos que melhorem a satisfação dos estudantes e, muito mais importante, incrementem o seu sucesso.

A satisfação dos estudantes é um ingrediente essencial para a fidelização dos estudantes, o que constitui, segundo a investigação na área, um factor crucial para o seu sucesso e graduação. Este estudo não se debruçou apenas sobre aquilo que torna os estudantes ‘satisfeitos’, mas constitui e inspira uma reflexão sobre que factores são importantes para que eles atinjam o sucesso na IES que escolheram.

As medidas de satisfação dos estudantes foram o núcleo do inquérito, mas o resultado último deste projecto visa a construção de estratégias amplas de gestão de matrículas que promovam o sucesso dos estudantes, recorrendo à aplicação dos princípios da GEM. Esta é desde há muito tempo utilizada com êxito em inúmeras instituições no Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos, sob o chapéu mais amplo do planeamento estratégico institucional. De uma forma geral, são extremamente escassas as evidências de implementação da GEM na Europa. Os investigadores não dispõem de informação que aponte no sentido de que alguma IES portuguesa tenha aplicado o modelo. Este processo surge como necessário e este estudo a nível nacional representa a primeira fonte de dados. Estes dados podem constituir-se nos fundamentos sobre índices de satisfação dos estudantes do ensino superior, sobre os quais poderão vir a apoiar-se todas as futuras iniciativas de GEM.

Entre os fins da GEM estão (1) estabilizar as matrículas, envolvendo a criação de crescimento, mas também lidando com o abrandamento do crescimento; (2) reduzir a vulnerabilidade institucional, monitorizando o ambiente externo, para que a IES possa ser pró-activa, em vez de reactiva, quando confrontada com acontecimentos transnacionais, nacionais, regionais ou locais que sobre elas tenham impacto; (3) monitorizar e avaliar, pois a GEM deve monitorizar-se a si própria e à IES, comparando os objectivos das iniciativas com resultados esperados.

A capacidade para reunir dados institucionais válidos e credíveis, de transformá-los em informação significativa e de os disponibilizar, no sentido de serem usados para melhorar o processo de tomada de decisão constituiu, assim, um

designio maior deste projecto que não se esgota, portanto, neste ciclo. O maior impacto deste projecto decorrerá, na nossa perspectiva, dos esforços das IES que desejem analisar nos seus *campi* os resultados e desenvolver, a partir deles, recomendações para a gestão estratégica das matrículas. Vemos este projecto como um recurso que fornecerá também bases empíricas e suscitará recomendações práticas para uma acção mais efectiva, quer ao nível da condução do sistema, quer ao nível das instituições de ensino superior. Em última análise, os benefícios deste projecto derivarão do facto de as instituições individuais integrarem a sua inspiração nas suas estratégias. A inovação fundada no conhecimento surge como central nas sociedades e economias do conhecimento. Quando se planta uma árvore, não se espera que ela dê frutos no curto prazo, mas tem-se a noção de que o esforço desenvolvido no presente produzirá benefícios a longo prazo, a uma escala mais alargada. É esta a nossa esperança para este projecto.

Referências bibliográficas

ALLEN, A. & HIGGINS, T. (1994). *Higher Education: The International Student Experience* HEIST/ UCAS, Leeds.

AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. & TEIXEIRA, P. (1996). *Management Structure in the European Union and South African Higher Education Systems - The Portuguese Case*. South Africa: CHEPS.

BEAN, J. & METZNER, B. S. (1985). “A Conceptual Model of Non-Traditional Student Attrition,” *Review of Educational Research*, Vol. 55, No. 4, 485-540.

BEAN, J. & VESPER, N. (1994). “Gender Differences in College Student Satisfaction”. Comunicação apresentada no *Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education*, Tucson, Arizona.

BENGTTSSON, J. (2001). “Higher Education: Trends and Challenges”. Retirado da internet em 04 de Junho de 2005. Disponível em <http://www.intconf/highered.org/2001/bengtsson.pdf>.

BENJAMIN, M. & HOLLINGS, A. (1995). “Toward a Theory of Student Satisfaction: An Exploratory Study of the ‘Quality of Student Life’”, *Journal of College Student Development*, Vol. 36, No. 6, 574-586.

BRAXTON, J. M. & HIRSCHY, A. S. (2004). “Reconceptualizing Antecedents of Social Integration in Student Departure”. In Yorke, M. e Longden, B. (Eds.), *Retention and Student Success in Higher Education*. Buckingham, U.K.: Open University Press.

- CARVALHO, R. (2001). *História do Ensino em Portugal – Desde a Fundação da Nacionalidade até o Fim do Regime de Salazar-Caetano*. (3ª Ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CORREIA, F. & AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. (2002). “Diversificação e Diversidade no Sistema de Ensino Superior de Portugal”. In *Diversificação e Diversidade no Sistemas de Ensino Superior: O Caso Português*. Conselho Nacional de Educação.
- DOLENCE, M. (1996). *Strategic Enrollment Management: Cases from the Field*. American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers.
- ELLIOTT, K. & SHIN, D. (1999). “Assessing Student Satisfaction: An Approach to Help in the Development of Marketing Strategy for a University”. Disponível na internet em www.sbaer.uca.edu/Research/1999/MMA/99mma045.htm.
- ELLIOTT, K. & SHIN, D. (2002). “Student Satisfaction: An Alternative Approach to Assessing This Important Concept”, *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 24, No. 1, 197-210.
- ESKILDSSEN, J. & MARTENSEN, A. & GRONHOLDT, L. & Kristensen, K. (1999). “Benchmarking Student Satisfaction in Higher Education based on the ECSI Methodology”. Proceedings da *Conference on TQM for Higher Education Institutions*. Verona: University of Verona.
- GPEARI (Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais) (2010). *Instituições de Ensino Superior*. Retirado da internet em 05 de Agosto. Disponível em: <http://www.gpeari.mctes.pt/?idc=33&idi=81914>.
- HARVEY L. (2001). *Student Feedback. A Report to the Higher Education Funding Council for England*. Centre for Research into Quality. The University of Central England in Birmingham, UK.
- HOSSLER, D. & BEAN, J. (1990). *The Strategic Management of College Enrollments*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- JENSSEN, J. & STENSAKER, B. & Grøgaard, J.B. (2002). “Student Satisfaction: Towards an Empirical Deconstruction of the Concept”, *Quality in Higher Education*, Vol. 8, No. 2, 183-195.
- KEEN, C. & HIGGINS, T. (1991). *Young People's Knowledge of Higher Education – Findings of a Research Programme into the Perceptions of “Traditional” Applicants*. Leeds: HEIST-PCAS.
- Keen, C. e Higgins, T. (1992). *Adults' Knowledge of Higher Education – the Findings of a Research Programme into the Perceptions of Potential Mature Students*. Leeds: HEIST-PCAS.
- MACHADO, M. L. (2005). *Strategic Planning in Portuguese Higher Education Institutions*. Tese de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho.
- MAGALHÃES, A. M. & AMARAL, A. & TAVARES, O. (2009). “Equity, Access and Institutional Competition”, *Tertiary Education and Management*, Vol. 15, No. 1, 35-48.
- Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (2005). *Diário da República – I Série B*, n.º 53, Portaria n.º 256/2005 de 16 de Março, pp. 2281.2313.
- OCDE (2006). *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics*. Paris: OECD Publications.
- OCES - Observatório da Ciência e do Ensino Superior (2004). *O Sistema do Ensino Superior em Portugal: 1993-2003 (Edição Revista)*. Lisboa, Portugal: Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior.
- OCES (2008). *Índice de Sucesso Escolar no Ensino Superior (Cursos de Formação Inicial) 2005-2006*.
- PARASURAMAN, A. & ZEITHAML, V. A. & BERRY, L.L. (1985). “A Conceptual Model of Service Quality and Implications for Future Research”, *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall, 41-50.
- RAUTOPURO, J. & VAISANEN, P. (2000). “Keep the Customer Satisfied: A Longitudinal Study of Students' Emotions, Experiences and Achievements at the University of Joensuu”. Comunicação apresentada na *European Conference on Educational Research*, Edinburgh, Escócia.
- ROBERTS, D. & HIGGINS, T. (1992). *Higher Education: The Student Experience – The Findings of a Research Programme into Student Decision-Making and Consumer Satisfaction* HEIST-PCAS, Leeds.
- SANTIAGO, R. (2004). “Markets' Ideology and the Debate about Portuguese HE as a Public Good”. Comunicação apresentada na *17th Annual Conference of the Consortium of Higher Education Researchers Conference-CHER*. Twente, NE.
- SERRÃO, J. V. (1983). *História das Universidades*. Porto: Lello & Irmãos Editores.
- TAYLOR, J. S. (1981). “Student Satisfaction”, *MATEP Forum*, Vol. 4, No. 2.
- TAYLOR, J. S. (1997). “The Residential College within the General Context of Campus Group Living”. In Alexander, K. e Robinson, D. (Eds.), *The Residential College*, Oxford University, Oxford, England.
- TAYLOR, J.S. & BRITES, R. & CORREIA, F. & FARHANGMEHR, M. & BRITES FERREIRA, J. & MACHADO, M.L. & SARRICO, C. & SÁ, M.J. (2007). “Strategic Enrollment Management: Improving Student Satisfaction and Success in Portugal”, *Higher Education*

Management and Policy, Vol. 20, No. 1, 129-145.

TAYLOR, J. S. & MACHADO, M.L. (2006). "Higher Education Leadership and Management: From Conflict to Interdependence through Strategic Planning", *Tertiary Education and Management*, Vol. 12, 137-160.

TAYLOR, J. S. & MACHADO, M.L. (2007). "Student Success as an Indicator of Institutional Quality". Comunicação apresentada no *2nd European Quality Assurance Forum, Implementing and Using Quality Assurance*, Roma, Itália, 15-17 de Novembro.

TAYLOR, J. S., WILKINSON, R. B. & WILSON, D.W. (1991). "Student Recruitment and Retention Models". Comunicação apresentada na *28th International Conference of the Society for College and University Planning*, Seattle, Washington.

WALLACE, J. (1999). "The Case for Student as Customer," *Quality Progress*, Vol. 32, 47-51.

WILKINSON, R.B. & TAYLOR, J.S. & PETERSON, A. & MACHADO, M. L. (2007). *The Practical Guide to Strategic Enrolment Management*. Virginia Beach, VA, USA: Educational Policy Institute

YORKE, M. & LONGDEN, B. (2004). *Retention and Student Success in Higher Education*. The Society for Research into Higher Education, SRHE & Open University Press.

Notas finais

¹ Fizeram parte da equipa de investigação do Projecto ANSEES (Avaliação Nacional da Satisfação dos Estudantes do Ensino Superior), para além dos autores deste artigo, James S. Taylor, primeiro coordenador falecido em Julho de 2007, Mino Farhangmehr, José Brites Ferreira, Cláudia Sarrico, Fernanda Maciel e Orlanda Távares.

² Estas e outras acções devem ser definidas em planos sectoriais que, por sua vez, devem integrar o plano estratégico da instituição.

STUDY ON STUDENT SATISFACTION: CREATE DISTINCTIVE ADVANTAGE THROUGH STRATEGIC ENROLLMENT MANAGEMENT

ABSTRACT

This paper derives from a study that aimed at measuring students' satisfaction (ANSEES – National Evaluation of Student Satisfaction within Higher Education Institutions), identifying their perceptions about the importance and expectations regarding major aspects of their experience with higher education. A survey was administrated to 12.890 Portuguese students, from public and private higher education institutions and 11.639 answered questionnaires were collected. This instrument aimed at collecting answers regarding the level of satisfaction and the importance about their experience in higher education, which should support the process of Strategic Enrolment Management (SEM). The objective is that institutions can be more able to meet the contemporary needs of students.

Keywords: Higher Education – Student Satisfaction – Strategic Enrollment Management – Quality in Higher Education – Tinto's Model.

Satisfação e Motivação dos Docentes no Ensino Superior Português: Um Estudo em Curso

MARIA DE LOURDES MACHADO, VIRGÍLIO MEIRA SOARES, JOSÉ BRITES FERREIRA, ODÍLIA GOUVEIA
Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior, Portugal

RESUMO

A satisfação e motivação dos docentes do ensino superior podem ser determinantes do seu desempenho e do seu papel na instituição e na sociedade. Embora se tenham realizado diversos estudos a nível mundial, muito pouco é conhecido no contexto do ensino superior em Portugal. O Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) tem em curso um projecto no âmbito do qual está a ser estudada a Satisfação e a Motivação dos Docentes no Ensino Superior Português. No presente artigo são abordados os enquadramentos teóricos e metodológicos do estudo em curso, incidindo ainda sobre os estudos/análises realizados sobre a temática, visando contribuir, desse modo, para uma melhor compreensão da importância dos conceitos de satisfação e motivação dos docentes do ensino superior.

Palavras-chave: Satisfação no Trabalho – Motivação – Docentes – Ensino Superior.

Introdução

Os docentes (pessoal académico) constituem um recurso chave no seio das instituições de ensino superior, desempenham um papel importante na prossecução dos objectivos da instituição e são referidos na literatura com sendo “escultores” da qualidade das instituições e cujo desempenho muito contribui para o sucesso dos alunos (Altbach, 2003; Capelleras, 2005; Taylor *et al.*, 2007). A nuclearidade do papel docente torna estes profissionais escultores fundamentais da cultura institucional (Altbach, 2003). A literatura refere ainda a importância dos estudantes e/ou da interacção professor-aluno como a principal fonte de motivação/desmotivação ou de satisfação/insatisfação dos professores (Kzltepe, 2008).

A satisfação e a motivação dos docentes do ensino superior podem ser determinantes do seu desempenho e do seu papel na instituição e na sociedade. Capelleras (2005) refere que se os docentes estiverem motivados, satisfeitos com o

seu trabalho e comprometidos com a instituição podem contribuir para a construção de uma reputação nacional e internacional para si e para a instituição. Assim, a instituição pode revelar-se mais capaz de atrair não só estudantes com elevada capacidade, como também financiamento para o desenvolvimento de projectos de investigação.

A satisfação no trabalho tem sido uma área muito investigada nos últimos anos (Santhapparaj & Alam, 2005), contudo a literatura sobre a satisfação no trabalho dos académicos é limitada (Oshagbemi, 1999).

A satisfação no trabalho é multi-dimensional abrangendo dois tipos de factores: intrínsecos e extrínsecos. Os primeiros incluem, nomeadamente, crescimento, realização, desenvolvimento, responsabilidade e reconhecimento. Os factores extrínsecos incluem, designadamente, a remuneração; as condições de trabalho; a supervisão técnica; as relações com os supervisores, colegas e subordinados; as regras e o modo de funcionar da organização. De acordo com Herzberg (1966), os factores intrínsecos levam

à satisfação no trabalho quando presentes mas não à insatisfação quando ausentes; os factores extrínsecos estão associados à insatisfação no trabalho quando ausentes, mas não à satisfação quando presentes.

A motivação é frequentemente associada ao desempenho no trabalho, sendo o desempenho no trabalho visto com frequência como sendo parcialmente determinado pela motivação (Campbell & Pritchard, 1976, citado em Mitchell, 1982). É relevante notar que alguns autores consideram o envolvimento no trabalho e o comprometimento organizacional atitudes que representam indicadores de motivação no trabalho (Brown, 1996; Mayer & Schoorman, 1992, citados em Winter & Sarros, 2002). O envolvimento no trabalho implica um estado positivo e relativamente completo de compromisso com os aspectos centrais do eu no trabalho” (Brown, 1996, citado em Winter & Sarros, 2002). O compromisso com a instituição de ensino superior é revelador de uma vontade de continuar a trabalhar naquela instituição e aplicar esforços em nome da instituição (Mowday *et al.*, 1979, citado em Winter & Sarros, 2002).

Por outro lado, existem também estudos que referem uma evidência ampla e bastante óbvia de que a satisfação profissional está relacionada com a motivação. A satisfação no trabalho é importante na revitalização da motivação do pessoal e em manter vivo o seu entusiasmo (Maslow, 1970).

É de salientar que não se conhecem estudos desta natureza – que trabalhem a satisfação e a motivação dos académicos no ensino superior em Portugal. No âmbito do projecto - PTDC/ESC/67784/2006 - Estudo da Satisfação e Motivação dos Docentes no Ensino Superior Português (ESMAESP)¹ foram definidos os seguintes objectivos:

1. Determinar as dimensões associadas à satisfação no trabalho e à motivação dos docentes;
2. Determinar as relações entre satisfação e motivação;
3. Analisar como a satisfação no trabalho e a motivação diferem entre subgrupos e subsistemas;
4. A partir dos dados, identificar pontos fortes e fracos da carreira académica por subgrupos dentro de cada subsistema;
5. Estudar os efeitos da satisfação e motivação na carreira académica no sucesso dos estudantes;
6. Identificar boas práticas capazes de contribuir para a melhoria da satisfação e motivação dos docentes.

Uma breve resenha teórica: satisfação e motivação no contexto académico

Satisfação

A revisão da literatura revela, entre outras, três teorias importantes da satisfação no trabalho, designadamente:

- A teoria da discrepância;
- A teoria da equidade;
- A teoria dos dois factores de Herzberg.

A teoria da discrepância é o resultado da diferença entre o resultado real que um indivíduo obtém, e um resultado que é esperado. Assim, uma comparação em que o nível de resultado real é menor do que o nível de resultado esperado conduz à insatisfação (Lawler, 1973, citado em Castillo & Cano, 2004). No que diz respeito à teoria da equidade, os trabalhadores avaliam os seus resultados/*inputs*, comparando-os com os resultados/*inputs* de outros trabalhadores. A equidade existe se os *inputs*/resultados de um determinado trabalhador são semelhantes aos *inputs*/resultados de outros indivíduos (trabalhadores). Enquanto as percepções de equidade estão relacionadas com a satisfação no trabalho, as percepções de injustiça estão associadas à insatisfação no trabalho (Mowday, 1992, citado em Castillo & Cano, 2004). A premissa da teoria dos dois factores é a de que há factores específicos relacionados com a satisfação ou com a insatisfação no trabalho. Os cinco factores facilitadores de satisfação no trabalho (factores motivacionais) são o sentimento de realização, o reconhecimento, o trabalho em si mesmo, a responsabilidade e o progresso profissional. Os factores determinantes de insatisfação no trabalho (factores higiénicos) são a supervisão; a política da organização e administração; o salário; as relações interpessoais (relações com superiores, subordinados e colegas) e as condições de trabalho (condições físicas de trabalho, instalações e qualidade do trabalho) (Herzberg, Mausner, Peterson & Capwell, 1957, citados em Castillo & Cano, 2004).

Dois modelos de satisfação são frequentemente referidos na literatura:

- O modelo de Nyquist, Hitchcock & Teherani (2000);
- O modelo de Hagedorn (2000).

Nyquist, Hitchcock & Teherani (2000) propõem um modelo de satisfação dos académicos com o seu trabalho (Figura 1).

Figura 1 - Modelo Conceptual 1 da Satisfação no Trabalho dos Acadêmicos.



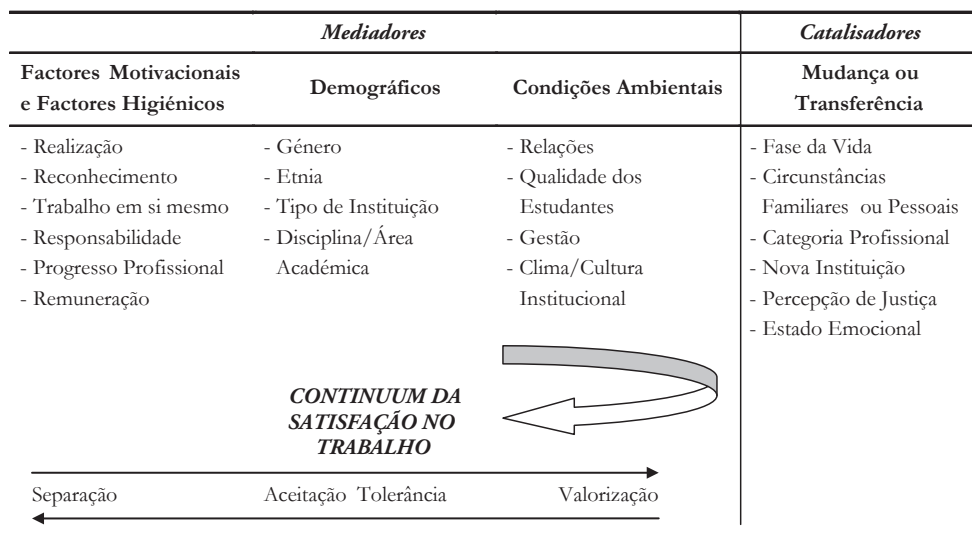
Fonte: Nyquist, G., Hitchcock, M & Teherani, A. (2000). Faculty Satisfaction in Academic Medicine. *New Directions in Institutional Research*, 105, 33-45.

Este modelo sugere que os factores organizacionais, relacionados com o trabalho e os factores pessoais afectam o auto-conhecimento, o conhecimento social e a satisfação. Os factores organizacionais são os recursos disponíveis, as relações entre colegas, as oportunidades de promoção e de progressão na carreira, a adequação da capacidade de tomada de decisão e o comprometimento com a organização. Os factores relacionados com o trabalho integram a autonomia e a liberdade académica, funções a desempenhar claras e coerentes, a estabilidade no emprego, o estímulo proporcionado pelo trabalho, o volume de trabalho, a remuneração, os recursos disponíveis e as pressões de tempo. Os factores pessoais são as percepções de conflito de papéis e a interferência das responsabilidades profissionais nas responsabilidades familiares. O modelo mostra que o contexto institucional e as características individuais influenciam a satisfação do pessoal docente.

O modelo de Hagedorn (2000) sugere dois conjuntos de factores que têm impacto na satisfação no trabalho: *mediadores* e *catalisadores*. Os *mediadores* são factores que criam interações. Os *catalisadores* são acontecimentos que ocorrem na vida e que podem ter um impacto directo na satisfação (Figura 2).

Os factores motivacionais e higiénicos foram já descritos acima a propósito da teoria dos dois factores de Herzberg. Os mediadores demográficos - género, etnia, tipo de instituição e disciplina/área académica - são estáveis, permanecendo fixos durante a carreira académica. As condições ambientais são as condições de trabalho, incluindo as relações sociais e de trabalho com os administradores (chefes), os colegas e os alunos (subordinados). Estes mediadores são os mais susceptíveis de serem sujeitos a alterações. O segmento final do modelo é o resultado real de satisfação no trabalho, representada por um *continuum* com três pontos:

Figura 2 - Modelo Conceptual 2 da Satisfação no Trabalho dos Acadêmicos.



Fonte: Hagedorn, L. S. (2000). Conceptualizing Faculty Job Satisfaction: Components, Theories, and Outcomes. *New Directions for Institutional Research*, no. 105, XXVII (1), 5-20.

1) valorização, 2) aceitação ou tolerância, e 3) separação (Hagedorn, 2000).

Para Küskü (2001), as dimensões típicas de satisfação no trabalho são a gestão, os colegas, outros grupos de trabalho, o ambiente físico, o salário e outros benefícios materiais. Autores como Hagedorn (2000); Ambrose, Huston & Norman (2005) e Küskü (2001) relevam que a satisfação no trabalho não é tanto devida a razões monetárias. Estes autores referem ainda que a satisfação no trabalho é constituída por um conjunto complexo de variáveis que interagem numa miríade de formas. Por outro lado, a literatura refere a importância dos estudantes e/ou da interacção professor-aluno como a principal fonte de motivação/desmotivação ou de satisfação/insatisfação dos professores (Kzltepe, 2008).

Lacy & Sheehan (1997, citados em Ssesanga & Garrett, 2005) analisaram os aspectos que influenciam a satisfação dos académicos com o seu trabalho em oito países - Austrália, E.U.A., Alemanha, Canadá, México, Israel, Suécia e Reino Unido -, concluindo que ambos os aspectos do trabalho (aspectos intrínsecos e extrínsecos) podiam resultar em satisfação e insatisfação no trabalho. Os académicos estavam em geral satisfeitos, particularmente com quatro aspectos do seu emprego: a oportunidade de prosseguir as suas próprias ideias, as relações com os colegas, a estabilidade no emprego e a sua situação em geral.

Estudos desenvolvidos por Oshagbemi (2000) e também por Gruneberg & Startup (1978, citados em Oshagbemi, 2000) concluíram que os docentes do ensino superior estavam mais satisfeitos com as funções de ensino, investigação e administração e gestão por esta ordem, sendo o ensino uma função mais satisfatória do que a investigação. Especificamente, e reportando-nos aos factores que contribuíram para a satisfação e insatisfação com o ensino, os participantes pareceram apreciar significativamente os cursos que ensinavam, mas alguns docentes expressaram insatisfação com o tamanho das turmas e com a sua carga horária (Oshagbemi, 2000).

De acordo com Miller, McCormack & Pope (2000, citados em Grunwald & Peterson, 2003) dois importantes factores que conduzem à satisfação dos docentes do ensino superior são a comunicação e a confiança existente entre docentes e administradores. Assim, para atingir os objectivos institucionais, são cruciais estilos de liderança que envolvam os docentes e afectem a cultura da instituição. As consequências positivas para a instituição

serão um maior comprometimento organizacional, maior investimento dos docentes no seu trabalho, melhor ensino e aprendizagem e maior criatividade na comunicação entre os docentes. Também Capelleras (2005) identificou uma correlação positiva entre a satisfação global no trabalho e o comprometimento com a organização, estando assim a reacção dos académicos ao seu trabalho relacionada com a sua identificação com os objectivos e valores da instituição de ensino superior.

Ward & Sloane (2000) examinaram os factores determinantes da satisfação global dos académicos com o seu trabalho, assim como a sua satisfação com três aspectos do emprego – perspectivas de promoção, segurança no emprego e salário. Os autores constataram que a satisfação global com o trabalho era elevada; os académicos estavam mais satisfeitos com a oportunidade que tinham de realizar tarefas por sua própria iniciativa, com a relação com os seus colegas, e com o seu trabalho (conteúdo); estavam menos satisfeitos com as perspectivas de promoção e com o salário. Além disto, os autores verificaram que os factores não pecuniários influenciavam significativamente a escolha do emprego por parte dos académicos.

Stevens (2005) afirma que existem três conjuntos distintos de factores que determinam a satisfação no trabalho dos académicos. Estes factores são os elementos não pecuniários do trabalho – a relação com aquele(s) que desempenha(m) funções de gestão, poder realizar tarefas por sua própria iniciativa, a carga horária, as relações com os colegas e as condições físicas de trabalho –, os elementos pecuniários do trabalho – o salário e a remuneração total – e as perspectivas de longo prazo – as perspectivas de promoção e a estabilidade no emprego.

Não se verificaram diferenças significativas relativamente aos níveis globais de satisfação no trabalho entre homens e mulheres, embora as mulheres tivessem indicado níveis de satisfação mais baixos com as perspectivas de promoção e com a estabilidade no emprego e níveis de satisfação mais elevados com o salário. No sentido de explicar a inexistência de diferenças significativas e tratando-se de pessoal altamente qualificado como o é o pessoal docente, espera-se que o desequilíbrio entre mulheres e homens no que se refere à satisfação no trabalho desapareça (Stevens, 2005; Ward & Sloane, 2000).

Uma breve revisão sobre estudos já realizados sobre a satisfação dos académicos permitem-nos identificar alguns traços comuns a todos eles:

1) As mulheres trabalhadoras tendem a expressar maior satisfação do que os trabalhadores (homens), enquanto que as docentes quando comparadas com os docentes (homens), revelam níveis similares de satisfação (Clark, 1997; Sloane & Williams, 1996a, 1996b, citados em Ward & Sloane, 2000; Ward & Sloane, 2000; Santhapparaj & Alam, 2005; Stevens, 2005);

2) Existem vários estudos sobre a satisfação no trabalho dos académicos que partem da teoria dos dois factores de Herzberg enquanto enquadramento teórico, mas os resultados são diversificados (alguns estudos confirmam a teoria, outros não confirmam e outros ainda confirmam a teoria apenas parcialmente) (Ssesanga & Garrett, 2005; Castillo & Cano, 2004; Hill, 1986; Pearson & Seiler, 1983, citados em Lacy & Sheehan, 1997);

3) É indiscutível a importância da acção dos líderes das instituições de ensino superior sobre os aspectos que conduzem à insatisfação dos académicos e do apoio por parte desses líderes aos aspectos que geram satisfação (Ssesanga & Garrett, 2005; Oshagbemi, 1999; Oshagbemi, 1997; Verhaegen, 2005; Bilimoria *et al.*, 2006; Rhodes, Hollinshead & Nevill, 2007; Evans, 1999).

Motivação

A literatura mostra que a satisfação no trabalho está intimamente relacionada com a motivação dos trabalhadores. Considerando a importância da satisfação no trabalho, esta satisfação tem sido associada a resultados organizacionais positivos, tais como maior inovação, menor stress, e maior *empowerment* (Thomas & Dunkerley, 1999, citados em Sledge, Miles & Copping, 2008), maior produtividade (Savery & Lucks, 2001, citados em Sledge, Miles & Copping, 2008), crescimento organizacional, baixos níveis de absentismo, elevados níveis de motivação (Hwang & Shi, citados em Sledge, Miles & Copping, 2008), e também tem sido relacionada com a satisfação com a vida (Oishi *et al.*, 1999, citados em Sledge, Miles & Copping, 2008). Assim, altos níveis de motivação têm sido considerados um resultado positivo da satisfação no trabalho. Por outro lado, autores como Sledge, Miles & Copping (2008) consideram a motivação a principal determinante da satisfação no trabalho.

Os indivíduos motivados têm direcção e persistência de acção, mesmo estando diante de dificuldades e desafios (Mitchell, 1982). Kztelpe (2008) argumenta que a satisfação no trabalho implica um produto final após determinados factores serem alcançados ou realizados; a motivação implica

um empurrão ou iniciar ou continuar a realizar esforços no sentido de alcançar esses factores.

A motivação é o “porquê” do comportamento (Vallerand *et al.*, 1992). A motivação está relacionada com a questão de como diferentes factores influenciam o comportamento e a produtividade. De acordo com Blackburn & Lawrence (1995), estes factores (que afectam o comportamento e a produtividade dos docentes) são propriedades dos indivíduos (características dos docentes, nomeadamente, características sócio-demográficas ou a sua capacidade para ir ao encontro das expectativas relativas ao seu desempenho) e o ambiente de trabalho destes indivíduos (localização geográfica, sistema de regulamentação, qualidade da biblioteca ou do laboratório, entre outros factores que são características objectivas do ambiente de trabalho). Assim, a satisfação das necessidades individuais, neste caso dos académicos, é considerado o factor determinante mais básico da satisfação no trabalho, da motivação e da moral (Evans, 2000, citado em Rhodes, Hollinshead & Nevill, 2007).

Cameron (1978, 1980, 1981, 1982, 1986a, 1986b), Cameron & Whetten (1981) e Cameron & Tschirhart (1992) todos citados em Fernandes (2008) consideram que existem alguns critérios para avaliar a eficácia organizacional no ensino superior: a satisfação educacional do aluno, a satisfação profissional dos membros da organização, a saúde organizacional, o desenvolvimento académico do aluno, o desenvolvimento profissional e a qualidade da organização, o desenvolvimento pessoal do aluno, o desenvolvimento da carreira do aluno, a abertura do sistema e interacção com a comunidade e a capacidade para adquirir recursos. Os três primeiros critérios (satisfação educacional do aluno, satisfação profissional dos membros da organização, saúde organizacional) estão no domínio da motivação. Deste modo, a motivação e a satisfação no trabalho dos académicos são critérios para avaliar a eficácia organizacional no ensino superior.

Mitchell (1997, citado em Saglam, 2007) argumenta que a motivação é a chave para um desempenho eficaz. A investigação tem mostrado que a motivação está relacionada com resultados, tais como a curiosidade, a persistência, a aprendizagem e o desempenho (Deci & Ryan, 1985, citados em Vallerand *et al.*, 1992).

Dinham & Scott (1988, 362-363) afirmam que “*Satisfaction and motivation are [...] inextricably linked through the influence each has on the other*”. Herzberg *et al.* (1959) salientam a necessidade de reforçar os factores motivacionais, de modo

a gerar satisfação no trabalho. Autores como Dinham & Scott (1988); Maslow (1970) e Alderfer (1972) defendem que a satisfação profissional está relacionada com a satisfação das necessidades. Por outro lado, Evans (1999) sugere que a motivação é um modelo do processo de realização no trabalho.

Winstead *et al.* (1995) salientam que um ambiente de trabalho amigável tem mais relevância do que o papel dos gestores e dos trabalhadores. Lacy & Sheehan (1997), num estudo realizado em oito países, concluíram que as relações com os colegas, a estabilidade no emprego e os elementos de contexto (tais como, o ambiente de trabalho e o comportamento daqueles que ocupam cargos de gestão na instituição) são os aspectos que têm maior impacto na satisfação.

Verhaegen (2005) concluiu que, nos 12 países objecto do seu estudo, a importância da remuneração era superada pela autonomia académica, pelas oportunidades de fazer investigação e pelo desenvolvimento profissional e pessoal. A literatura contradiz o pressuposto de que a satisfação no trabalho, a moral e a motivação dependem da remuneração, *per se*; este não é, pois, o principal factor que influencia a moral, a satisfação e a motivação no trabalho (Evans, 1999). Evans (1999) refere, pois, que a moral, a satisfação e a motivação no trabalho são influenciadas por questões específicas da instituição de ensino, situações e circunstâncias, que constituem o quotidiano de trabalho e a vida dos docentes, porque para as pessoas as coisas só importam no contexto das suas próprias vidas.

Kzltepe (2008) identifica os alunos como a principal fonte de motivação ou desmotivação para os académicos. A carreira é considerada um factor motivador secundário; os aspectos financeiros e a investigação são assumidos como factores desmotivadores secundários. Os resultados obtidos vêm assim confirmar anterior pesquisa (Kzltepe, 2008), considerando a importância dos estudantes ou da interacção professor-aluno como a principal fonte de motivação/desmotivação ou satisfação/insatisfação dos académicos.

É relevante notar que alguns autores consideram o envolvimento no trabalho e o comprometimento organizacional atitudes que representam indicadores de motivação no trabalho (Brown, 1996, Mayer & Schoorman, 1992, citados em Winter & Sarros, 2002). O envolvimento no trabalho implica um estado positivo e relativamente completo de compromisso com os aspectos centrais do eu no trabalho” (Brown, 1996, citado em Winter & Sarros,

2002). O compromisso com a instituição de ensino superior é revelador de uma vontade de continuar a trabalhar naquela instituição e aplicar esforços em nome dessa instituição (Mowday *et al.*, 1979, citado em Winter & Sarros, 2002).

A profissão académica em Portugal

Em Portugal, a carreira académica difere substancialmente entre os subsistemas público e privado de ensino superior. Muito pouco é conhecido sobre o subsistema privado. Embora os autores tenham tentado obter mais informação, esta não estava imediatamente disponível em documentos oficiais. Deste modo, a maioria da informação que se segue abrange apenas a carreira académica em instituições públicas.

O enquadramento legal da carreira académica é significativamente diferente em instituições públicas e em instituições privadas. O governo define o número de docentes e cria as regras para a progressão na carreira nas instituições públicas. Os docentes das instituições públicas são funcionários públicos, ao contrário daqueles que trabalham em instituições privadas. Nas instituições de ensino superior privadas o número de docentes, a progressão na carreira, assim como a remuneração são definidos pelos decisores institucionais.

Os principais documentos legais que regulavam a carreira académica no sector público eram de 1979 (Decreto-lei n.º 448/79, de 13 de Novembro) para o pessoal docente universitário e de 1981 (Decreto-lei n.º 185/81, de 1 de Julho) para o pessoal docente do subsistema politécnico. Recentemente, foram aprovados novos estatutos da carreira docente - Decreto-lei n.º 205/2009, - Estatuto da Carreira Docente Universitária; Decreto-lei n.º 206/2009 - regime jurídico do título de especialista; e Decreto-lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto de 2009 – Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico. Estes Decretos-lei introduziram alterações profundas no que diz respeito, nomeadamente, à Avaliação e Desempenho, ao Processo de Contratação e à Progressão na Carreira.

Como é referido por Meira Soares & Trindade (2004), as características da carreira académica [...] não mudaram muito nos últimos 30 anos, apesar do facto de, em momentos diferentes, muitas autoridades educacionais terem reconhecido que estas podiam estar a tornar-se um pouco obsoletas. Só agora com a legislação aprovada em 2009 se verificam mudanças, mas cujos efeitos desconhecemos ainda.

O pessoal docente universitário e do subsistema politécnico diferem relativamente a categorias profissionais, progressão na carreira e remunerações. Na Figura 3, encontram-se as categorias profissionais reconhecidas no ensino superior público universitário e no ensino superior público politécnico.

ano de 2008, um total de 22.923 docentes (Quadro n.º 1). Destes, 14.742 exerciam a sua actividade no ensino superior universitário e 8.181 eram docentes no ensino superior politécnico. Assim, a proporção de docentes que exerciam a sua actividade profissional no ensino superior universitário era muito superior à proporção de docentes

Figura 3 - Categorias profissionais dos docentes nas instituições públicas de ensino superior.

<u>Antes de 31 de Agosto de 2009</u>	<u>Após 31 de Agosto de 2009</u>
Ensino Superior Universitário	
- Professor Catedrático	- Professor Catedrático
- Professor Associado	- Professor Associado
- Professor Auxiliar	- Professor Auxiliar
- Assistente	
- Assistente Estagiário	
- Monitor	
Ensino Superior Politécnico	
- Professor Coordenador	- Professor Coordenador Principal
- Professor Adjunto	- Professor Coordenador
- Assistente	- Professor Adjunto

Fonte: Decreto-lei n.º 448/79, de 13 de Novembro; Decreto-lei n.º 185/81, de 1 de Julho; Decretos-lei n.º 05/2009 e 207/2009, de 31 de Agosto de 2009.

No ensino universitário, era exigido o grau de doutor para aceder às categorias de professor (catedrático, associado, ou auxiliar). No caso do ensino politécnico, era exigido o grau de mestre para aceder às categorias de professor (coordenador ou adjunto). Todavia, no caso do ensino politécnico, também se podia aceder a estas categorias através da prestação de provas públicas. Esta era a situação até 2009, mas neste ano foram alterados os estatutos da Carreira docente do ensino universitário e do ensino politécnico. Agora, o mínimo exigido para aceder às categorias de professor é o grau de doutor. Todavia, no caso do ensino politécnico foi também criada a categoria de professor especialista, a que se acede por provas públicas. De acordo com a lei, o título de especialista é conferido, mediante prova pública, a quem comprove “a qualidade e a especial relevância do currículo profissional numa determinada área para o exercício de funções docentes no ensino superior politécnico” (Decreto-lei n.º 206/2009). As outras categorias, anteriormente existentes, deixaram de existir ou mantêm uma existência transitória, de acordo com a nova legislação. Em vigor mantém-se também a possibilidade de as instituições de ensino superior poderem contratar docentes na situação de convidados ou equiparados às novas categorias da carreira docente. O ensino superior público em Portugal empregava, no

que leccionava no ensino superior politécnico (64,3% e 35,7% respectivamente). É de enfatizar a importância do ensino superior universitário enquanto subsistema de ensino superior que emprega mais de metade de todos os docentes do país.

Quadro 1 - Docentes em 2008 - Ensino Superior Universitário e Ensino Superior Politécnico

	N.º	%
Ensino Superior Universitário	14.742	64,3
Ensino Superior Politécnico	8.181	35,7
Total	22.923	100,0

Fonte: DGES - Direcção-Geral do Ensino Superior, 2008.

Relativamente à distribuição dos docentes por sexo, em 2008, a situação era a que se apresenta no quadro n.º 2) Observa-se que a proporção de docentes do sexo masculino é superior à de docentes do sexo feminino, tanto no ensino superior universitário como no ensino superior politécnico. Com efeito, no ensino superior universitário a proporção de homens é de 59,1% e a de mulheres docentes é de 40,9%; o peso de homens docentes no ensino superior politécnico é de 55,5% e a de mulheres docentes de 44,5%. O desequilíbrio entre mulheres e homens docentes é mais significativo no

ensino superior universitário do que no ensino superior politécnico.

parcial/a tempo integral; o tipo de instituição - público e privado, universitário e politécnico; bem como outros sub-

Quadro 2 - Distribuição por Sexo dos Docentes em 2008 - Ensino Superior Universitário e Ensino Superior Politécnico

	Feminino		Masculino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ensino Superior Universitário	6.030	40,9	8.712	59,1	14.742	100,0
Ensino Superior Politécnico	3.644	44,5	4.537	55,5	8.181	100,0
Total	9.674	42,2	13.249	57,8	22.923	100,0

Fonte: DGES - Direcção-Geral do Ensino Superior, 2008.

Metodologia

Este projecto irá tentar captar as dimensões, subjectividades e bases explicativas para a compreensão da satisfação e da motivação do pessoal académico em Portugal. No contexto deste estudo, definem-se os académicos como aqueles indivíduos cujas principais funções estão dentro dos domínios do ensino e da investigação académica, independentemente do seu vínculo contratual. Deste modo, e de acordo com esta definição, incluem-se docentes de ambos os subsistemas de ensino superior, a tempo inteiro ou a tempo parcial, com vínculo permanente ou temporário.

As metodologias que serão utilizadas para a recolha dos dados e das informações necessárias para este estudo serão: 1) aplicação de um questionário para recolha de dados quantitativos; 2) análise qualitativa de documentos e 3) entrevistas.

A construção do inquérito por questionário foi precedida pela realização de 3 *Focus Group* exploratórios no sentido de identificar as preocupações e factores de satisfação e insatisfação dos docentes participantes. Estes factores identificados foram tomados em consideração e comparados com aqueles aspectos recolhidos da revisão de literatura sobre a temática do projecto em curso. Isto significa que o questionário foi baseado na revisão bibliográfica, assim como nas preocupações/problemas enunciados pelos docentes que participaram nos *Focus Group*.

Aquando da análise dos dados (obtidos pela aplicação do inquérito por questionário), a equipa de investigação procederá à realização de estratificações baseadas em sub-grupos de pessoal docente (de acordo com a função - docente/investigador; o regime de trabalho - a tempo

grupos que sejam relevantes). A análise quantitativa de dados será realizada com o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), permitindo a realização de análises extensas e sofisticadas. Da aplicação de entrevistas (face a face e por telefone) são esperados dados qualitativos relativos às políticas e práticas de gestão de recursos humanos. As entrevistas serão realizadas com líderes seleccionados, tais como chefes de departamento, reitores, presidentes, vice-reitores/vice-presidentes.

Considerações finais

A Escola é hoje, em tempo de globalização, atravessada por profundas contradições, incertezas e dúvidas, que não se devem apenas à falta de meios ou à qualidade dos seus recursos mas que são também de natureza conceptual e dizem respeito ao alargamento e alteração da sua missão (Burbules & Torres, 2004; Morgado & Ferreira, 2006), com consequências também no “ofício” do professor (Hargreaves, 1998, 2003; Tardif & Lassardi, 2008). Neste contexto, o estudo da satisfação dos académicos e da motivação para o desempenho das suas actividades profissionais torna-se crucial, tanto mais que o ensino superior está sendo atravessado por múltiplas mudanças, nomeadamente na carreira docente, como é o caso de Portugal.

A concretização deste projecto proporcionará um conjunto diversificado de informações sobre múltiplas dimensões do trabalho dos docentes do ensino superior, em particular de dimensões relativas à satisfação e à motivação, bem como de dimensões relativas à carreira académica e ao contexto profissional em que a mesma é exercida.

Referências bibliográficas

- ALDERFER, C. (1972). *Existence, Relatedness, and Growth: Human Needs in Organizational Settings*. N.Y.: Free Press.
- ALTBACH, P. (Org.) (2003). *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. N.Y.: Palgrave/MacMillan.
- AMBROSE, S. & Huston, T. & Norman, M. (2005). A Qualitative Method for Assessing Faculty Satisfaction. *Research in Higher Educ.*, 46(7), 803-830.
- BILIMORIA, D., et al. (2006). How Do Female and Male Faculty Members Construct Job Satisfaction? The Roles of Perceived Institutional Leadership and Mentoring and their Mediating Processes. *The Journal of Technology Transfer*, 31(3), 355-365.
- BLACKBURN, R. T., & Lawrence, J. H. (1995). *Faculty at Work: Motivation, Expectation, Satisfaction*. Baltimore and London: Johns Hopkins.
- BURBULES, N. C. & Torres, C. A. (2004). Globalização e educação: uma introdução. In N. C. Burbules, & C. A. Torres (Org.) (2004). *Globalização e educação: perspectivas críticas* (pp. 11-26). São Paulo: Artmed Editora.
- CAPELLERAS, J. (2005). Attitudes of Academic Staff Towards their Job and Organization: an empirical assessment. *Tertiary Education and Management*, 11(2), 147-166.
- CASTILLO, J. X. & CANO, J. (2004). Factors explaining Job Satisfaction among Faculty. *Journal of Agricultural Education*, 45(3), 65-74.
- CLARK, A. E. (1997). Job satisfaction and gender: Why are women so happy at work? . *Labour Economics*, 4(4), 341-372.
- DGES - Direção-Geral do Ensino Superior (2008). *Índice 2008*.
- DINHAM, S. & SCOTT, C. (1988). A Three Domain Model of Teacher and School Executive Career Satisfaction. *J. of Educ. Admin.*, 36(4), 362-378.
- EVANS, L. (1999). *Managing to Motivate: A Guide for School Teachers*. London: Cassell.
- FERNANDES, A. (2008). Metodologia de avaliação da eficácia organizacional para o Ensino Superior. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 7(1), 77-87.
- GRUNWALD, H. & PETERSON, M. W. (2003). Factors That Promote Faculty Involvement in and Satisfaction with Institutional and Classroom Student Assessment. *Research in Higher Education*, 44(2), 173-204.
- HAGEDORN, L. S. (2000). Conceptualizing Faculty Job Satisfaction: Components, Theories, and Outcomes. *New Directions for Institutional Research*, no. 105, XXVII(1), 5-20.
- HARGREAVES, A. (1998). *Os Professores em tempos de mudança: o trabalho dos professores na idade pósmoderna*. Mc Graw-Hill.
- HARGREAVES, A. (2003). *O Ensino na sociedade do conhecimento: a educação na era da insegurança*. Porto: Porto Editora.
- HERZBERG, F. (1966). *Work and the Nature of Man*. N.Y.: Thomas Y. Crowell Publishers.
- HERZBERG, F. & MAUSNER, B. & SNYDERMAN, B. (1959). *The Motivation to Work*. N.Y.: John Wiley & Sons.
- KÜSKÜ, F. (2001). Dimensions of Employee Satisfaction: A State University Example. *METU Studies in Development*, 28(3-4), 399-430.
- KZLTEPE, Z. (2008). Motivation and Demotivation of University Teachers. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 14(5-6), 515-530.
- LACY, F. & SHEEHAN, B. (1997). Job Satisfaction among Academic Staff: An International Perspective. *Higher Education*, 34(3), 305-322.
- MASLOW, A. (1970). *Motivation and Personality*. (2nd Ed.). N.Y.: Harper & Row.
- MEIRA Soares, V., & TRINDADE A. R. (2004). The attractiveness of the Academic Career. In J. Enders, & E. de Weert (Org.), *The International Attractiveness of the Academic Workplace in Europe*. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt am Main.
- MITCHELL, T. (1982). Motivation: New Directions for Theory, Research and Practice. *Academy of Management Review*, 7(1), 80-88.
- MORGADO, J. C. & FERREIRA, J. B. (2006). Globalização e Autonomia: desafios, compromissos e incongruências. In Moreira, A. F., & Pacheco, J. A. (Orgs.), *Globalização e Educação* (pp. 61-86). Porto: Porto Editora.
- NYQUIST, G. & HITCHCOCK, M. & TEHERANI, A. (2000). Faculty Satisfaction in Academic Medicine. *New Directions in Institutional Research*, 105, 33-45.
- OSHAGBEMI, T. (1997). Job satisfaction profiles of university teachers. *Journal of Managerial Psychology*, 12(1), 27-39.
- OSHAGBEMI, T. (1999). Academics and their managers: a comparative study in job satisfaction. *Personnel Review*, 28(1/2), 108-123.
- OSHAGBEMI, T. (2000). How satisfied are academics with their primary tasks of teaching, research and administration and management? *International Journal of*

Sustainability in Higher Education, 1(2), 124-136.

RHODES, C. & HOLLINSHEAD, A. & NEVILL, A. (2007). Changing times, changing lives: a new look at job satisfaction in two university Schools of Education located in the English West Midlands. *Research in Post-Compulsory Education*, 12(1), 71-89.

SAGLAM, A. C. (2007). Motivation of Academics: An Empirical Assessment of Herzberg's Theory. *International Journal of Educational Reform*, 16(3), 260-274.

SANTHAPPARAJ, A. S. & ALAM, S. S. (2005). Job satisfaction among academic staff in private universities in Malaysia. *Journal of Social Sciences*, 1(2), 72-76.

SLEDGE, S. & MILES, A. & COPPAGE, S. (2008). What role does culture play? A look at motivation and job satisfaction among hotel workers in Brazil. *The International Journal of Human Resource Management*, 19(9), 1667-1682.

SSESANGA, K. & GARRETT, R. M. (2005). Job satisfaction of University academics: Perspectives from Uganda. *Higher Education*, 50(1), 33-56.

STEVENS, P. A. (2005). *The job satisfaction of English academics and their intentions to quit academe*. London: National Institute of Economic and Social Research.

TARDIF, M. & LASSARDI, C. (Orgs.) (2008). *O Ofício de professor: História, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Editora Vozes.

TAYLOR, J. S. & BRITES, R. & CORREIA, F. & FARHANGMEHR, M. & BRITES Ferreira, J. & MACHADO, M. L. & SARRICO, C. & SÁ, M. J. (2007). Strategic Enrollment Management: Improving Student

Satisfaction and Success in Portugal. *Higher Education Management and Policy*, 20(1), 120-137.

VALLERAND, R. J. & PELLETIER, L. G. & BLAIS, M. R. & BRIÈRE, N. M. & SENÉCAL, C. & VALLIÈRES, E. F. (1992). The Academic Motivation Scale: A Measure of Intrinsic, Extrinsic, and Amotivation in Education. *Educational and Psychological Measurement*, 52(4), 1003-1017.

VERHAEGEN, P. (2005). Academic Talent: Quo Vadis? Recruitment and Retention of Faculty in European Business Schools. *Journal of Management Development*, 24(9), 807-818.

WARD, M. & SLOANE, P. (2000). Non-Pecuniary Advantages versus Pecuniary Disadvantages: Job Satisfaction Among Male and Female Academics in Scottish Universities. *Scottish Journal of Political Economy*, 47(3), 273-303.

WINSTEAD, B., *et al.* (1995). The Quality of Friendships at Work and Job satisfaction. *Journal of Social and Personal Relationships*, 12(2), 199-215.

WINTER, R. & SARROS, J. (2002). The Academic Work Environment in Australian Universities: A motivating place to work? *Higher Education Research & Development*, 21(3), 241 - 258.

Nota final

¹ Trabalho desenvolvido em equipa constituída por Maria de Lourdes Machado, Virgílio Meira Soares, José Brites Ferreira, Rui Brites, Mínoo Farhangmehr, Odília Gouveia e Marvin Peterson.

JOB SATISFACTION AND MOTIVATION OF ACADEMIC STAFF IN PORTUGUESE HIGHER EDUCATION: A STUDY IN PROGRESS

ABSTRACT

Satisfaction and motivation of higher education academic staff may be important determinants of their performance and their role, both at the institution and at the society level. Although several studies have been carried out worldwide, very little is known in the context of higher education in Portugal. The Centre for Research in Higher Education Policies (CIPES) has an ongoing project which is studying the Satisfaction and Motivation of Academic Staff in Portuguese Higher Education. The present article examines the theoretical and methodological frameworks of the ongoing study, focusing also on the studies/analyses conducted on the subject, aiming at contributing, thereby, to a better understanding of the importance of the concepts of satisfaction and motivation among academic staff in higher education.

Keywords: Job Satisfaction – Motivation – Academic Staff – Higher Education.

A Construção do Sistema Educativo Local

JOÃO PINHAL

Instituto da Educação - Universidade de Lisboa, Portugal

RESUMO

A territorialização das políticas educativas é uma ideia adoptada nos discursos políticos sobre a educação desde a década de 90. Mas é uma ideia que precisa de ser esclarecida, já que diz respeito a formas muito diferentes de encarar a intervenção local na produção de políticas de educação e na administração do sistema educativo. Este artigo visa justamente apresentar os vários modelos da territorialização e discutir os significados políticos de cada um. Para a descentralização do sistema educativo, opta-se por um modelo de territorialização de base comunitária, apresentando-se os conceitos operatórios de território educativo e de projecto educativo local. Conclui-se o artigo com uma abordagem ao papel dos municípios na administração do sistema educativo local, confrontando diversas maneiras de ver o assunto, presentes na sociedade portuguesa.

Palavras-chave: Sistema Educativo – Território Educativo – Projecto Educativo Local – Descentralização – Administração Local da Educação.

Territorializar e descentralizar

Em Portugal, a ideia de territorialização da política educativa foi explicitamente assumida em meados da década de 90, dando sequência lógica a certos princípios organizadores do Estado e do Sistema Educativo, definidos na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo. Em termos práticos, a concretização gradual da ideia viria a ser facilitada, e até mesmo suscitada, pelas práticas autónomas locais que começaram logo após a revolução de 1974.

Bernard Charlot, referindo-se ao caso francês, considerou, num seu conhecido trabalho de 1994, que

“a territorialização das políticas educativas não é uma conquista do local, mas sim o efeito de uma política nacional” (Charlot, 1994: 27).

Ele dizia então que a territorialização foi “querida, definida, organizada e posta em prática pelo Estado”, sendo o Estado compreendido no seu sentido mais amplo, ou seja, no sentido de Estado-Colectividade. Charlot explica que o movimento descentralizador a partir do Estado também se verificara em outros países europeus, dando como exemplos os casos da

Noruega e da Suécia. Desenvolvendo a sua ideia sobre este assunto, Bernard Charlot distingue três períodos em que o Estado desempenhou diferentes papéis no desenvolvimento dos sistemas educativos :

- (1.) o Estado Educador do século XIX, “*cuj a lógica politico-cultural não dá lugar ao local, a não ser marginalmente*” ;
- (2.) o Estado desenvolvimentista de meados do século XX, “*que associa uma lógica económica tornando possível a legitimação do local com um discurso político que o exclui*” ;
- (3.) o Estado regulador da actualidade, “*que delega poderes nos estabelecimentos e nas autarquias locais, mas regula e controla, a montante e a jusante*” . (Charlot, 1994: 27, 28).

Descrevendo a parte final desta evolução em França, Charlot refere-se ao famoso relatório sobre descentralização e democratização das instituições escolares apresentado por Luc Soubre ao Ministro da Educação, em 1982, em que é recomendado o seguinte:

“A renovação das instituições deve (...) simultaneamente: desencadear a dinâmica descentralizadora capaz de promover a iniciativa, a criatividade e a eficácia; e pôr em prática os mecanismos reguladores e correctores dos riscos de crescimento das desigualdades socioculturais” (Charlot, 1994: 34).

Ou seja, como diz Charlot, o Estado descentralizaria as iniciativas, mas guardaria a função de regulação e de correcção das desigualdades.

Por outro lado, o relatório de Soubré também preconiza que a descentralização a operar se baseie nos estabelecimentos escolares, mais do que nas autarquias locais. O relatório salienta que o estatuto de estabelecimento público concedido às escolas francesas é “*uma protecção contra qualquer mudança que pudesse implicar uma direcção ou uma tutela da autarquia local*”, o que, diz o relatório, “*não deixaria de abrir a porta a uma subordinação da acção educativa a preocupações de política local*”. Nesta versão do relatório de Luc Soubré, conclui Charlot, “*o local é representado pelo estabelecimento escolar*” (Charlot, 1994: 35).

O relatório de Soubré denuncia uma certa desconfiança em relação às autarquias locais, embora a descentralização educacional em França, desencadeada a partir de meados da década de 80, tenha acabado por conceder importantes poderes às autarquias francesas, sobretudo na área das instalações e dos equipamentos educativos.

Tenho, pessoalmente, uma posição um pouco diferente da posição assumida por Luc Soubré no seu relatório, já que eu não preconizo uma descentralização baseada nos estabelecimentos, mas sim nos territórios. Com efeito, o paradigma da centralidade da escola, que tem dominado os discursos e a legislação sobre administração educacional em Portugal nos últimos vinte anos, merece-me algumas reservas. Na sociedade actual, demasiado sujeita ao comando das regras do mercado, até os sistemas públicos de educação podem estoirar, em nome dos benefícios da concorrência. As escolas públicas, com a autonomia acrescida por uma descentralização baseada nos estabelecimentos, poderão não ser imunes aos desafios da concorrência, até mesmo da concorrência entre si, o que poderia constituir o princípio do fim do sistema público de fundamento e concretização colectiva.

Importa explicar melhor a minha posição, a qual preconiza uma política de educação baseada na centralidade do território educativo.

A expressão “território educativo” surgiu em Portugal, pela primeira vez, aquando dos trabalhos preparatórios da reforma do sistema educativo realizada no final dos anos 80, na sequência da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. No relatório do grupo de especialistas que preparou as propostas relativas à reforma curricular, assumia-se que a escola pública devia ser

“o tempo e o espaço de encontro de uma comunidade – alunos,

professores, famílias, interesses sociais, económicos e culturais – organizada e mobilizada para a construção de um projecto de desenvolvimento dos seus recursos humanos, que não pode confinar-se ao tempo e aos espaços escolares, mas tem de alargar-se a outros tempos e espaços, associando a dimensão escolar à dimensão extra-escolar, de modo a identificar e concretizar respostas educativas próprias”.

Assumia-se ainda que as escolas de uma comunidade deveriam cooperar entre si, procurando

“a ultrapassagem de bloqueios financeiros, de recursos humanos e materiais, trocando experiências e soluções, associando-se em projectos, optimizando a utilização dos meios disponíveis”,

para formarem um território educativo. (Fraústo da Silva *et al.*, 1987: 181).

A abertura da escola ao exterior estava, pois, presente nesta concepção, mas o território educativo era então considerada uma realidade estritamente escolar, uma vez que eram as escolas de uma certa zona que concorriam para a sua formação e para a sua acção. A ideia não teria concretização imediata, mas viria a ser retomada alguns anos mais tarde pelo GEP (Gabinete de Estudos e Planeamento, do Ministério da Educação) por ocasião dos primeiros estudos sobre a elaboração das cartas escolares (1992). Nestes estudos, o território educativo era formado por um grupo de escolas, sendo uma delas a escola-mãe e as outras as escolas-satélite. Este conceito organizador, cuja concretização visava promover uma gestão integrada do sistema escolar da comunidade, continua presente nas orientações do Ministério para a elaboração das cartas educativas municipais e também pode ser associado à criação ulterior dos agrupamentos de escolas.

Contudo, na minha opinião, a reorganização dos sistemas educativos ao nível local deveria ser feita segundo uma óptica mais alargada, incluindo-se outras organizações não escolares na concepção e na realização da política educativa. A territorialização deveria concretizar-se pela existência de políticas de território coerentes com os processos de desenvolvimento locais, o que implicaria a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todos as restantes entidades intervenientes nos domínios da educação e da formação.

Precisemos melhor o conceito de territorialização e as diferentes realidades a que se refere. As medidas de desconcentração tomadas pela administração central para

facilitar e melhorar o desempenho do Estado (como, por exemplo, a criação das Direcções Regionais de Educação) aproximam a administração dos administrados e permitem conhecer melhor as realidades locais, com vista à tomada das melhores decisões. Certas medidas de descentralização administrativa, que encarregam as autarquias de tarefas de natureza operacional e logística do funcionamento do sistema, de acordo com normas e orientações providas da administração central, também podem contribuir para melhorar a eficácia do serviço de educação prestado.

Em ambos os casos se fala de territorialização. Contudo, estas medidas não correspondem à construção de uma capacidade significativa de decisão autónoma dos níveis locais de administração do sistema. Em ambos os casos, a territorialização corresponde à possibilidade de executar localmente as políticas e as normas nacionais, adaptando-as eventualmente às características e às circunstâncias locais.

Mas é diferente uma territorialização que corresponda à construção de políticas locais cuja concepção e execução sejam autónomas, dentro dos limites da intervenção local definidos pela Lei (Figura 1).

Figura 1 - Modelos de territorialização



Nas soluções deste tipo, as comunidades e/ou as suas organizações decidem sobre uma parte importante dos seus interesses e necessidades, definindo mesmo as orientações a prosseguir nesses domínios de intervenção. A descentralização para as autarquias locais pode corresponder a uma territorialização de base comunitária, se as autarquias puderem, como determina a *Carta Europeia da Autonomia Local* (art.º 3, n.º 1), regulamentar e gerir, “no quadro da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. A base comunitária seria reforçada se as organizações locais fossem associadas à concepção e à realização das políticas locais, aprofundando-se o exercício da democracia.

Uma concepção mais liberal tende a privilegiar um modelo de territorialização que aposte, sobretudo, em cada uma das organizações locais, sem atribuir tanta importância à existência de políticas colectivas. Os defensores deste modelo apostam na concorrência entre as organizações que operam no mesmo sector, como modo de melhorar a qualidade da oferta. Ora, num quadro estritamente concorrencial, a existência de um projecto comum a estas organizações não faz sentido. A descentralização, vista deste modo, pode corresponder a uma situação de concorrência entre as escolas de uma certa comunidade, num quadro de mercado educacional e de livre escolha da escola pelas famílias.

Opto, pessoalmente, por um modelo de territorialização de base comunitária, que favoreça a possibilidade de construção de políticas locais, e é deste modo que se deve compreender a ideia de território educativo que propus atrás. Na minha opinião, esta ideia é a que melhor pode guiar a reorganização do sistema de educação e ensino, reafirmando o seu carácter público e colectivo e respeitando simultaneamente os princípios constitucionais da subsidiariedade, da descentralização democrática da administração pública e da autonomia das autarquias locais. Dentro deste entendimento, a centralidade da escola é, para mim, uma ideia pouco interessante e mesmo, no limite, perigosa.

O que acabo de dizer constitui uma opção política e teórica presente nos trabalhos que tenho realizado sobre a administração local da educação. No plano político, estou convencido que uma organização da educação fundada na centralidade dos territórios locais como produtores e realizadores de políticas educativas, sob a orientação global do Estado, é a que melhor corresponde ao modelo democrático constitucional e a que melhor defende o carácter público do sistema educativo da República. No plano teórico, é a ideia da centralidade do território que justifica a ênfase que tenho dado à construção de políticas educativas de génese e execução comunitária, sob a direcção e coordenação dos municípios, enquanto pessoas públicas com legitimidade histórica e legal para a condução dos assuntos públicos de interesse local.

Isto não põe em causa o carácter semi-centralizado do sistema educativo português. Com efeito, não se contesta a centralização do aparelho normativo do sistema, designadamente no que respeita aos aspectos fundamentais do mesmo, tais como o direito à educação, o currículo formal e o sistema de acreditação do pessoal docente. O Estado

português é unitário e isso tem as suas implicações, cabendo-lhe definir os próprios contornos da descentralização a operar e, mesmo, conceber e executar as políticas necessárias ao reforço e protecção dos poderes locais. Isso não impede, contudo, que existam margens de decisão autónoma dos poderes locais em certos domínios que lhes sejam reservados (subsidiariedade), nem impede que os poderes locais possam assumir políticas próprias em todos os aspectos do sistema educativo que não estejam entregues exclusivamente ao domínio do Estado. É preciso dar um sentido político à subsidiariedade e à descentralização, e é neste processo que importa reforçar o papel dos municípios, como cabeças e charneiras da afirmação das comunidades locais.

Reitere-se, aliás, que muitos municípios têm “puxado” pela descentralização, porque têm tomado múltiplas iniciativas extra-competência no domínio da educação, valorizando os sistemas educativos locais. Por essa razão, é hoje um pouco excessivo dizer-se que a territorialização das políticas educativas decorre apenas das iniciativas legislativas e administrativas do Estado.

É nesta conformidade que interessa ver até que ponto a acção dos municípios contribui para se realizar uma aproximação ao que tenho vindo a chamar de território educativo ou, dito de outro modo, até que ponto é possível descortinar um território educativo implícito nas práticas dos municípios e das restantes instituições educativas locais. Mesmo que não seja possível identificar a existência de projectos educativos locais, que requerem um certo nível de elaboração colectiva, poderá ser possível descortinar a existência de intencionalidades programáticas discutidas e assumidas localmente, com influência nos modos como as organizações locais põem em prática as suas competências educacionais e como agem para além dessas competências.

O território educativo e o projecto educativo local

A ideia que tenho vindo a apresentar assenta, assim, no pressuposto da possibilidade de construção de sistemas educativos locais, inseridos na política e no sistema administrativo nacionais, mas dotados de algumas características próprias, atribuídas quer pelas circunstâncias de cada local (condições, recursos, necessidades), quer pelas aspirações e idiossincrasias dos diferentes actores locais envolvidos, quer ainda pelas dinâmicas que estes puderem desenvolver entre si.

Estamos no tempo dos territórios – dos concelhos, das cidades e das vilas. A globalização, disseminando tudo por todo o lado, facilitou a assunção das autonomias adormecidas

de cada comunidade e determinou a transformação do modelo piramidal de governo das sociedades humanas, criando condições para o desenvolvimento de sinergias locais, quicá de verdadeiras políticas.

É dentro deste quadro que faz sentido falar-se de projecto educativo local, como componente educacional de um projecto de desenvolvimento local. Nesta concepção, podemos reconhecer claramente os princípios e as orientações do movimento das cidades educadoras e da sua carta constitutiva, aprovada pela Declaração de Barcelona, de 1990. Na sua redacção de 2004, a Carta salienta que “as cidades, grandes e pequenas, dispõem de inúmeras possibilidades educadoras, mas podem ser igualmente sujeitas a forças e inércias deseducadoras” (preâmbulo). Para as muitas cidades que até hoje subscreveram a Carta,

“todos os habitantes de uma cidade terão o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que ela lhes oferece”.

Este direito

“é proposto como uma extensão do direito fundamental de todos os indivíduos à educação”,

pelo que

“a cidade educadora renova permanentemente o seu compromisso em formar, nos aspectos mais diversos, os seus habitantes ao longo da vida”,

tendo em conta todos os grupos, com as suas necessidades particulares (art.º 1.º).

Creio que esta é uma “ideologia” desejável, independentemente do papel essencial que cabe ao Estado como principal provedor de educação. E é, portanto, deste fundamento que parto para a análise da questão da descentralização do sistema educativo. Não o faço apenas em relação às cidades ou aos grandes aglomerados urbanos, faço-o também em relação ao mundo rural, que tem que ser visto por olhos semelhantes. Também aí se colocam os problemas do desenvolvimento social e humano e também aí a educação da população é a chave do desenvolvimento. O que me interessa mais não é bem o conceito de cidade educadora *tout court*, mas sim o conceito de território educativo.

Estas concepções, de resto, são um pouco mais antigas que o Movimento das Cidades Educadoras. Este Movimento sucedeu a outras propostas baseadas no binómio educação-território, como foi o caso da *sociedade pedagógica*, de Beillerot, da *sociedade educativa*, de Husen, da *sociedade educadora*, de Agazzi ou da *cidade educativa* ou *educadora*, de Edgar Faure. Este último conceito foi apresentado no relatório *Aprender a Ser*, sob a coordenação de Faure, publicado pela UNESCO em 1973 (Caballo Villar, 2001: 21).

O projecto educativo local parte, pois, de uma filosofia de intervenção de base, digamos de uma missão, que deverá corresponder às aspirações locais, e também de uma organização e de um funcionamento sociais compatíveis com os fins visados. Depois, desdobra-se naturalmente em políticas, traduzidas em programas e acções concretos, bem como em intencionalidades simbólicas geradoras de compromissos e de novos referenciais para a vida em comum (novos valores, novas aspirações). Tratando-se de uma construção desejavelmente colectiva, envolvendo a participação da população e das suas organizações, o projecto tem uma forte componente relacional, quer no desenvolvimento dos programas instrumentais de execução das diferentes políticas, quer na edificação dos ambientes da vida social.

Aplicando-se ao território educativo a ideologia da cidade educadora, podia dizer-se, como Trilla Bernet, citada por Caballo Villar (2001: 20), que o território educativo

“concebe o meio como envolvente, agente e conteúdo da educação; assume a complexidade do processo formativo; procura propostas integradoras; afirma o carácter aberto, dinâmico e evolutivo do mesmo espaço territorial e acolhe — ou, quando menos, o pretende — todas as dimensões dos conceitos de educação integral e de educação permanente”.

Assim, a proposta de construção de territórios educativos

“fundamenta-se no pressuposto da integração dos elementos formativos: em primeiro lugar no estabelecimento de estruturas dinâmicas no acesso aos recursos educativo-culturais; em seguida, para desenhar e projectar estratégias de aproveitamento dos mesmos e na implicação de todos os agentes do território”.

Em conformidade, pode dizer-se que, se fosse possível medir o *grau de educabilidade* de uma cidade, ou de um território, ou seja, a sua capacidade ou potência educativa,

“deveriam tomar-se como indicadores não só a quantidade e qualidade das escolas que contém, mas também o resto das instituições e meios que geram formação e, sobretudo, deveriam analisar-se como interactuam e são capazes de harmonizar-se todos estes agentes” (Bernet, citada por Caballo Villar, 2001: 20).

Procurando concretizar a ideia de projecto educativo local, eis, um conjunto de domínios necessariamente associados a essa ideia, a partir dos quais poderiam desenvolver-se os programas e as acções concretas, quer os de natureza mais instrumental, quer os de natureza mais simbólica. Refiro-me aqui a domínios da intervenção municipal, embora a construção do projecto educativo local caiba a todas as organizações locais interessadas e intervenientes na área da educação.

Concepção e planeamento do sistema educativo local

Os municípios portugueses dispõem já da competência de elaboração da carta educativa do respectivo território e são membros efectivos das assembleias das escolas e dos agrupamentos de escolas públicos, instância em que têm a possibilidade de influenciar os respectivos projectos educativos.

Com a elaboração da carta educativa, procede-se à concepção de uma ideia para o futuro do sistema educativo local, uma vez que está em causa pensar-se nos equipamentos educativos necessários a médio e a longo prazos, bem como nas formações a proporcionar à população escolar e não escolar. A elaboração da carta assume, assim, o carácter de um verdadeiro planeamento estratégico da intervenção educacional no território, constituindo-se como um referencial instrumental do desenvolvimento do sistema educativo local.

É certo que os municípios portugueses não intervêm na definição do currículo formal e na contratação de professores. Mas não há dúvida que a sua intervenção no processo de planeamento da educação a nível local lhes confere a possibilidade de exercerem uma influência significativa no sistema.

Por outro lado, os municípios podem intervir, por iniciativa própria, nos subsistemas da educação pré-escolar e da educação extra-escolar, e também nas chamadas modalidades especiais da educação escolar, como o ensino profissional, o ensino recorrente de adultos e a educação especial. Estes são campos em que a intervenção local na provisão da educação pode ganhar uma especial relevância e

que permitem uma grande diversidade de iniciativas bastante autónomas em relação ao Estado. Estamos no campo da educação e da formação geral da população, seja da população jovem (para além do currículo formal das escolas), seja da população adulta ou seja de estratos específicos da população, como os chamados grupos de risco.

Criação e gestão de recursos

Esta é uma área de intervenção em que as competências próprias dos municípios já são consideráveis, tendendo ainda para aumentar. Havendo vontade política e disponibilidades para intervir, muito se pode fazer pela melhoria da qualidade do sistema escolar local.

Está em causa a construção e o equipamento de estabelecimentos públicos de educação e ensino (com particular incidência, neste momento, na educação pré-escolar e no 1.º ciclo do ensino básico), podendo alargar-se este campo de intervenção a estabelecimentos inseridos nas modalidades especiais de educação escolar. Poderá estar ainda em causa a gestão dos espaços e dos tempos de utilização dos equipamentos educativos locais, fora do tempo das actividades educacionais do currículo formal definido pelo Estado. E ainda o vasto campo dos serviços de apoio aos estabelecimentos de educação e ensino, em que se podem incluir os serviços administrativos e certos serviços auxiliares das escolas, como os serviços de controlo, de limpeza, de refeições e outros.

Uma linha de intervenção municipal, que tem vindo a desenvolver-se e que poderá ter importante papel no próximo futuro, diz respeito à criação de centros de recursos educativos, dirigidos a alunos e a professores. Neste conceito se pode inserir também a função educativa de bibliotecas, museus, instalações desportivas e outros equipamentos municipais, cada vez mais mobilizados para fins educacionais explícitos.

Apoio aos alunos e às escolas

O apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino é uma área de intervenção já tradicional, uma vez que corresponde a algumas das mais antigas competências municipais na área da educação. No que respeita aos alunos, está em causa o apoio da acção social escolar e a organização do serviço de transportes escolares. No que respeita às escolas, está em causa o apoio à realização de actividades complementares de acção educativa, tais como visitas de estudo, clubes temáticos ou projectos de estudo e/ou de intervenção.

O apoio aos alunos encontra-se legislado e regulamentado pelo Estado, designadamente no que respeita às condições de atribuição de subsídios e aos montantes a atribuir. Há, contudo, muitos municípios que excedem as suas obrigações legais e proporcionam apoios mais favoráveis do que seria exigível, correspondendo a características da sua população e a uma peculiar visão própria do assunto. A atribuição de subsídios de acção social escolar e de transporte a mais alunos e em condições mais favoráveis, bem como de bolsas de apoio a estudos profissionais ou de ensino superior, poderão constituir um poderoso incentivo à educação e à formação, com influência na democraticidade do sistema educativo.

Por outro lado, o apoio (logístico, material, financeiro) aos projectos educativos das escolas e aos respectivos planos de actividades torna possíveis actividades educativas complementares, que de outro modo talvez não tivessem lugar. Além disso, esta intervenção permite aos municípios uma entrada na definição de parte do currículo escolar, porque podem tomar opções sobre os projectos a apoiar e inserir essas opções nas suas políticas educativas globais.

Valorização e desenvolvimento da sociedade e das organizações locais

Um projecto educativo local deve assentar na valorização e desenvolvimento das organizações locais, seja as que têm intervenção na área da educação, seja as que se dedicam a outros sectores de actividade. O desenvolvimento social e humano faz-se com organizações cada vez mais autónomas e capazes de pensarem e realizarem a sua intervenção, o que implica um processo de aprendizagem organizacional e um processo de afirmação perante a comunidade.

Cabe aos poderes públicos, designadamente aos poderes autárquicos, apoiar este processo de enriquecimento do tecido social local, promovendo e facilitando o *empowerment* das organizações e dos seus membros. Na área da educação, estão em causa as escolas e os restantes estabelecimentos de educação, mas também outras organizações sociais que realizam actividades de alcance educativo, como é o caso das associações e dos grupos informais de defesa e promoção de valores cívicos, ambientais e culturais.

Todas estas organizações têm, desejavelmente, os seus projectos, decorrentes das suas aspirações e interesses, e todas elas poderão contribuir para a realização dos projectos locais, pela participação activa nos processos de parceria próprios desses projectos. É especialmente importante que um projecto educativo local contemple programas e

acções de apoio às organizações, destinadas a fortalecê-las e a aumentar a sua autonomia. Isso poderá incluir apoios instrumentais à construção de instalações e à instalação de equipamentos, bem como apoios relativos à realização de projectos concretos; e poderá ainda incluir apoios à formação dos dirigentes e dos membros das organizações.

Tudo isto se deve fazer no respeito pelas aspirações e interesses das organizações locais, bem como pelos modos de ver dos seus membros. São exigíveis regras claras na relação entre os poderes públicos e as organizações locais, evitando-se a instrumentalização mútua para fins não comuns. Esse respeito mútuo é, em si mesmo, um elemento educativo muito importante.

Valorizando-se as organizações locais e os seus membros, valoriza-se a sociedade local no seu conjunto. Importa, contudo, ir além dos aspectos meramente instrumentais do desenvolvimento e apostar também em aspectos culturais, de natureza mais simbólica, e que possam ser geradores de pertença, confiança, visão de futuro e, enfim, de mudança de mentalidade. Essa também é uma aprendizagem, em que contam muito as actividades culturais e desportivas, mas também, por exemplo, o registo e a comemoração da história local e dos seus factos e “heróis” importantes.

Incentivo à participação democrática

A participação é uma característica essencial do território educativo. Ela é, em si mesma, educativa, porque propicia a partilha e a confrontação de ideias e opiniões, abrindo o caminho para novas e melhores soluções e ajudando a cimentar a ideia democrática.

Por outro lado, os cidadãos têm o direito de participar na vida pública, devendo ser-lhes proporcionadas oportunidades de influenciar as decisões relativas à organização social em que se inserem.

Cabe, pois, aos municípios e às organizações e cidadãos fundarem um *ethos* comunicacional, relacional e participativo entre si. Para tanto, importa promover o encontro e o debate, criar locais e ocasiões propícios para se conversar calma e placidamente, ou mais acaloradamente, sobre assuntos previstos ou não previstos, com ou sem ordens de trabalhos.

Estas são as componentes programáticas do projecto educativo local, tal como o entendo. Importa acrescentar-lhes agora a componente organizacional, também indispensável à existência do projecto. Com efeito, só há projecto quando se tem uma filosofia e fins explícitos, traduzidos em programas, e quando se tem uma organização capaz de os prosseguir.

Quando se pensa no reforço da intervenção decisória local em matéria de educação, há importantes aspectos organizacionais a considerar. Desde logo, importa discutir quais são os novos poderes a conferir ao nível local; em seguida, há que definir quem é que, a nível local, assume os novos poderes de decisão; depois, há que garantir o nível indispensável de participação dos interessados no processo de tomada de decisão.

Para ilustrar alguns dos principais problemas que se colocam à reorganização dos sistemas educativos locais, num quadro de descentralização, recupero agora a discussão realizada em 2004, aquando da tentativa gorada de aprovação de uma nova lei de bases do sistema educativo. Nessa altura, os diferentes partidos representados na Assembleia da República apresentaram as suas propostas sobre o assunto, que apresento em resumo no Quadro 1 (ver página seguinte) na parte que diz respeito à administração e gestão do sistema educativo. Viso, assim, retomar ideias que continuam a ser faladas sempre que a questão da administração local da educação vem à colação.

Como se pode ver, houve partidos à esquerda do espectro político, que vieram propor a consagração, a nível local, de um conselho a ser composto por representantes das entidades interessadas na concepção e gestão do sistema educativo local. Aproveitar-se-ia certamente a experiência dos conselhos locais de educação (cujo nome, entretanto, mudara para conselhos municipais) e transformar-se-ia estes conselhos numa entidade localmente relevante, quiçá mesmo num novo nível de administração da educação.

A proposta de lei apresentada pelo Partido Comunista Português (PCP) não se referia claramente ao aumento do poder decisório das autarquias locais, mas propunha que os intervenientes no processo educativo, incluindo representantes das comunidades, integrassem estruturas locais do sistema, dotadas de poderes próprios, com clara definição de competências e atribuição de recursos necessários. Concretamente, essa proposta definia que, “*com o objectivo de descentralizar a administração educativa*”, fossem criadas estruturas locais de administração do sistema educativo, dotadas de poderes próprios a definir na lei, para as quais seriam “*designados representantes das autarquias e eleitos representantes das escolas, dos educadores e professores, pais e encarregados de educação, estudantes, trabalhadores não docentes e organizações sociais, económicas e culturais*”. Isto corresponderia, portanto, a uma nova instância de administração da educação, situada a nível local, talvez inspirada nas *Local Education Authorities* inglesas.

Quadro 1 - Bases da educação: novas propostas sobre administração local da educação

GOVERNO (PSD-CDS/PP)	A administração educativa desenvolve-se ao nível central, regional autónomo e local, devendo valorizar o princípio da subsidiariedade, pela descentralização de competências nas autarquias locais e a assunção da autonomia das escolas. A administração educativa deve assegurar a plena participação das comunidades educativas locais, mediante adequados graus de participação, em especial dos professores, dos alunos, dos pais e respectivas associações e das autarquias locais, bem como de instituições representativas das actividades sociais, económicas, culturais e científicas.
PARTIDO SOCIALISTA (PS)	O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos educandos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico. [Para os efeitos do número anterior] serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção.
PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS (PCP)	O sistema educativo deve ser dotado de estruturas de administração de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos educandos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico. Para os efeitos do número anterior] serão adoptadas estruturas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a unidade do sistema educativo. Com o objectivo de descentralizar a administração educativa, são criadas estruturas locais de administração do sistema educativo, dotadas de poderes próprios a definir na lei, para as quais serão designados representantes das autarquias e eleitos representantes das escolas, dos educadores e professores, pais e encarregados de educação, estudantes, trabalhadores não docentes, organizações sociais, económicas e culturais.
BLOCO DE ESQUERDA (BE)	O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, reconhecendo os diversos actores da comunidade como parceiros através de processos de interligação que garantam níveis de participação e decisão a professores, alunos, famílias, entidades parentais, autarquias e órgãos do poder local, entidades representativas das actividades sociais, económicas e ainda de instituições de carácter científico, salvaguardando-se o princípio da escolha democrática. [Para os efeitos dos números anteriores] são adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a avaliação da qualidade e coerência do sistema, na prossecução dos objectivos definidos a nível nacional. A nível local, e com o objectivo de adequar as linhas gerais da política educativa definida a nível nacional aos contextos locais específicos, são constituídos os Conselhos Locais de Educação, os quais assumem os seguintes objectivos: a) Avaliação de carências e de áreas prioritárias de intervenção, com vista ao desenho de um Projecto Educativo Local; b) Concepção e planeamento da oferta educativa numa perspectiva integral que envolva os diferentes níveis de educação formal e não formal; c) Implicação dos actores locais na definição de instrumentos de avaliação e de planeamento da política educativa a nível local, envolvendo os representantes dos profissionais docentes e não docentes, associações de pais e de estudantes, representantes do poder local e da administração regional de educação, bem como representantes de associações e outras entidades de carácter cultural, desportivo, social, económico e profissional; d) Adequação de variáveis curriculares ao plano nacional e aos projectos de desenvolvimento local e distribuição da rede escolar; e) Identificação dos recursos locais, nomeadamente dos recursos humanos, técnico, culturais e patrimoniais, bem como de equipamentos e infra-estruturas em geral; f) Consolidação de equipas interdisciplinares profissionais que permitam a análise, avaliação e resolução de problemáticas sociais conexas ao sistema educativo; g) Coordenação com as políticas de acção social dos municípios.

Nota: As propostas do Partido Ecologista Os Verdes não dizem respeito a aspectos relacionados com a administração e gestão do sistema.

Fontes: Proposta de lei do Governo, projectos de lei dos partidos, FENPROF e FNE.

Por sua vez, o Bloco de Esquerda (BE) referia-se explicitamente à criação de conselhos locais de educação, que teriam por objectivo *“adequar as linhas gerais da política educativa definida a nível nacional aos contextos locais específicos”*.

Por esta formulação parecia que o âmbito local deveria limitar-se apenas à concretização contextualizada da política nacional e que caberia aos conselhos conduzir essa concretização. Mas o BE enunciava depois, no seu projecto de lei, o que designava por objectivos dos conselhos locais de educação, onde se sugeriam vastos campos de intervenção destas entidades, embora não se clarifique bem se os conselhos poderiam tomar decisões definitivas e executórias e não se esclareça a relação que teriam com os órgãos dos municípios. Aliás, sobre a descentralização para os municípios, o Bloco também nada diz.

Note-se que a proposta de lei do governo de então (coligação dos dois partidos mais à direita do espectro parlamentar), embora apresentasse orientações a favor da descentralização do sistema educativo e do aumento do papel das autarquias locais, não concretizava essas orientações e não se referia explicitamente aos conselhos locais de educação. Quanto ao projecto de lei do Partido Socialista, então na oposição, era muito semelhante à actual Lei de Bases (Lei n.º 46/86), pouco acrescentando em termos de descentralização.

A minha posição sobre este assunto é favorável ao reforço dos poderes municipais, não me parecendo útil criar uma outra instância local com poderes de decisão definitivos e executórios, a não ser num ou noutro aspecto particular. As autarquias locais têm o seu órgão parlamentar e o seu órgão

executivo, ambos eleitos por sufrágio universal e directo dos eleitores locais, e são entidades com história e estrutura estabelecida, do que decorre uma indiscutível legitimidade para formularem políticas públicas e as executarem.

Isto não significa, contudo, que não sejam implantadas outras instâncias e criadas outras oportunidades que tornem mais efectivo o direito à participação dos interessados na definição e gestão das políticas públicas. Trata-se, de resto, de uma exigência constitucional e de um imperativo democrático. A questão que se coloca é a de se saber como tornar efectiva a participação e como atribuir-lhe relevância política nos processos de tomada de decisão.

Julgo já ter deixado claro que a construção do território educativo é uma questão da comunidade no seu conjunto, e não apenas das autarquias locais, embora caiba a estas comandar e animar o processo. O Projecto Educativo Local deve resultar, assim, do trabalho conjunto das autarquias locais e das organizações locais que operam ou têm interesse directo na área da educação, ou seja de um verdadeiro trabalho de parceria programática. Quando isto for possível,

“verdadeiramente resultará um discurso de Cidade Educadora e não de Departamentos da Direcção de Educação” (Alfieri, citado Caballo Villar, 2001: 27).

É dentro deste quadro que os conselhos locais de educação poderão ter um papel fundamental, como sede adequada para a concepção e monitorização do Projecto Educativo Local e como grande fórum de discussão e concertação. Estes conselhos, enquanto instância consultiva, poderiam também emitir pareceres obrigatórios sobre certos

aspectos da política e da administração locais da educação, que devessem ser tidos em consideração pelos decisores locais. E admito até que pudessem tomar a decisão final sobre certas matérias relativas ao sistema educativo local, designadamente sobre certos aspectos da gestão do sistema escolar público.

Considerado deste modo, o Projecto Educativo Local constitui um referencial da actividade educacional local, acrescentando-se naturalmente às orientações da política nacional. Ele condiciona, orienta e transforma os programas e as práticas, desempenhando assim um importante papel na regulação geral do sistema educativo local.

Referências bibliográficas

CABALLO VILLAR, Maria Belén (2001). *A cidade educadora*. Lisboa: Instituto Piaget.

CHARLOT, Bernard (1994). *L'école et le territoire*. Paris: Armand Colin.

FRAÚSTO DA SILVA, João & TAVARES EMÍDIO, Manuel & MARÇAL GRILO, Eduardo (1988). Proposta de reorganização dos planos curriculares dos Ensinos Básico e Secundário. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Documentos preparatórios I*. Lisboa: Ministério da Educação.

PINHAL, João (2004). “O território educativo e as comunidades locais” in Actas do seminário *A Educação, o Desporto e o Desenvolvimento Regional*. Évora: Associação de Municípios de Évora.

PINHAL, João (2009). *Les municipalités portugaises et l'éducation – Treize ans d'interventions*. Tese de doutoramento em Gestão pela Universidade de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF LOCAL

RÉSUMÉ

La territorialisation des politiques éducatives est une idée adoptée dans les discours sur l'éducation depuis les années 90. Mais il s'agit d'une idée qui a besoin d'être clarifiée, parce qu'il y a des formes différentes d'envisager l'intervention locale dans la production de politiques éducatives et dans l'administration du système éducatif. Cet article vise justement à présenter plusieurs modèles de territorialisation et à discuter leurs signifiés politiques. Pour la décentralisation du système éducatif, je fais l'option pour une territorialisation de base communautaire, en présentant les concepts opératoires de territoire éducatif et de projet éducatif local. Je termine l'article par l'approche du rôle des municipalités dans l'administration du système éducatif local, en confrontant différentes manières de voir ce sujet au Portugal.

Mots-clé: Système Éducatif – Territoire – Projet Éducatif Local – Décentralisation – Administration Locale de l'Éducation.

Valorização do Magistério no âmbito da Educação Pública Municipal: O Caso de um Estado do Sul do Brasil

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE, ALENIS CLEUSA DE ANDRADE, CAROLINA OBINO CORRÊA WERLE
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil
Université Pierre Mendes France, França

RESUMO

O artigo discute políticas educacionais de âmbito municipal tomando como foco o tema da formação e valorização do magistério. Analisa leis de sistemas municipais de ensino – SME – do Rio Grande do Sul – RS - e a importância da descentralização, da articulação da educação municipal em forma de sistema de ensino. O trabalho estrutura-se em cinco partes. A primeira apresenta um debate teórico sobre autonomia política de governos locais com base em Giddens (1991, 2002). A segunda analisa as políticas educacionais situando leis de SME como parte do mundo constitucional. A terceira apresenta a valorização do magistério na legislação brasileira. A quarta apresenta a metodologia, enquanto a quinta parte analisa leis de SME de municípios do Rio Grande do Sul explicitando suas características no tocante à importância do professor e do diretor de escola, aos que oferecem apoio pedagógico e aos servidores e funcionários que atuam no SME. Reafirma-se a importância da autonomia política dos governos locais.

Palavras-chave: Políticas Educacionais – Sistemas Educacionais – Valorização do Magistério – Descentralização.

Este texto discute políticas educacionais de âmbito municipal tomando como foco o tema da formação e valorização do magistério. É um estudo¹ que, analisando leis de sistemas municipais de ensino – SME -, demonstra a importância da descentralização, da articulação da educação municipal em forma de sistema de ensino e destaca a responsabilidade de cada município desenvolver seus próprios caminhos de estruturação da educação local. O argumento principal é o que reafirma a importância da *autonomia política dos governos locais*², ou seja, a importância dos municípios demonstrarem capacidades de definir e implementar uma agenda política e políticas públicas próprias, mesmo que em nível não tão avançado, apenas mínimo. Ainda que no Brasil, um dos padrões de elaboração e de formulação de documentos das políticas decorre de sua origem - geralmente, no núcleo do Estado, nunca da periferia, pois “primeiro sai uma lei ou um decreto federal, a

partir da qual leis ou decretos estaduais são promulgados e, em função desses todos, saem leis ou decretos municipais” (Cunha, 1981: 5) – constata-se que há um promissor e saudável movimento de estruturação das políticas educacionais em nível local do qual, um dos exemplos, é a criação de Sistemas Municipais de Ensino. É um movimento que não é extensivo a todos os municípios, que não é homogêneo, que atinge níveis diferentes de maturidade, de desencaixe e de reflexividade. É um movimento inicial em certos municípios e mais aprofundado, em outros, nem sempre contínuo e, seguidamente, conflitivo, mas que não pode ser desconhecido ou negado por processos impositivos, centralistas ou desmobilizadores da autonomia local.

O trabalho estrutura-se em cinco partes. A primeira discute a reflexividade e o desencaixe frente aos processos de autonomia política dos governos locais. A segunda debate as políticas educacionais situando a produção das leis de SME

como uma face do mundo constitucional. A terceira aborda a valorização do magistério e a importância desta temática no texto das leis de SME. A quarta apresenta a metodologia de coleta e tratamento dos dados, para, na quinta parte analisar leis de SME de municípios do Rio Grande do Sul explicitando suas características no tocante ao tema.

Reflexividade, desencaixe e autonomia política dos governos locais

Para discutir as políticas educacionais de âmbito municipal é importante estabelecer um diálogo com Giddens, especialmente com as idéias de reflexividade e desencaixe para melhor situar o argumento da importância e possibilidade da autonomia política local. Entende-se que

“o que estrutura o local não é simplesmente o que está presente na cena; a ‘forma visível’ do local oculta relações distanciadas que determinam sua natureza” (Giddens, 1991: 27).

Giddens está falando de “desencaixe” que consiste no

“deslocamento das relações sociais dos contextos locais e sua recombinação através de distâncias indeterminadas do espaço/tempo” (Giddens, 2002: 221).

A noção de desencaixe acentua a liberação que atores, instituições e fenômenos vão alcançando frente a elos restritos com o tempo e o espaço próximos, quando hábitos e práticas locais passam a ser considerados tradicionais, atrasados, restritivos. Com o deslocamento, as relações sociais são como que removidas de seu contexto, perdendo sua ênfase na situacionalidade e nos vínculos a locais específicos (Giddens, 1991: 59). É a separação entre tempo e espaço, que torna possível a articulação de relações sociais deslocadas do contexto local. Não mais as relações face-a-face, enraizadas em articulações tecidas pela proximidade física, mas um afastamento do cenário situado, geograficamente, próximo. Entretanto, mesmo num fluxo de desencaixes, ocorrem processos de reflexividade por parte dos atores locais.

O diálogo com Giddens impulsiona a discussão da autonomia da educação local numa perspectiva não superficial ou ingênua, mas no sentido de compreender as contradições e conflitos que perpassam este nível e que, igualmente, existem nas relações sociais, políticas, econômicas de todos os demais níveis e instâncias. Os desencaixes das relações

sociais, que também perpassam as estruturas e relações educacionais, estabelecem, dialeticamente, resultados divergentes e contraditórios entre si. Entretanto, voltando para o argumento da importância autonomia política dos governos locais - de os municípios poderem demonstrar e desenvolver capacidades de definir e implementar uma agenda política e políticas públicas próprias, mesmo que em nível não tão avançado, apenas mínimo – o desencaixe e o distanciamento da situacionalidade exigem e favorecem revisões, rearticulações, retomadas pela reflexividade a qual potencializa a autonomia política dos governos locais.

A reflexividade institucional é a

“reflexividade da modernidade, que envolve a incorporação rotineira de conhecimento ou informação novos em situações de ação que são, assim, reconstruídas ou reorganizadas” (Giddens, 2002: 223).

Se as práticas sociais são alteradas pelo desencaixe e pelas reflexividade que passam a sobre elas reverter, informando-as, a autonomia política dos governos locais, expressa, na área de educação e das políticas educacionais em conhecimento, repercute, resulta e produz revisões e portanto incrementa esta mesma autonomia política em diferentes níveis.

“A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter” (Giddens, 1991: 45).

Se a reflexividade inclui a reflexão sobre a natureza da própria reflexão (Giddens, 1991, p. 46), a retomada da importância da autonomia política dos governos locais também se inclui neste contexto de discussão.

“Nas ciências sociais, temos que acrescentar ao caráter inconstante de todo conhecimento baseado empiricamente, a ‘subversão’ que vem da reentrada do discurso científico social nos contextos que ele analisa” (Giddens, 1991: 47).

Para Giddens há uma “revisão crônica das práticas sociais à luz do conhecimento sobre estas práticas”. Daí a importância de compreender as práticas indicadoras de autonomia política local, específicas no campo da educação.

Na discussão acerca da autonomia política dos

governos locais é preciso lembrar que os municípios não são uma voz uníssona, mesmo que assim pareçam ao se articularem de diferentes formas em busca de interesses comuns – associações regionais, união nacional, etc. Entre eles há intensa diferenciação cultural-sócio-demográfica-econômica-geográfica bem como educacional. Estudos que problematizam os índices de urbanização do Brasil, por exemplo, subsidiam a reflexão acerca da diferenciação do que, genericamente, chamamos de instância municipal. *“Há um oceano de municípios rurais”*, afirma Veiga (2003), embora dados do ano 2000 indiquem que o país teria atingido 81,2% de urbanização³. Muitas cidades têm tamanho irrisório, pois toda a sede de município é considerada urbana, mesmo compondo-se de apenas um aglomerado de agricultores e pessoas diretamente envolvidas com atividades primárias. No Brasil, dentre um total de 5.560 municípios, há apenas 455, que são inequivocamente urbanos, nos quais se concentravam, no ano 2000, 57% da população nacional (Veiga, 2003: 34).

Outros autores (Barreto, 2004; Barreto & Vigevani, 2004) apontam que municípios das capitais e regiões metropolitanas brasileiras assumem, na atualidade, um protagonismo político e econômico inusitado, constituindo-se em atores de relações internacionais. Esta peculiaridade e dinamismo na cena internacional acrescentam mais um fator de diferenciação entre os municípios brasileiros, além de demonstrar uma forma de desençaixe.

De outro ponto de vista, Duarte (2002) discute o quanto, em matéria de educação, mesmo os municípios de capitais, que poderiam ser atores de maior protagonismo, agem apenas desdobrando políticas educacionais de âmbito federal. A autora analisando programas educativos das capitais demonstra, convergindo com a argumentação de Cunha, a restrita autonomia em matéria de políticas educacionais no âmbito municipal onde há apenas *“uma dinâmica de apropriação, de ressignificação de programas e propostas desenvolvidas pelo poder central”*. Poucos municípios de capital têm projetos político-pedagógicos próprios e muitas de suas ações e propostas estão relacionadas com programas nacionais. A partir de 1996 (LDB) há uma clara transferência de responsabilidades para o nível local, ficando um vácuo em outros níveis, o qual é preenchido pela União que instaura programas associados com repasse de recursos e convênios. Ocorre então um processo de homogeneização da gestão, pela intervenção e relação direta da União com os municípios e até com as escolas, desconhecendo outras

instâncias sub-nacionais. Ou seja, há uma *“forte influência da União na definição de projetos e ações pelos governos locais”* (Duarte, 2002: 13). Nesta mesma linha de argumentos, Vieira (2001: 142) identifica, a partir de 1995, a existência de processos de *“recentralização das decisões na esfera federal. Anula-se gradativamente a governabilidade dos Estados sobre decisões que afetam não apenas os sistemas educacionais, mas o próprio pacto federativo”*.

A identificação de ingerência e permeabilidade entre as instâncias do estado (Werle, 2005a), os procedimentos de assistência técnica e financeira que caracterizam o federalismo de integração⁴ (Duarte, 2002), a forte influência da União em projetos de educação municipal (Duarte, 2001), a recentralização de decisões no poder público federal (Vieira & Albuquerque, 2001), encaminham para que, hoje, de maneira marcante, ressurgir o eixo interpretativo que identifica o fortalecimento da União no panorama da federação. Por um lado, há um cenário de grande diferenciação da realidade municipal e, por outro, uma ação da União por sobre todas estas realidades, homogeneizando-as. Esta conflitualidade desdobra-se, produz-se, entretanto, num cenário de reflexividade e desençaixe que pode fortalecer a autonomia do poder local e ajudar a superar problemas de ingerência, de recentralização, de homogeneização.

Este estudo, ao analisar as leis que criam SME, desvela a existência de uma lógica autonomista, não centralista, de assumir responsavelmente as questões de âmbito municipal.

Políticas educacionais: leis como declaração de intencionalidades de ação

Acreditamos, com Stoer & Magalhães (2005) que as políticas são leituras de projetos de mudança social e que é tênue e complexa a articulação entre implementadores e elaboradores de políticas. Ações de agentes locais podem parecer de cunho eminentemente técnico, entretanto, técnicos e burocratas produzem outras leituras não exatamente convergentes com as dos políticos, ou seja,

“a divisão do trabalho não neutraliza as opções nem dos políticos nem dos implementadores, nem as remete para um topos político branco, para um ‘não-lugar’” (Stoer e Magalhães, 2005: 23).

A operacionalização, ou melhor, a tradução das políticas em ações e regulamentações pedagógicas e administrativas, portanto, não se dá de forma imediata e determinada.

Da mesma forma, reafirma-se com Dourado (2007), que

não se pode reduzir a análise das políticas educacionais e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução. Os processos de construção de políticas são complexos pois articulam interesses a propagar e silenciam aqueles que não são relevantes, na visão de alguns grupos. Os espaços de prática não são de mera execução, mas de reelaboração, e apropriação política. Ora, a aprovação das leis é apenas uma “fase” do processo pelo qual passam as políticas. Quando em forma de declarações públicas, as políticas educacionais seguem um processo de quatro *fases* (Stromquist, 1996) iniciando-se com a identificação do problema, evoluindo para a formulação e a autorização da política pública (leis aprovadas), implementação das mesmas e finalização ou mudança. As políticas públicas não se apresentam como “*um objeto ou texto concreto e constante que se transmite de um local para outro*” (Stromquist, 1996: 27), pelo contrário, são produzidas por indivíduos atuando dentro de contextos, reflexivamente, os quais ora apresentam limitações, ora oportunidades, ora proximidades, ora desencaixes.

Compreendemos, portanto, que os textos legais são uma fase do processo de articulação das políticas educacionais, uma fase à qual não pode ser reduzido todo o processo, frente à qual não pode ser esquecido o contexto das práticas escolares, com suas forças e limitações. Compreendemos também que os textos legais silenciam certos interesses, enquanto privilegiam outros, embora as forças de tais interesses conflitantes continuem em processos de articulação, buscando expressão, fluindo de diferentes formas por entre instituições e interações sociais. Ou seja, compreendemos que uma afirmativa expressa na lei pode não receber expressão operacional, pode tornar-se inoperante pela inércia dos que teriam a responsabilidade de a implementar ou pode ser suplantada por forças e interesses contrários que, num determinado momento histórico, conseguem se articular e formular-se, assumindo formas operacionais.

Ball (1998) é outro autor que nos auxilia a discutir os processos envolvidos nas políticas educacionais. Para ele há um contexto de manifestação e de articulação de interesses no qual alguns temas ganham espaço enquanto outros não entram na agenda de discussão política. Há também um contexto de formulação das políticas ou de produção de textos legais (designada por Stromquist como fase de autorização da política) em que são explicitadas decisões e definições políticas as quais passam a constituir-se em declarações de

intenção de agir sobre determinados problemas. Há ainda o contexto das práticas o qual ocorre na escola mas, também, nas práticas cotidianas de departamentos e de setores situados em diferentes níveis da hierarquia dos sistemas de ensino, e entre estes e os estabelecimentos de ensino.

Mesmo que os textos legais sejam produzidos por negociação, avaliação, reescrita e passem por diferentes comissões, avaliações técnicas, legislativas, consulta a associações e grupos, quando são recortados, acrescidos, substituídos, seu conteúdo revela uma intenção estruturadora. Ou seja, as leis e outras formas de expressão das políticas ao definir instituições, estabelecer processos, normatizar e regulamentar ações se constituem em políticas estruturadoras, estabilizando o funcionamento, os papéis, as finalidades, a forma de organização, ou seja, institucionalizando a educação. Assim, as leis que nascem na instância municipal, acatam certos temas, articulam, institucionalizam e estruturam processos mais sintonizados com interesses e forças de âmbito local, embora também sensíveis a processos de desencaixe. Estas leis são elementos do “mundo constitucional”, conforme Frey (2000), apesar de estarem constantemente correndo o risco de seguir cursos não autonomistas - determinados em outros âmbitos, quais sejam, federal ou estadual. Mesmo estruturadas no âmbito local, tais documentos do mundo constitucional passam, no contexto das práticas, por “variações, sutilezas e nuances locais (hibridismo)” e por diferentes “*graus de aplicação e entusiasmo local (intensidade)*” (Ball, 1998: 131). A legislação educacional municipal como documento de concepção, de estruturação, de institucionalização e como desdobramento e articulação concreta de processos educativos, é um espaço em que as visões de educação se desenvolvem, manifestando diferenciação, é um espaço de autonomia política dos governos locais. No caso da legislação municipal aquela “*figura abstrata do legislador a idealizar a educação a ser implantada*” de que fala Cunha (1981: 5), está menos distante da escola, do professor e do cidadão pois, o “núcleo do Estado”, está mais próximo e acessível. Ademais, os processos de elaboração das leis de SME, são encaminhados, muitas vezes, por meio de processos participativos o que também ocorre quando da elaboração de planejamentos no âmbito da educação municipal (Assumpção, 2006; Gheno, 2008).

A possibilidade da instância municipal formular, localmente, propostas, leis e planos educacionais, é evidência, portanto, de um padrão menos verticalista e centralista nas políticas públicas brasileiras. Mesmo com todas as ressalvas

anteriormente comentadas, o agir no âmbito municipal, manifestado por documentos de política produzidos localmente para a constituição e estruturação da educação, é um exercício e uma evidência de democratização e extensão de processos mais participativos na sociedade brasileira. Ou seja, manifestam que as regras que vão orientar a ação dos atores – professores, supervisores, alunos, pessoal técnico e administrativo das escolas, colegiados escolares – são produzidas, interpretadas, rearticuladas mais proximamente a tais atores, favorecendo que estes compreendam mais amplamente como as mesmas são formuladas e identifiquem possibilidades de nelas intervir e transformar.

Portanto, embora estejamos falando de normas – leis que criam os sistemas municipais de ensino – que alinham-se com o eixo da “regulação burocrática” e da autoridade formal, o eixo da diferenciação, da modulação, da influência múltipla e da articulação de relações pelos atores envolvidos localmente ganha força. Ou seja, pelo fato de “município” ser uma categoria eminentemente diferenciada entre si, considerar os vários atores locais da educação, políticos, burocratas, equipes escolares, colegiados, associações de docentes, clubes de pais, círculos comunitários, implica em democratização do poder e na disseminação da compreensão de políticas públicas como um espaço em que é possível a ação de outros atores que não apenas o “distante legislador”, em que é possível a autonomia política dos governos locais.

O foco predominante da análise deste texto são os conteúdos concretos das leis de sistema municipal de educação, entendidas estas como uma política estruturadora (Frey, 2000: 224) capaz de definir focos, instituições, processos referentes ao campo da educação municipal. Nesta linha de reflexão é fundamental também a base teórica de Cortesão & Magalhães & Stoer (2001) especificamente na ênfase que atribuem aos tradutores das políticas (comunidade acadêmica, partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, etc) e à importância das opções tanto dos políticos que concebem as amplas mudanças políticas e, de alguma forma, as políticas concretas, como dos implementadores das políticas (burocratas, professores, pais), aqueles que estão no espaço das práticas. A análise empreendida neste texto considera predominantemente o contexto (Ball, 2001; Lopes, 2004) da produção de textos legais na instância municipal sob o tema da formação e valorização dos profissionais da educação.

Formação e valorização do profissional da educação nas políticas brasileiras

Na história da educação do Brasil, após a Independência, a lei de 1827 estabelecia a matrícula em escolas de primeiras letras, indicando que seus professores deveriam passar por formação no método do ensino mútuo, custeada por seus próprios salários (Tanuri, 2000: 62; Saviani, 2005: 11). De lá para cá modificações quanto ao tipo, custos, necessidade e perfil de formação de professores ocorreram. No que se refere, entretanto, à formação inicial do professor de primeiras letras a historiografia indica instabilidade e desarticulação, uma trajetória incerta, marcada pela criação, fechamento e nova criação das escolas normais, situação que

“ocorreu em todas as províncias durante o período imperial, [...] vindo a se consolidar já no período republicano” (Saviani, 2005: 12).

Entretanto valorização do professor é mais do que assegurar sua formação inicial. Valorização do professor é considerar as especificidades das condições de trabalho, é indentificar a formação como um processo constante, cumulativo e situado, é compreender que a constituição de uma carreira docente contribui para a profissionalização e é um direito do professor.

Mesmo hoje, século XXI, a questão não é isenta de contradições. Há situações em que alguns direitos são retirados aos professores, em que o mecanismo de contratação temporária de docentes marca presença nos sistemas de ensino, em que a remuneração é irrisória, dentre outros problemas que evidenciam o nível de valorização do magistério, com repercussão na qualidade da educação escolar.

Nos dias de hoje, o mundo constitucional expressa, desde a Constituição Federal de 1988 – CF/88 – a importância e a valorização do magistério. A CF/88, no capítulo “Da educação, da cultura e do desporto”, refere o princípio da “*valorização dos profissionais da educação escolar, garantindo, na forma da lei, planos de carreira, e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas*”, e, em seu inciso oitavo, “*piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal*”, indicando para as diversas instâncias do estado, que “*A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazos para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito*

Federal e dos Municípios”.

A lei de diretrizes e bases da educação nacional – LDB, Lei 9394/96, reafirma, o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar, e dedica um título aos profissionais da educação. Nele expressa os fundamentos, os níveis, os tipos de cursos e os programas, detalhando, inclusive, exigências de prática de ensino para a formação em nível superior de educadores. Para os temas que nos interessam, quais sejam, a relação entre sistemas municipais de ensino e a valorização dos profissionais da educação, o artigo 67.º da LDB é fundamental, pois reitera elementos afirmados na CF/88 e identifica outras responsabilidades dos sistemas de ensino.

Na lei da educação nacional é claro, portanto, que os sistemas, incluindo os SME, deverão responsabilizar-se pela valorização dos educadores e pela normatização por meio de planos de carreira das formas de ingresso, de formação continuada, de remuneração, de progressão na carreira, de tempos para estudo e de condições de trabalho dignas. Assim, um município que cria seu SME necessariamente deverá incluir esta temática na lei que o constitui.

Para além da LDB, muitas são as medidas, de âmbito nacional, referentes à formação do professor, nas quais é evidente o protagonismo do governo federal sustentado, em muitos casos, por recursos internacionais. As diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE - são um exemplo atual, uma face da tradição centralizadora da instância federal, renovada de forma diferenciada em cada momento histórico. O PDE, lançado pelo governo federal em 24 de abril de 2007, define 28 metas dentre as quais algumas relacionadas diretamente com a situação de trabalho do professor predominando uma orientação voltada para o mérito e a avaliação do desempenho dos docentes. Dentre estas metas, relacionam-se diretamente ao tema deste artigo estão:

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do

projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola.

Por outro lado, o governo federal desenvolve intensa programação, em todo o país, voltada para a formação inicial e continuada de professores, evidenciando sua forte presença na definição destas políticas as quais, por serem planejadas, acompanhadas e avaliadas pelo governo federal e executadas com recursos internacionais (Vieira, 2008: 141 e ss) permitem que o perfil dos educadores por elas atingidos seja configurado por personagens e em locais distanciados, não identificados com as necessidades locais. Estrela (2007: 43) afirma que as políticas educativas nos dias de hoje estão marcadas pela mundialização a qual se fortalece e é impulsionada por organismos internacionais como a UNESCO e OCDE. Tais organismos pressionam a que as políticas educacionais nacionais priorizem a formação continuada de professores a qual tem se mercantilizado e desvirtuado em direção à linha de “indústria da formação”. Ferreira (2007) também questiona o encaminhamento e o cunho aligeirado que alguns tipos de formação continuada tomam, na medida em que, não são convergentes com a progressiva profissionalização docente e provocam um descomprometimento com a formação inicial e com a valorização dos professores.

Há também que considerar a dissolução das profissões em competências que marca profundamente as modificações ocorridas no mercado de trabalho a partir da década de oitenta. O trabalho e a profissão estão sendo dissolvidos frente a demandas como empregabilidade, flexibilidade e adaptação (Stoer & Magalhães, 2005: 30-36). Este cenário, de prevalência das competências frente, ao trabalho e à profissão, repercute também entre os profissionais da educação e exige um pronunciamento dos sistemas de ensino quanto a valorização do professor. É um cenário que se expressa em processos de depreciação do professor e da escola pública; é um cenário que por vezes integra nas políticas educacionais as propostas de reconfiguração do profissional em docentes empregáveis, associando índices de desempenho escolar dos alunos e da escola com avaliações externas dos sistemas de ensino e prêmios financeiros para o professor.

A escola pública é o principal espaço de escolarização da população brasileira, entretanto, nela estão ocorrendo processos de pauperização salarial, de precarização das condições de trabalho, com consequentes dificuldades em organizar o trabalho coletivo em seu interior. Estas condições são elementos intervenientes e relevantes para

o trabalho docente e não há como estruturar um sistema de ensino municipal sem apontar medidas que promovam a valorização do professor. Portanto, para enfrentar esta situação de desestímulo, a formação docente precisa tornar-se, cada vez mais, um processo de formação intelectual e cultural, que envolve aspectos de natureza ética e política (Dias-da-Silva, 2008: 428, 436), e a formação continuada precisa vincular-se com a ação docente nas escolas, exigindo tempo suficiente para que os professores reflitam sobre seu cotidiano e pensem a escola como um projeto comum, um empreendimento compartilhado, pelo qual são responsáveis.

Ora, os municípios que se estruturam para articular em sistema a educação não podem silenciar sobre o tema da formação do professor sob o risco de deixarem a escola pública num processo de funcionamento pela inércia e abandono, de se omitirem acerca da importante contribuição destes profissionais para o funcionamento do SME e a qualificação da educação. Ou ainda, sob o risco de reforçarem e atuarem como meros agentes locais, executores de programas planejados por outras instâncias que desconhecem a realidade municipal e trazem propostas distanciadas de suas necessidades reais. Ademais se o município está incumbido de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, (LDB, art.º 11, inciso V), cabe-lhe também a tarefa de definir critérios para a atuação profissional competente nesta fase de escolaridade, bem como estruturar formas de seleção, acompanhamento, avanço e carreira de professores da educação infantil e especificar como receberão atualização, como serão apoiados em seu cotidiano de trabalho.

A lei de SME, portanto, como um documento que autoriza, estrutura e institucionaliza ações públicas, que traça um quadro para o funcionamento da educação local, não pode silenciar acerca da formação e valorização do professor.

Metodologia do estudo das leis de Sistema Municipal de Ensino

A pesquisa iniciou com o levantamento de todas as leis municipais que criaram sistemas de ensino, considerando o universo de 496 municípios do Rio Grande do Sul. Para tanto foi feito contato⁵ com todos os municípios do estado. O *corpus empírico* da investigação constitui-se de documentos de 41% dos municípios do estado, ou seja, de 204 documentos que criam SME e 10 documentos que alteram leis de SME,

que foram tratados integralmente ao documento legal que criou o SME. As leis de criação e as leis de alteração de cada SME foram analisadas em seu conteúdo tendo sido criadas categorias para apreensão/expressão de seu conteúdo. Tais categorias não foram definidas *a priori*, mas num esforço de diálogo interpretativo que buscou compreender a multidimensionalidade das políticas educacionais locais, expressa em cada lei de SME. Ou seja, as categorias foram criadas num vai-vem interpretativo e de atribuição de sentido, pela análise do material empírico, pela consideração do quadro legal da educação brasileira e pela mobilização dos fundamentos teóricos do projeto. Foram criadas dez categorias temáticas: estrutura e organização do ensino; instituições escolares, seus níveis e modalidades; gestão democrática; avaliação do sistema de ensino; valorização do professor; construção de um Plano Municipal de Educação; recursos financeiros para a educação; regime de colaboração com o poder federal e o estadual; ação redistributiva em relação a suas escolas e atenção às peculiaridades locais. Cada lei foi analisada frente a tais categorias sendo atribuído um valor, considerando o grau de presença, o detalhamento e nível de operacionalização com que cada categoria se apresentava. Isto é, o valor atribuído a cada categoria decorreu da identificação das formulações temáticas apresentadas em cada lei de SME, bem como do esforço de identificação de sua clareza, especificidade e amplitude. Definiu-se que o valor de cada categoria seria identificado em três níveis: ausente, presente, ou presente e expresso com clareza, de forma a apresentar um nível de significação ampliada da categoria considerada. O valor atribuído foi pontuado numericamente, com *dois* se a presença da categoria era clara, detalhada; com *um* se a categoria estava presente na lei mas não de forma discriminada e com *zero* se o tema não era citado, se era inexistente na lei. Assim, as leis que mais pontuaram, considerando as dez categorias, obtiveram vinte, como pontuação total.

Os valores encontrados para cada lei e cada categoria foram relacionados à data de cada lei no sentido de verificar se leis mais atuais incluíam, de forma mais clara, discriminada e ampla, as categorias temáticas. Com este objetivo procedeu-se a análise estatística de correlação linear utilizando o software SPSS. Foram analisadas as associações entre o ano de criação da lei de SME (1997 a 2008) e a avaliação qualitativa de cada uma das dez categorias temáticas. Encontrou-se correlação estatisticamente significativa entre o ano de criação da lei e apenas cinco dentre as dez categorias temáticas: gestão

democrática, valorização do professor, Plano Municipal da Educação, ação redistributiva e referências locais.

Para a variável “gestão democrática”, há uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre as duas variáveis ($r = ,349$; $p = ,000$). Ou seja, quanto maior o ano de criação da lei, maior a avaliação da gestão democrática. Isso indica que leis criadas mais recentemente permitem uma melhor gestão democrática nos sistema de ensino. Da mesma forma para “ação redistributiva” ($r = ,304$; $p = ,000$), assim como para “Plano Municipal de Educação” ($r = ,283$; $p = ,000$). Para a variável “referências locais” a correlação é estatisticamente significativa e negativa, indicando que leis criadas mais recentemente tendem a considerar menos aspectos voltados para condições do contexto local ($r = -,136$; $p = ,044$).

Para a variável “valorização dos profissionais da educação” a correlação é estatisticamente significativa e positiva ($r = ,380$; $p = ,000$). Este resultado indica que leis criadas mais recentemente (quanto maior o ano de criação da lei) apresentam uma melhor avaliação dos profissionais da educação.

O dado relevante para este artigo é que a categoria temática relacionada à valorização dos profissionais da educação vem sendo melhor e mais significativamente tratada, mais consistentemente formulada nas leis de SME, embora nem todas as leis de SME refram-na.

Para a discussão detalhada de cada categoria, um nível mais aprofundado de análise do conteúdo foi desenvolvido, como se verá a seguir com relação à categoria temática valorização dos profissionais da educação, foco deste texto. Serão utilizados trechos de algumas leis de SME como exemplos do conteúdo analisado sem, entretanto, referir a que município elas pertencem para manter o anonimato da fonte.

Valorização e formação do professor: referências nos sistemas municipais de ensino

Para o Conselho Nacional de Educação sistema de ensino é o “conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes” (CNE, Parecer n.º 30/2000).

É uma concepção de sistema de ensino extensivo a qualquer instância que o institua e administre.

Para o caso dos sistemas municipais, entende-se que

sistema é uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e, não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar em especial a educação básica, independente de sua mantenedora (Werle & Thum & Andrade, 2008). Tal possibilidade precisa explicitar-se em lei e sua formulação pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação, sindicato e associação de docentes, escolas públicas, escolas privadas, pais, alunos e cidadãos da localidade).

Um sistema de ensino opera por meio da ação profissional de seus professores. É com formação específica, estímulo e oportunidades de qualificação continuada, atenção à sua profissionalização e carreira, que os SMEs demonstram preocupação, alcançam e consolidam qualidade de ensino.

Sabe-se que a lei que cria o SME não é o documento estruturador inaugural no âmbito municipal. Os municípios, mesmo sem seu próprio sistema, podem ter implantado um plano de carreira para seus professores. A preocupação com a carreira do magistério recebeu, em 1997, recomendações específicas, extensivas a todo o território nacional, por meio de resolução do Conselho Nacional de Educação que fixou diretrizes de elaboração para planos de carreira e remuneração do magistério dos Estados, Distrito Federal e municípios. Ademais, as municipalidades têm instituído, por meio de editais, concursos e normas de seleção, os critérios de titulação mínimos para o exercício do magistério. A lei de SME, entretanto, pressupõe uma articulação global de todos os princípios, normas e elementos fundamentais à estruturação e funcionamento da educação, sendo uma oportunidade de retomada, objetivando coesão e integração do quadro legal que estrutura a educação local. Neste quadro, o papel de todos os profissionais da educação é central e não há como não os referir.

A maioria (79%), embora não a totalidade dos municípios que criaram SME, referem a valorização do professor. Alguns deles o fazem de maneira ampla, indicando o tema como princípio que orientará o SME. Outros, demonstrando um nível maior de percepção do funcionamento do sistema e da importância dos profissionais da educação, estendem, para além do professor que atua em sala de aula, a concepção de educadores envolvidos na educação escolar e contemplam diversas dimensões da profissionalidade docente.

Na organização dos dados desta pesquisa, se identifica níveis de formulação do tema no texto das leis de SME: preliminar, transcritivo, elaborado.

Situa-se como nível “preliminar” aquele que apenas cita o princípio da valorização do profissional da educação escolar. São casos em que não há desdobramento nem pela referência à formação, à titulação mínima, nem a condições de trabalho, nem a carreira do magistério, nem a condições para educação continuada destes profissionais. Chama-se de preliminar pois, um princípio que não se faz acompanhar de sua operacionalização, que não se desdobra em níveis mais concretos de explicitação, indica que não foi inspirador para a estruturação da educação municipal. Ora, o princípio “valorização do magistério” que não é desdobrado na lei dos SME, demonstrando formas, modalidades, estruturas que materializem esta valorização, permanece letra morta. É indiscutível a centralidade do professor e a relação do empenho e da qualidade de sua ação para o funcionamento do sistema de ensino. Frente a ausência de diretrizes voltadas para a valorização do magistério a política pública municipal entra em colapso, demonstrando apenas sua face burocratizadora e não sua dimensão de autonomia local e de processos de mudança mudança social.

Identifica-se como nível “transcritivo” aquele cuja formulação está muito colada no texto da LDB, de documentos legais federais anteriores à própria lei do SME. O conteúdo identificado neste nível cita: a valorização dos profissionais da educação, o estatuto e plano de carreira do magistério público, o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, o aperfeiçoamento profissional continuado, a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho, um período reservado para estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga horária de trabalho, bem como condições adequadas de trabalho. São formulações, entretanto, que seguem muito de perto a da LDB sem acenar para a criação de espaços institucionais peculiares às condições municipais. Na medida em que a valorização do professor é limitada à letra da LDB, sua tematização na lei de SME não é promissora na direção de autonomia política dos governos locais. Ao contrário, demonstra submissão e uma ambiência em direção à ingerência e à permeabilidade, mais do que autonomia, criatividade e atenção às peculiaridades locais.

Num terceiro nível – “elaborado” – situam-se leis que desdobram o tema da formação de valorização do professor de diferentes maneiras. Nesta categoria há leis que

identificam, (a) a importância do professor (b) funções de apoio pedagógico, (c) destaque à função de diretor de escola, (d) funcionários da merenda, limpeza e outros servidores da escola.

Importância do professor

Em algumas leis de SME há formulações que denotam a importância e o espaço de atuação do professor. Em geral, indicam valorização por mencionarem o protagonismo do professor no planejamento, desenvolvimento e avaliação de ações pedagógicas e de gestão da educação. Dentre estas evidências estão: participar da elaboração da proposta pedagógica da escola e do regimento escolar, responsabilizar-se por um adequado plano de trabalho escolar, zelar pela aprendizagem dos alunos, estabelecer estratégia de recuperação de alunos. Em alguns aspectos as leis de SME repetem o texto da LDB, mas de qualquer forma indicam um certo nível de atenção para com o professor.

Pode-se levantar a hipótese de que muito há a ser explicitado pelo SME quanto à importância do professor, de forma a considerar seu alto valor social. A formação docente exige cursos de longa duração, a natureza de seu trabalho e formação aponta para a relevância de oferecer ao professor salários compatíveis, carga horária que lhe permita fixar-se em uma única escola na qual ele tenha tempo suficiente para, efetivamente, participar da gestão da escola, da elaboração de seu projeto político-pedagógico, das reuniões de colegiado, do atendimento às demandas da comunidade, além de orientar os alunos em seus estudos e realizar atividades de reforço.

Por certo estes itens poderiam ser somente identificados nas leis de SME e seu desdobramento seria explicitado em regulamentação posterior. Sugerem, também, a necessidade de regulamentação posterior as declarações amplas tais como oportunizar aos professores formas de desenvolvimento profissional e modalidades de progressão funcional articulando titulação e avaliação do desempenho. Neste aspecto os Conselhos Municipais de Educação têm papel relevante, qual seja o de verificar suas atribuições e acompanhar as demandas de valorização dos profissionais da educação apenas enunciadas na lei de SME (Werle, 2008).

Funções de apoio pedagógico

Há leis que identificam, ao lado de professores, outros profissionais que dão apoio pedagógico, técnico-administrativo, e serviços de apoio ou desempenham

atividades especiais dentro do sistema de ensino, especificando suas funções e exigências prévias ao exercício de suas tarefas. Pelo que se verifica a expressão “suporte pedagógico” é empregado em sentido amplo, incluindo variada gama de profissionais da educação escolar.

Integram o quadro de profissionais da educação do Sistema Municipal de Ensino todos os membros do magistério que exercem atividades docentes ou dão suporte pedagógico ao Sistema, como supervisores e orientadores educacionais, e os que atuam nas áreas de administração e planejamento do complexo educacional, bem como os servidores da Rede Municipal de Ensino.

São membros do Magistério Público Municipal o conjunto de Professores e profissionais que oferecem suporte pedagógico direto às atividades dos docentes, como direção, supervisão, orientação e planejamento, nas unidades escolares e nos demais órgãos que compõem o Sistema Municipal de Educação, que desempenham atividades docentes ou especiais com vistas a alcançar os objetivos da educação.

Em algumas leis de SME há explicitação de condições para o desempenho de funções de suporte pedagógico, em geral, vinculadas à experiência docente. Tais leis afirmam que a experiência de docência é pré-requisito para o exercício profissional de funções específicas de magistério, ou que o Município exigirá experiência docente de dois anos, para o exercício profissional em “outras funções” vinculadas ao magistério.

Dentre as leis que especificam outros profissionais além do professor, há as que referem o pedagogo, o supervisor, o diretor e o orientador educacional. A figura do *Pedagogo* é contemplada com especificações quanto a formação e funções relacionadas ao cargo.

O pedagogo habilitado em curso superior de graduação em pedagogia com pós-graduação específica, será responsável pelas: I - atividades de suporte pedagógico direto a docência na educação básica voltadas para o planejamento, administração, supervisão, orientação e inspeção escolar.

A especificação do orientador educacional como membro da equipe do SME, quando ocorre, pode apresentar as competências do mesmo, como segue.

Compete ao Orientador Educacional: a) Participar do processo de planejamento das atividades educacionais da Escola; b) Trabalhar as relações que se apresentam no processo ensino-aprendizagem; c) Atuar junto aos educandos, sempre que necessário, estimulando situações próprias para o trabalho cooperativo; d) Cooperar para o processo de adaptação pessoal e social do aluno; e) Desenvolver técnicas e hábitos de estudos que permitam ao aluno êxito no trabalho escolar; f) Orientar para o trabalho, vocação e escolha profissional; g) Promover a integração da escola com a família e a comunidade; h) Socializar, de maneira ética,

as informações sobre o aluno com vistas a um fazer pedagógico que atenda a individualidade; i) Promover a integração de todos os serviços escolares, visando o sucesso do ensino-aprendizagem e o desenvolvimento pessoal do aluno; j) Desenvolver o auto-conceito e a auto-estima do professor de forma que sua atuação pedagógica seja prazerosa.

A referência ao supervisor explicita a competências que indicam sua ação no interior das escolas e no sistema de ensino, conforme se lê abaixo.

Compete ao Supervisor Escolar: a) atuar na ação técnico Pedagógica, visando a promoção e manutenção da unidade de atuação docente; b) Promover a melhoria no Sistema Municipal de Ensino no que tange à aprendizagem e à globalização dos diferentes componentes curriculares; c) Socializar o saber docente, fomentando a troca de experiências entre os elementos das escolas; d) Assessorar as Escolas na correção dos desvios; e) Coordenar o processo de elaboração da proposta Pedagógica.

Esta especificação acentua o trabalho de coordenação e de articulação do supervisor junto ao corpo docente e escolas da rede, em perspectiva que diverge da que vem sendo instituída em documentos de política de âmbito federal, como por exemplo o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação do governo federal que acentua uma outra dimensão do trabalho do supervisor muito mais voltada para assegurar a performatividade do trabalho docente (ver cultura da performatividade em Ball, 2004). Tal plano especifica a idéia de que junto ao núcleo gestor da escola devem ser incorporados coordenadores pedagógicos, mas com o objetivo de acompanhar as dificuldades do professor.

Portanto, estes outros profissionais que fornecem o apoio pedagógico em escolas e nas secretarias de educação dos municípios são caracterizados, nas leis que criam SME, por uma ação mais compreensiva e voltada para o coletivo da escola e pela área de atuação e experiência docente prévia. Há, entretanto, algumas, que os caracterizam pela formação/habilitação prévia. São casos que seguem a LDB ao indicar que a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação.

Os Especialistas em Educação, habilitados em: Administração, Supervisão e Inspeção Escolar e Orientação Educacional são responsáveis por suas especificidades nos Estabelecimentos de Educação Infantil, Ensino Fundamental e nos Órgãos do Sistema Municipal de Ensino. A carreira dos especialistas em Educação e de Direção dos estabelecimentos de Ensino será regulamentada em instrumento próprio dentro da Gestão Democrática da Escola Municipal.

Ora, vários questionamentos podem ser propostos quanto a exigências de que o apoio pedagógico seja prestado apenas por titulados com habilitação específica. Um deles decorre do fato de que os profissionais da educação circulam, ao longo de sua vida profissional, entre várias funções. Por outro lado, as designações de funções na área da educação são fluidas (Werle, 2001). Entretanto, ao longo de seu percurso profissional os supervisores e gestores desempenham diferentes funções a partir das necessidades e possibilidades da escola e do sistema de ensino, bem como das necessidades que se originam em sua vida particular. Ao longo de seu percurso, se constroem como pessoas e como profissionais em vários espaços e funções: passam pela sala de aula, pela secretaria, pela biblioteca. Ora são supervisores de escola, ora atuam na Secretaria Municipal de Educação, ora na Coordenadoria Regional de Educação - CRE - ou em departamentos na Secretaria Estadual de Educação, ou ainda realizam o trabalho de supervisão circulando, dividindo seu tempo entre diferentes escolas. A vice-direção, a direção e a coordenação pedagógica (supervisão) são espaços em que tanto gestores como supervisores circulam. A alternância ocorre não apenas entre funções, mas, também, entre instituições de diferentes mantenedoras (escolas particulares e estabelecimentos públicos), entre diferentes redes (estabelecimento público municipal e público estadual) e inclusive entre diferentes municípios. A alternância expressa não apenas o desempenho de funções em sequência, mas de forma concomitante (supervisor e escola privada e professor em escola pública, por exemplo).

A alternância de funções que concretamente se observa entre os educadores indica que a lei de SME não pode estabelecer uma articulação rígida entre habilitação e ação profissional. A constatação de alternância entre funções de apoio, docente e outras, sugere que as leis de SME devem ser explícitas quanto à formação e valorização do magistério, mas não rígidas, a ponto de engessarem o funcionamento do sistema.

Outro questionamento é este mais especificamente relacionado à exigência de formação superior para o exercício de ações de apoio. Embora seja desejável a busca de profissionais com formação obtida em nível cada vez mais avançado, não há como colocá-la como pré-requisito e condição primeira para selecionar educadores para promover o apoio pedagógico, pela inexistência de oferta destes profissionais em todos os cantos do estado do Rio Grande do Sul. Há, portanto, formulações mais flexíveis,

baseadas na formação docente como pré-requisito associada a experiência em escola, mas outras que por serem muito exigentes em certos temas relacionados ao professor, podem levar à impossibilidade de atendê-las, fomentando a precarização do trabalho mediante contratos temporários, a desprofissionalização da educação até a ausência total destes profissionais no sistema escolar.

Destaque à função de diretor de escola⁶

Como assinalado anteriormente, há leis que referem os demais profissionais que oferecem apoio pedagógico ao trabalho docente, mantendo o nível geral de designação – pedagogo, especialistas da educação. Há, entretanto, municipalidades que individualizam o diretor de escola no contexto do SME e especificam suas atribuições. São SME que identificam o diretor de escola como um articulador interno ao estabelecimento de ensino bem como com responsabilidades frente à secretaria municipal de educação e frente ao Conselho Municipal de Educação e demais colegiados de gestão de questões sócio-educacionais da localidade. Este nível de esclarecimento é positivo e demonstra como tais municípios ocupam o espaço de autonomia que lhes cabe na política educacional.

Dentre as leis que especificam a função e responsabilidades dos especialistas, algumas referem direção de escola da forma transcrita a seguir.

Cabe ao diretor da escola: I - coordenar as atividades da escola, previstas no plano integrado; II - coordenar os recursos humanos e financeiros visando o desenvolvimento da política educacional do Sistema Municipal de Ensino; III - participar do processo administrativo pedagógico da escola; IV - representar a escola em eventos educacionais, cívicos e sociais, sempre que necessário.

Compete ao Administrador Escolar ou Diretor: a) Dirigir o processo Administrativo e Pedagógico da Escola; b) Coordenar recursos humanos e financeiros, visando o desenvolvimento da política educacional do Sistema Municipal de Ensino. c) Coordenar a construção e a execução do Projeto Político Pedagógico da Escola; d) Dar cumprimento às legislações do Ensino; e) Observar as normas legais do Conselho Municipal de Educação; f) Observar as condições de acesso e permanência dos alunos na Escola; g) Observar os índices de aprovação e repetência; h) Avaliar a execução dos currículos, dos programas de ensino; i) Zelar pelo cumprimento das normas do Regimento Escolar; j) Promover o atendimento às necessidades e à qualidade dos recursos físicos, do prédio, das instalações e dos equipamentos; k) Manter a regularidade dos registros da documentação do corpo discente, docente e técnico-administrativo; l) Acompanhar a execução de programas sociais

complementares; m) Representar a Escola em eventos educacionais, cívicos e sociais, sempre que necessário.

Importância dos servidores da merenda e limpeza escolar

É preciso considerar, para a discussão do tema funcionários de escola na lei dos SME, uma legislação federal recente - Lei n.º 12.014, de 6 de agosto de 2009 -, que altera o artigo 61.º da LDB. Recorde-se que o artigo 61.º da LDB, o primeiro do título VI “Dos profissionais da Educação”, refere os fundamentos da formação dos profissionais da educação sem discriminar quem seriam estes profissionais. Com a atual formulação, ficam identificados os profissionais da educação escolar básica, contanto que estejam em efetivo exercício e possuam formação em cursos reconhecidos. Portanto a nova lei de agosto de 2009 discrimina as categorias de trabalhadores que devem ser considerados profissionais da educação, incluindo: professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil, no ensino fundamental e médio; trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia ou com títulos de mestrado ou doutorado em área de educação e, trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. De fato a Lei n.º 12.014/09, por ser muito recente, não interfere na formulação que as leis de SME, analisadas neste artigo apresentam quanto a funcionários de escola, entretanto é necessário considerá-la como um cenário próximo a intervir na organização da educação municipal.

Poucas leis de SME referem os funcionários de escola, os quais, inclusive, são designados de não membros do magistério, servidores da educação, ou de profissionais da educação, neste caso, antecedendo a terminologia adotada na Lei n.º 12.014/09. Assim por exemplo, uma lei de SME assim refere: “São funcionários da educação os profissionais não membros do magistério que exercem funções correlatas ou de suporte ao processo de ensino e aprendizagem em unidades escolares ou órgãos centrais e intermediários do SME”.

Há estudos (Werle, 2005) que indicam a importância da contribuição destes profissionais para o projeto de escola, para a indicação de peculiaridades de comportamento do corpo discente, pois serventes e merendeiras convivem com professores, alunos, pais, em momentos informais, observando-os e produzindo leituras diversas das que usualmente circulam nas escolas a partir do olhar dos professores e direção. Serventes e merendeiras são também

portadoras de saberes que precisam ser valorizados no processo político-pedagógico e nos colegiados escolares, de forma que a eles não seja apenas dado espaço como legitimadores de interesses e decisões de outros segmentos da comunidade escolar (Werle, 2003) ou, de forma que seu trabalho passe invisível no dia-a-dia da escola, notado apenas quando deixa de ser realizado.

Elementos conclusivos

Este texto discutiu alguns aspectos do conteúdo das leis que criam sistemas municipais de ensino em municípios do Rio Grande do Sul com o argumento de que a iniciativa de criar seu próprio sistema de ensino evidencia o caminho de autonomia e responsabilização dos governos locais. É um trabalho que demonstra, a partir da instância municipal, como a descentralização é assumida, estruturada e configurada no tema específico da formação e valorização do magistério. Ressaltando que o texto legal é apenas uma fase dos processos de articulação das políticas educacionais e que sua letra contempla apenas uma pequena face da dinâmica e da complexidade que são as políticas educacionais de instauração de sistemas municipais de ensino, conclui-se que, mesmo sem aprofundar a temática da formação e valorização do magistério, a criação de SME é em si um passo importante e promissor de autonomia dos governos locais. Por outro lado vale lembrar que a criação de SME é um momento que precisa ser acompanhado de perto por meio de regulamentação de temas, articulações das forças locais como o Conselho Municipal de Educação, Associação de Professores, Associação de Pais, professores, diretores e cidadãos interessados em qualificar a educação.

A valorização e formação do magistério é tema relevante para a estruturação de um sistema de ensino e conteúdo necessário das leis de SME. Tal importância, entretanto, não se evidencia em todas as leis de SME estudadas. Algumas leis não citam o tema dos profissionais da educação, outras o fazem de maneira muito ampla e imprecisa. Outras ainda referem tal tema, repetindo o que já foi explicitado pela LDB. Por fim, algumas, detalham elementos referentes ao pessoal de apoio pedagógico, reconhecem especificidades do diretor de escola e indicam reconhecer a importância do professor. As leis de SME entretanto, são em sua maior parte, silenciosas quanto a pessoal de apoio escolar como serventes e merendeiras.

Tomando os municípios como atores importantes no processo de descentralização da educação e qualificação

do ensino, pode-se afirmar que a criação de SME é uma estratégia importante de regulação da educação. O governo local por um lado se apropria e transforma regras produzidas em outras instancias, mormente as de âmbito federal, embora esta apropriação não se faça sem considerar as regras e normas produzidas em outras instancias do sistema político-administrativo da educação e sem demonstrar apropriação diversificada conforme as condições locais.

Referências bibliográficas

- ASSUMPCÃO, Eracilda de (2006). *Planos municipais de educação: as interfaces da caminhada de construção*. São Leopoldo: UNISINOS. Dissertação de Mestrado
- BALL, Stephen J. (1998). "Cidadania Global, consumo e política educacional" in SILVA, Luiz Heron da (org). *A Escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, pp. 121-137.
- BALL, Stephen J. (2001). "Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação". *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.º 2, pp. 99-116
- BARRETO, Maria Inês. (2004). "Inserção internacional de governos locais". *Teoria & Debate*, v.17, n.º 59, pp. 12-16.
- BARRETO, Maria Inês & VIGEVANI, Tullo (2004). " Cenário Global e o espaço de intervenção dos governos locais" in MARTINS, Ângela Maria & OLIVEIRA, Cleiton de & BUENO, Maria Sylvia Simões. *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, pp. 29-56.
- BRASIL, leis, decretos, pareceres. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n.º. 9394, de 20 de dezembro de 1996 (DOU 23.12.96). <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/projalei9394.pdf>> Acesso em 02 fev. 2008.
- BRASIL, Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB 30/2000*. [Undime] Solicita pronunciamento tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Aprovado em 12/09/2000. Publicado no DOU de 06/10/2000, seção 1, p. 25. disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf consulta em 10/02/2009.
- BRASIL, Leis, decretos, pareceres. *Lei n.º. 12.014*, de 6 de agosto de 2009. Altera o art.º. 61º da Lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Publicado no DOU de 7.8.2009. Disponível em: [HTTP://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei12.014_2009?Document](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei12.014_2009?Document), consulta em 30/8/2009.
- CORTESÃO, Luiza & MAGALHÃES, Antônio & STOER, Stephen (2001). "Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo da realização das políticas educativas". *Educação, Sociedade & Culturas*. N.º.15, pp. 45-58.
- CUNHA, Luis Antonio (1981). "A reorganização do campo educacional: as conferências de educação". *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 3, n.º. 9, pp. 3-48.
- DIAS-DA-SILVA, Maria Helena Galvão Frem (2008). "A fragilização da escola pública, a glorificação dos saberes docentes e a minimização do conhecimento educacional", in TRAVERSINI, Clarice & EGGERT, Edla & PERES, Eliane & BONIN, Iara. (orgs.) *Trajetórias e processos de ensinar e aprender: práticas e didáticas*. Porto Alegre: Edipucrs, pp. 425-444.
- DOURADO, Luis Fernandes (2007). "Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas". *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n.º. 100, pp. 921-946.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (2001). "Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica". *XXIV Reunião Anual da ANPED, GT Estado e Política*. Caxambú: ANPED, Disponível em <http://www.anped.org.br/24/tp.htm#gt5>
- ESTRELA, Maria Teresa (2007). "A formação contínua entre a teoria e a prática", in FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.) *Formação continuada e gestão da educação*. 3.ª ed. São Paulo: Cortez, pp. 43-64.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto (2007). "Formação continuada e gestão da educação no contexto da "cultura globalizada". in FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.) *Formação continuada e gestão da educação*. 3.ª ed. São Paulo: Cortez, pp. 17-42.
- FREY, Klaus (2000). "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e políticas públicas*, n.º 21, pp. 211-259.
- GHENO, Eliane Teresinha (2008). *Políticas educacionais e processo de divulgação: o caso do Plano Municipal de Educação de Esteio*. São Leopoldo: UNISINOS. Dissertação de Mestrado.
- GIDDENS, Anthony (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp
- GIDDENS, Anthony (2002). *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Zahar
- LOPES, Alice Casimiro (2004). "Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos?". *Revista Brasileira de Educação*. n.º 26, pp. 109-118.
- SAVIANI, Dermeval (2005). "História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos". *Revista do Centro de Educação da UFSM*, n.º 30, pp. 11-26.
- SILVA, Nelson do Valle Silva & BARBOSA, Maria Lígia de O (2006). "População e estatísticas vitais" in IBGE, *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações/IBGE.
- STOER, Stephen & MAGALHÃES, Antônio (2005). *A diferença somos nós: a gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto:Afrontamento

STROMQUIST, Nelly P (1996). “Políticas Públicas de Estado e equidade de gênero”. *Revista Brasileira de Educação*, n.º 1, jan/abr., pp. 27-49.

TANURI, Leonor Maria (2000). “História da formação de professores”. *Revista Brasileira de Educação*, n.º 14, (Número Especial – 500 anos de educação escolar), pp. 61-88.

VIEIRA, Sofia Lerche (2008). *Educação Básica: política e gestão da escola*. Fortaleza: Liberlivros

VIEIRA, Sofia Lerche & ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes (2001). *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha

VIEIRA, Sofia Lerche (2001). “Escola – função social, gestão e política educacional” in FERREIRA, Naura Sirya Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, pp. 139-146.

VEIGA, José Eli da (2003). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2.ª ed. Campinas/SP: Autores Associados.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (2003). *Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica*. Rio de Janeiro: DP&A.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (2001). “Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar”. *RBP AE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 17, pp. 147-160

WERLE, Flávia Obino Corrêa (2005a). *O Nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira*. Bragança Paulista/SP: EUSF

WERLE, Flávia Obino Corrêa (2005b). “Terceirização e democratização na instituição escolar: serviços de merenda e limpeza”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE*, v. 21, pp. 115-135.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (2009). “CME como política estruturadora do campo da Educação no município” in SOUZA, Donaldo Bello de (org). *Conselhos municipais e*

controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, pp. 211-232.

WERLE, Flávia Obino Corrêa & MANTAY, Carla & ANDRADE, Alenis Cleusa de (2009). “Direção de escola básica em perspectiva municipal”. *Revista Educação PUCRS*, Porto Alegre, v. 32, n.º 2, pp. 139-149.

Notas finais

¹ Trabalho produzido no contexto do projeto Gestão democrática e qualidade da educação básica, apoiado pelo Edital Observatório de Educação INEP/CAPEs.

² Autonomia política é vinculada a governos locais, conforme termo conceituado por Souza & Blumm (apud DUARTE, 2001: 2).

³ O estudo, *Estatísticas do Século XX*, publicado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Economia e Estatística -, indica que a população brasileira triplica na primeira metade do século XX e mais que triplica novamente na segunda metade (SILVA & BARBOSA, 2003: 31). Entretanto, no final do século XX o país apresenta tendência à desconcentração e desmetropolização, pois a partir dos anos oitenta o ritmo de urbanização se reduz. Há grande diferenciação nas taxas de urbanização no país, sendo de 91% na Região Sudeste, 70% nas Regiões Norte e Nordeste, de 81% na Região Sul e de 87% na Região Centro-Oeste (SILVA & BARBOSA, 2003: 49)

⁴ O federalismo de integração é um termo cunhado por Sallum Jr, autor citado por Duarte. O federalismo de integração surgiu no período pós-64 indicando que agências federais, representadas localmente por meio de escritórios regionais, passaram a atuar oferecendo assistência técnica e financeira, diretamente a estados e municípios, em áreas que eram de atuação original destas instâncias.

⁵ Na coleta de dados houve uma articulação com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS - e com o Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul e com alguns municípios diretamente.

⁶ Para uma análise mais detalhada do tema direção de escolas em leis de SME ver (WERLE & MANTAY & ANDRADE, 2009).

EDUCATIONAL SYSTEM OF THE CITIES IN RIO GRANDE DO SUL, BRAZIL: A LOOK TOWARDS THE TEACHER

ABSTRACT

This article studies the educational politics in the cities and it focuses specifically on professors' training and valorization. We analyze the educational system in each city of the state of Rio Grande do Sul – SME – to understand the importance of decentralization and of educational management. This article is structured in five parts. The first part presents a theoretical analysis of the political autonomy of local governments based on the work of Giddens (1991, 2002). The second part analyzes the educational politics based upon the SME's laws, an important part of the constitutional world. The third part presents the valorization of professors in the Brazilian legal system. The fourth part presents the methodology and the last part of this paper analyzes the SME's laws in the cities of Rio Grande do Sul, specially the importance of the professor, the school's director, the other professionals that offer pedagogical support, and the people working at the SME. We confirm the importance of the political autonomy of local governments.

Keywords: Educational Politics – Educational System – Valorization of Professors – Decentralization.

Contratos de Autonomia para o Desenvolvimento das Escolas Portuguesas

JOÃO FORMOSINHO, ANTÓNIO SOUSA FERNANDES, JOAQUIM MACHADO
Universidade do Minho, Portugal

RESUMO

O debate sobre a autonomia da escola portuguesa desenvolve-se a partir da Reforma Educativa de 1986. Nesta comunicação, num primeiro momento, sublinhamos a concepção instrumental da autonomia da escola enquanto organização prestadora do serviço público de educação e apresentamos a contratualização como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normativização quer à descentralização autárquica. Num segundo momento, descrevemos o processo de construção dos contratos de autonomia das escolas portuguesas por iniciativa do XVII Governo Constitucional, apresentamos uma definição do serviço público de educação, descrevemos os domínios e níveis em que incide a autonomia contratualizada, identificamos propostas emergentes nas escolas como resposta ao desafio governamental e damos conta do estado actual deste processo de construção da autonomia e desenvolvimento organizacional.

Palavras-chave: Autonomia – Gestão por Contrato – Desenvolvimento Organizacional.

Escola e autonomia

O debate sobre a autonomia das escolas portuguesas acompanha o debate em torno das políticas de descentralização e de valorização do local. A autonomia é entendida como um instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola e a sua contratualização implica, por um lado, a negociação de metas concretas entre as partes contratantes e, por outro, a garantia de dispositivos de gestão dos meios adequados para a realização das metas acordadas.

O debate sobre a autonomia das escolas portuguesas

As referências à autonomia da escola portuguesa aparecem a partir da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, a Lei de Bases do Sistema Educativo. É certo que, nesta lei, se fala apenas de autonomia quando se refere aos estabelecimentos de ensino superior, dizendo que estes gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa e financeira (art.º 45º,

n.ºs 7 e 8). Contudo, esta Lei estabelece que a administração e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário seja assegurada por órgãos próprios, se oriente por princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária e subordine os critérios de natureza administrativa aos critérios de natureza pedagógica e científica (art.º 45º, n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6). De igual modo, a Lei de Bases enuncia como princípio organizativo para o sistema educativo a descentralização, desconcentração e diversificação de estruturas e acções educativas de forma a “proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (art.º 3º, alínea g).

Neste sentido, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo é estudada a distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional em matéria de educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (Fernandes, 1987, 1988). Por outro lado, os *Documentos Preparatórios* da Comissão de Reforma do

Sistema Educativo assumem o conceito de autonomia como modalidade de organização das escolas básicas e secundárias com vista à execução do seu projecto educativo (Lima, 1988).

É, porém, o Decreto-lei n.º 43/89, de 8 de Fevereiro, que consagra a autonomia das escolas, prevendo a transferência progressiva de atribuições e competências para a escola. Finalmente, o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, estabelece o actual regime de autonomia, administração e gestão das escolas com vista a dar execução a estes objectivos e define a autonomia como o poder reconhecido pela administração educativa à escola para tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.

Com o desenvolvimento da autonomia das escolas, o Estado reconhece-lhes capacidade de melhor gerir os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo. Ao falar de autonomia da escola, a legislação portuguesa enquadra-a sempre naquilo que são as tarefas de uma escola num Estado democrático e o papel do Estado como garante e suporte último do serviço público de educação.

Na verdade, autonomia não é soberania ou independência absoluta. A autonomia é uma forma de gerir interdependências, reforçando o papel dos órgãos e autores locais. Ela tem uma função instrumental de a escola realizar melhor o seu projecto educativo.

A governação por contrato

A política educativa contemporânea tem incorporado diversas modalidades contratuais, como consequência do reforço das tendências crescentes de participação e autonomia que caracterizam os sistemas educativos de diferentes países. Em Portugal, a noção de contrato ganha destaque em 1996 a propósito do Pacto Educativo entre o Estado e a sociedade civil proposto pelo ministro Marçal Grilo, mas a política de contratualização é já anterior

As modalidades contratuais podem assumir a forma de acordos ou convénios com municípios, instituições de ensino privado e outros parceiros sociais, como são os contratos de associação com as instituições de ensino particular e cooperativo (em 1979), os acordos de parcerias com municípios e instituições privadas para o desenvolvimento do ensino profissional e artístico (a partir de 1989), os protocolos de cooperação com municípios e instituições

privadas de solidariedade social para assegurar a cobertura da rede de educação pré-escolar (impulsionada a partir de 1997).

As modalidades contratuais podem também assumir a forma de pactos entre o Ministério da Educação e as escolas e visam estimular globalmente a autonomia das escolas, melhorar a qualidade do serviço público de educação que elas prestam. São exemplos desta modalidade diversos programas nacionais, como o Programa de Educação Para Todos – PEPT 2000 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91, de 16 de Maio), que se caracterizam por serem antecedidos de um programa e de um regulamento a que as escolas se podem candidatar através de um concurso. Inserem-se também nesta modalidade os contratos de autonomia previstos no capítulo VII do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Este incremento da contratualização em Portugal acompanha a sua generalização na administração pública na Europa, mesmo em países de tradição mais centralista e burocrática, como refere Gaudin (1999) que constata a sua expansão na Europa e em especial na França. A regulação contratual aparece como uma característica de uma sociedade crescentemente liberal e de retracção do Estado, limitado à mera função de regulação de relações privadas entre os cidadãos. No entanto, a contratualização não tem necessariamente essas consequências. Aliás, os sistemas de educação pública são compatíveis com modalidades contratuais estabelecidas entre as várias entidades responsáveis pela educação pública (como universidades, escolas, municípios), assim como

“o uso de modalidades contratuais na educação não parece que ponha em causa, por si só, a escola pública, enquanto modelo dominante dos sistemas educativos contemporâneos, procurando substituí-la por um modelo de escola privatístico, de natureza empresarial” (Fernandes, 2000: 87-88).

Contudo, implica uma nova concepção de escola pública e pretende romper com uma tradição centralizada e burocrática de gestão das escolas.

O desenvolvimento da contratualização entre o Ministério da Educação e as escolas pressupõe a autonomia destas. Contratualização e autonomia são problemáticas de tal modo interdependentes que o alcance e o conteúdo dos contratos dependem do grau de autonomia das partes contratantes que resulta dos instrumentos de acção de que

dispõem os agentes educativos para a organização e gestão dos processos de formação (Fernandes, 2000: 890).

Gestão das escolas e contrato de autonomia e desenvolvimento

O desenvolvimento da contratualização no sistema público de educação, por um lado, implica a realização de metas concretas entre as partes contratantes e, por outro, assegura a autonomia adequada de gestão dos meios para realizar as metas acordadas. Daí que o contrato estimula a acção dos participantes no sentido de alcançar objectivos e apela a uma gestão que se afasta da verificação da conformidade de processos para se aproximar de uma verificação da distância entre os objectivos prosseguidos e os resultados alcançados.

A multiplicação dos processos contratuais emerge num contexto de valorização de participação dos actores locais e acompanha o movimento de descentralização. Aliás, o contrato é uma forma de concretizar o exercício da autonomia, em alternativa à pura descentralização sem contrapartidas, e apela a uma lógica de acção que conjugue o movimento *top-down* de disposição do território, concebido no quadro do Estado-nação, com reivindicações ou iniciativas de tipo *bottom-up* que se instituem actualmente em nome do local. Assim a ideia de interesse geral afasta-se de uma concepção que a confundia com mera oposição aos interesses privados e aos interesses locais para uma concepção que valoriza a diversidade e integra as diferenças e especificidades organizacionais.

Embora revista mais a forma de compromisso moral e político que jurídico (Gaudin, 1999: 53), o “contrato de acção pública” implica a presença conjunta de três características:

(1.) Negociação explícita sobre os objectivos – o contrato é um acordo negociado sobre os próprios objectivos da acção;

(2.) Calendário operacional – As partes contratantes estabelecem um compromisso acerca do período de realização da acção, que se inscreve, algures, entre a anualidade orçamental e o horizonte distante da planificação;

(3.) Co-financiamento das operações – O contrato inclui os contributos conjuntos das partes (em termos de financiamento ou de competências humanas e técnicas) relativos à realização dos objectivos (Gaudin, 1999: 28, 37).

É esta perspectiva de contratualização que está presente na actual iniciativa do Ministério de Educação de estabelecer contratos de autonomia e desenvolvimento com escolas

que, tendo sido submetidas a um processo de avaliação, dele partem para a elaboração de um projecto de melhoria educativa.

Da auto-avaliação ao contrato de autonomia

A proposta de implementação de contratos de autonomia e desenvolvimento pressupõe dois passos prévios: a definição do serviço público de educação e o estabelecimento de domínios e níveis de autonomia das escolas. Com a definição do serviço público de educação pretende-se afastar a ideia de uma pura contratualização neoliberal, uma vez que se estabelecem metas públicas a atingir por cada escola. O estabelecimento de domínios e níveis de autonomia das escolas assenta nos pressupostos de que nem todas as escolas se encontram nos mesmos níveis de desenvolvimento e de que cada uma delas se confronta com contextos e problemáticas específicas.

Definido o serviço público de educação e estabelecidos os domínios e níveis de autonomia, as escolas que se submeteram ao Programa de Avaliação Externa têm condições para elaborar um projecto de melhoria e desenvolvimento e propor à Direcção Regional de Educação a contratualização da sua implementação.

A avaliação externa como condição prévia da contratualização

No seu capítulo VII, o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, determina que o aprofundamento da autonomia das escolas deve respeitar a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado (art.º 48.º, n.º 3, al. f)) e prevê que ele seja obtido através da transferência de níveis de competência e de responsabilidades acrescidos, em resultado de um processo de negociação que pode conduzir à celebração de um contrato de autonomia (art.º 47º). Deste contrato devem constar as competências a transferir e os meios que serão especificamente afectados à realização dos seus fins (art.º 48.º, n.º 2), sendo certo que, numa primeira fase, o requisito essencial é a escola dispor de órgãos em funcionamento de acordo com o definido naquele diploma e, numa segunda fase, tenha obtido uma avaliação favorável realizada pela administração educativa (art.º 48.º, n.º 4). Estabelece ainda o mesmo diploma que deve ser a escola a candidatar-se ao desenvolvimento da sua autonomia, apresentando na respectiva direcção regional de educação uma proposta de contrato (art.º 50.º).

Em 2006, o Ministério da Educação resolveu dar execução a estas disposições do “regime de autonomia, administração e gestão” que, até à data, nunca tinham sido postas em acção, com excepção do contrato de autonomia da Escola da Ponte – que constitui, sem dúvida, um caso atípico sem qualquer seguimento imediato e que decorre entre os anos lectivos de 2004/2005 e de 2006-2007. Nesse contrato se declarava como *“provada a capacidade da escola para agir, responsabilmente, em autonomia no quadro do seu projecto educativo, em claro benefício dos alunos e das suas famílias”*, cabendo à administração educativa reconhecer a especificidade da escola e recompensar o seu mérito, facultando-lhe *“um conjunto de instrumentos e garantias que lhe permitam tirar pleno proveito das potencialidades de um projecto e de um modelo organizacional que já se encontram suficientemente enraizados, testados e consolidados”* (Contrato n.º 511/2005).

Constitui condição prévia para a apresentação de uma proposta de contrato de autonomia a realização de uma avaliação externa da escola, de forma a recolher evidências que permitam identificar pontos fortes e fracos do seu desempenho bem como as oportunidades de desenvolvimento criadas e os constrangimentos a ultrapassar. Para isso, foi necessário construir o quadro de referência de auto-avaliação e avaliação externa, que ficou a cargo do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE) criado pelo Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio, e coordenado por Pedro Guedes de Oliveira. Foi este GTAE que, no ano lectivo 2005-2006, lançou como projecto-piloto o programa de *Avaliação Externa das Escolas* que, desde 2007, passou para a responsabilidade da Inspeção-Geral de Educação. No ano lectivo 2005-2006 foram avaliadas vinte e quatro das cento e vinte escolas que, dispondo de processos formais de auto-avaliação, responderam ao convite do GTAE para se submeterem àquele programa. Da fase piloto do programa de *Avaliação Externa das Escolas* conclui Pedro Guedes de Oliveira que

“há que tirar consequências do que for observado e avaliado, quanto à autonomia, quanto à evolução da escola, quanto ao estímulo, prémio ou, em contraposição, à pressão e penalização de responsáveis, a todos os níveis; promover a extração e publicitação de boas práticas e alteração de normas e processos, quando tal se revelar adequado” (2007: 33).

Assim, ao contrário do que habitualmente sucede em Portugal, o Ministério da Educação pretendeu que desta avaliação se tirassem consequências para a melhoria da

prestação do serviço educativo, e, por isso, convidou as escolas avaliadas a elaborarem um projecto de melhoria que constituísse suporte de um futuro contrato-programa de autonomia e desenvolvimento. Este convite do Ministério da Educação integra-se num programa mais vasto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) com vista à racionalização dos serviços centrais, a que se segue a reestruturação orgânica do Ministério da Educação (Decreto-lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro) e o consequente descongestionamento dos serviços centrais através de processos de desconcentração e consequente delegação de competências. Este convite reflecte ainda a convicção de que 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 acção em direcção aos fins estabelecidos e à melhoria das práticas (Formosinho & Machado, 2007: 29).

O projecto de desenvolvimento e autonomia das escolas

Ainda na fase de avaliação e redefinição organizacional de estruturas e dos recursos da administração central, por despacho da Ministra da Educação de 31 de Julho de 2006, foi criado o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas para proceder ao estudo de realocação de competências do Ministério da Educação a nível institucional (Escola ou Agrupamento). Este grupo é constituído por quatro investigadores do Centro de Investigação em Formação de Profissionais de Educação da Criança, da Universidade do Minho, e três elementos da administração educativa. A este Grupo de Trabalho, coordenado por João Formosinho, compete elaborar uma listagem de competências a transferir para as escolas, fazer recomendações com vista ao processo de transferência de competências e aos contratos de autonomia, definir as linhas gerais para um novo modelo de administração das escolas e acompanhar a implementação do processo de transferência de competências.

Entre Setembro e Dezembro, este Grupo de Trabalho elaborou documentos básicos como a definição do serviço público de educação e o estabelecimento de níveis e domínios da autonomia, bem como uma proposta de matriz de contrato que enquadrasse as propostas a elaborar pelas escolas. Assim, estabeleceu que as dimensões do serviço público abrangem o acesso à escola, o sucesso dos alunos, os cuidados de apoio e guarda, a participação interna e externa

e a formação para a cidadania e distinguiu três níveis de profundidade na autonomia das escolas:

- * O nível base de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares de acordo com as normas vigentes;

- * O nível 1 de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares do nível base que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa, e que se candidatem ao exercício dessa autonomia;

- * O nível 2 de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e ainda especialização profissional bastante para a auto-regulação.

Os níveis 1 e 2 não são sequenciais, podendo no programa de desenvolvimento da autonomia ser contratualizadas competências de nível 1 e de nível 2 que resultem da avaliação realizada. Em cada um destes três níveis de profundidade, a autonomia das escolas abrange as seguintes áreas: organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Por sua vez, a apresentação às escolas de uma proposta matricial de contrato procurou, por um lado, ajudá-las a dar uma forma simplificada e objectiva ao seu projecto de desenvolvimento a partir dos resultados da avaliação interna e externa e aos compromissos a assumir pela escola e pela direcção regional de educação e, por outro, garantir a individualidade e a especificidade de cada contrato, bem como a existência de estruturas de acompanhamento e monitorização de todo o processo.

Seguiram-se, de Janeiro a Junho, as sessões de audição prévia de cada uma das vinte e quatro escolas com o Grupo de Trabalho, que apresentaram o seu projecto de desenvolvimento, deram conta da sua sustentabilidade e garantiram o envolvimento de uma comunidade alargada na sua implementação. Algumas escolas foram convidadas a abandonar a formulação abstracta dos seus objectivos e a operacionalizá-los de modo objectivo de forma que as partes contratantes soubessem as metas que estavam a acordar e como seria constatada a sua consecução.

Principalmente a partir de Junho, cada escola e a respectiva direcção regional de educação concluíram as negociações relativamente aos objectivos operacionais estabelecidos nos contratos-programa e aos compromissos

a assumir pelas partes contratantes, com vista à elaboração da versão final do contrato a estabelecer “em regime de experiência pedagógica” (Portaria n.º 1260/2007, art.º 1º). Esta fase culmina com a assinatura, em 10 de Setembro de 2007, de vinte e dois contratos que envolvem outras tantas unidades de gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário – agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas – e as respectivas direcções regionais de educação.

Estas *démarches* dão conta de um percurso avaliativo das escolas que começa na auto-avaliação, passa pelo programa de Avaliação Externa, confronta-se com o olhar e as sugestões do Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas e negocia com a Direcção Regional de Educação a imagem antecipante de escola (Barbier, 1996) que pretende concretizar através da realização do seu contrato-programa.

Situação actual e perspectivas

A leitura das propostas das escolas e a sua audição prévia permitiram ao Grupo de Trabalho constatar a grande diversidade de níveis de desenvolvimento das escolas bem como a pluralidade de dispositivos previstos nos contratos-programa propostos. Algumas propostas das escolas puseram em evidência o desajustamento do actual quadro legal e a dificuldade da administração educativa em satisfazer algumas das suas pretensões, sem que se altere o quadro legal no que respeita à gestão dos recursos humanos e dos recursos financeiros. Constatou-se ainda que a excessiva regulamentação da componente curricular limita a possibilidade de introduzir nos projectos curriculares de escola componentes locais ou cursos diferentes dos superiormente previstos e que a regulamentação pormenorizada da composição dos órgãos de gestão do topo e intermédia da escola e de designação dos seus coordenadores limita a acção dos gestores escolares.

Nesta fase de realização do Projecto de Autonomia e Desenvolvimento, compete ao grupo de Trabalho fazer o acompanhamento da aplicação dos contratos-programa, assegurar a formação seja dos elementos das direcções regionais de educação que vão estar em contacto mais estreito com as escolas com contrato seja dos representantes destas. Cabe-lhe ainda elaborar propostas de alteração da legislação vigente relativa à administração e gestão das escolas no sentido da sua flexibilização com vista à melhor prestação do serviço público de educação.

Entretanto, a contratualização supõe uma diferente forma de relacionamento entre a administração e as escolas. Esta nova situação pode implicar algumas dificuldades a ambas as partes, uma vez que existe uma cultura organizacional dominante, que é basicamente burocrática e implica uma regulação minuciosa e um controlo estrito dos processos. O contrato, pelo contrário, supõe que as escolas disponham de maior autonomia quer na gestão dos recursos quer na gestão dos processos, podendo escolher vias diversificadas para alcançar os seus objectivos de serviço público educativo. Esta nova situação requer uma mudança profunda na cultura organizacional quer das escolas quer da administração.

Referências bibliográficas

- BARBIER, Jean-Marie (1996). *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*. Porto: Porto Editora
- FERNANDES, António Sousa (1987). “Delimitação das Competências da Administração Central, Regional e Local em Matéria de Educação” in CRSE, *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 503-544.
- FERNANDES, António Sousa (1988). “A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo” in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Ministério da Educação, pp. 103-148.
- FERNANDES, António Sousa (2000). “Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública” in M. Alte da Veiga & J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem*. Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação e Psicologia, pp. 887-900.
- FORMOSINHO, João (1988). “Princípios para a organização e administração da Escola Portuguesa” in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa: Ministério da Educação.
- FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando Ilídio & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, João & FERNANDES, A. Sousa & MACHADO, Joaquim & FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2007). “Autonomia e Avaliação de Escolas”. *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 26-29.
- GAUDIN, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- LIMA, Licínio C. (1988). “Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional” in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Ministério da Educação, pp. 149-195.
- OLIVEIRA, Pedro Guedes de (2007). “Projecto-Piloto de Avaliação das Escolas”. *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 30-33.

CONTRATS D'AUTONOMIE ET LE DÉVELOPPEMENT ORGANISATIONNEL DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PORTUGAIS

RÉSUMÉ

Au Portugal, le débat sur l'autonomie de l'établissement scolaire a commencé au moment de la Réforme de l'Éducation, en 1986. Dans le présent article, nous soulignons, premièrement, la conception instrumentale de l'autonomie de l'établissement, en tant que prestataire du service public d'éducation, et nous présentons la contractualisation, ou la gestion par contrat, en tant qu'alternative à la normalisation et à la décentralisation sous l'égide des municipalités. Deuxièmement, nous décrivons le processus de construction des contrats d'autonomie des établissements scolaires portugais, dû à l'initiative du XVII^e Gouvernement Constitutionnel, en présentant une définition du service public d'éducation ; nous énonçons aussi les domaines où s'exerce l'autonomie contractualisée et nous identifions les propositions des écoles, en réponse au défis du gouvernement, en faisant l'état des lieux concernant le processus d'autonomie et de développement organisationnel.

Mots-clés: Autonomie – Gestion par contrat – Développement organisationnel.

Novo Regime de Administração e Gestão do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar

ALBERTO DE JESUS ALMEIDA

Agrupamento Vertical de Lamego, Portugal

RESUMO

A descentralização e a autonomia são dois dos princípios fundamentais do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio que introduz o novo modelo de gestão e administração das escolas de ensino público não superior. Um dos aspectos mais carismáticos deste diploma é a envolvimento do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar e a possibilidade de constituição de unidades organizacionais “agrupamentos de escolas” com outros níveis de ensino (agrupamentos verticais) ou entre si (agrupamentos horizontais). Chegados a este ponto e confrontados com o Despacho n.º 13.313 de 9 de Abril de 2003, em contraposição com o Decreto da Autonomia por muitos assim referenciado, tentamos estabelecer paradoxos, perceber a postura da administração central e regional, enquadrar a nova problemática resultante da sua execução, entender a nova dinâmica resultante de grandes aglomerados de alunos e professores nestas novas unidades organizacionais, discutir a sua operacionalidade e acima de tudo confirmar ou infirmar se esta solução, que para nós é anacrónica, não trouxe de novo o isolamento e o faz de conta a estes graus de ensino a que mesmo a democracia teima em menosprezar.

Palavras-chave: Descentralização – Autonomia – Dispersão – Centro Escolar – Unidades de Gestão.

O Moderno Isolamento do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar

“O processo de agrupamento de escolas, impulsionado pelo XV Governo Constitucional, resultou na criação de novas “unidades de gestão”, dotadas de órgãos próprios e localizados na escola-sede de cada agrupamento. O desenvolvimento desta política é objecto de análise à luz de objectivos de recentralização do poder, tendo transformado cada agrupamento, através da sua escola-sede, num novo escalão da administração desconcentrada, isto é, numa nova instância periférica de controlo sobre as escolas agrupadas”. (Lima, 2004: 7)

Desde que nos conhecemos como professores (e já lá vão quase três décadas), sempre questionamos as estruturas de administração e gestão do 1.º Ciclo e Pré-Escolar a nível concelhio e distrital. Dissemos e reafirmamos que questionámos as estruturas e nunca as pessoas que as serviam docilmente, quando obviamente cumpriam unicamente as funções a que estavam adstritos.

Questionámos, em primeiro lugar, a falta de democraticidade na nomeação e na confiança política depositada nas pessoas que ocuparam estes cargos. Em

nenhum outro grau de ensino, após o 25 de Abril de 1974, (após a publicação do Decreto-lei n.º 735-A/74 de 21 de Dezembro), assistimos à nomeação do que quer que fosse: os conselhos directivos ou os conselhos executivos passaram a ser eleitos pelos seus pares (no 2.º Ciclo, no 3.º Ciclo e no Secundário). Quando nos finais dos anos 80, é publicado o diploma da autonomia, o Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, o seu preâmbulo diz expressamente que não é para aplicação ao 1.º ciclo e ao Pré-escolar.

“Artigo 1.º

O presente diploma estabelece o regime jurídico da autonomia da escola e aplica-se às escolas dos 2.º e 3.º Ciclos do ensino básico”.

Mais uma vez, o poder político ignorou o 1.º Ciclo e o Pré-Escolar, confirmando-lhes o estatuto a que foram votados durante o Estado Novo: o esquecimento! No entanto, ao definir o “Regime jurídico da Autonomia das Escolas” reconhece, que a reforma não pode ser levada a cabo sem uma “reorganização da administração educacional” que seja capaz de “inverter a tradição” desta administração centralista

e burocrática, constituindo um dos factores principais de mudança o reforço da autonomia. A escola regendo-se por princípios orientadores entre os quais a participação, exerce a sua autonomia através de “*competências próprias*” (art.º 15.º). Só que esta noção de escola não compreendia a escola do 1.º ciclo!

“Registe-se que o PEE é entendido, no Regime Jurídico da Autonomia (Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), como o instrumento fundamental através do qual a própria autonomia se concretiza. Ora, o 1.º ciclo “ficou de fora” da abrangência do decreto. Para além deste aspecto, Manuel Sarmiento denuncia, ainda, a “ausência de capacidades administrativas mínimas, por efeito da tutela administrativa das escolas estar fora delas, nos órgãos desconcentrados da administração estatal”, bem como o exercício de um elevado controlo a partir das diferentes instâncias, hierarquicamente organizadas, em que se estrutura a administração educacional específica para este nível de ensino”. (Pires, 2003: 66)

A construção de uma escola democrática constituiria, assim um projecto que não seria sequer pensável sem a participação activa de todos os professores e alunos do ensino público não superior, mas cuja realização pressuporia a participação democrática de outros sectores e o exercício da cidadania crítica de outros actores, não sendo, portanto, obra que pudesse ser edificada sem ser em co-construção e excluindo desta construção os sectores até aí sempre ignorados.

Mesmo assim e, apesar desta retórica autonómica, o diploma continuava a assentar num paradigma centralista, recusando a transferência de poderes para as escolas e essencialmente para os seus actores.

“Neste contexto pode-se naturalmente decretar a autonomia das escolas, de forma discursiva, enclausurada nos textos, em vez de proceder à transferência de certos poderes de decisão e de criar novas regras passíveis de serem articuladas com práticas de autonomia relativa em construção local e a partir de acções empreendidas pelos actores locais”. (Lima, 2000: 66)

O Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro

Enquanto o Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, se esquecia de abranger na autonomia consagrada o 1.º ciclo do ensino básico e o pré-escolar, já o Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, pretendeu, de uma forma inovadora, alargar

o ordenamento do novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas a todas as escolas dos vários níveis de educação e ensino. A par da importância dada por este diploma a estes graus de ensino, impõe-se ainda referir a sua concepção pluridimensional de escola, que, em consonância com a Lei de Bases do Sistema Educativo, se associa a uma intencionalidade de intervenção da comunidade local na definição e contextualização das políticas educativas, baseada nos princípios da democraticidade, da participação, da integração comunitária e da autonomia da escola corporizada no seu projecto educativo.

Em segundo lugar, questionávamos as funções simplistas destes gestores, a que correspondia de igual forma uma gratificação menor. Se as direcções escolares eram mais conhecidas pela colocação dos professores e por serem o receptáculo de inúmeros papéis, as delegações escolares eram o depósito e a confirmação dos mapas do leite, das faltas dos professores e os intermediários privilegiados das reclamações para os municípios. No fundo, eram também o local onde desaguavam as lamentações de todos aqueles que lendo o sistema, acreditavam que era possível a mudança. No entanto, existiam outros lugares deste tipo onde a autoridade (sem poder) extravasava os limites das atribuições, compensando a falta de estatuto e de competências, para de uma forma autoritária, autorizar ou intimidar os iguais e menosprezar ou inferiorizar os diferentes.

Era necessário garantir que estes serviços de administração educacional desenvolvessem eles próprios, estratégias de desenvolvimento e aprendizagem organizacional que lhes permitissem relacionar-se em novos moldes com as escolas, definindo claramente a fronteira entre as funções de tutela política da educação e as funções de gestão operacional escolar, o que nunca fizeram e nunca conseguiram agilizar.

Em terceiro lugar, por representarem o último elo de ligação desta cadeia hierárquica e centralista, transformando-os em afáveis funcionários, destinados a fazer cumprir todas as determinações vindas do aparelho central, nunca as questionando, sem contudo, a isto não corresponderem riscos e trabalhos acrescidos em detrimento da sua vida particular.

Por isso, fomos atentamente assistindo aos diversos estudos que se iam produzindo sobre a administração e gestão de ensino em Portugal e sobre a incrementação de modalidades de associações de estabelecimentos que paulatinamente se iam afirmando no contexto de uma nova realidade administrativa que tardava em impor-se. Desde a

aprovação da Lei de Bases ao estudo da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, passando pela criação das Escolas Básicas Integradas à implementação das Áreas Escolares, aos Centros de Educação Básica Integrada, aos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, até finalmente à consagração normativa dos Agrupamentos de Escolas através do Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho, verificamos estar em presença de um percurso sequencial conducente à melhoria dos níveis de governabilidade do sistema público de educação, pressupondo a reconfiguração do papel do Estado na administração da educação, que se atingiria através da transferência de competências de gestão operacional para os níveis regional e local e, em especial, para a própria gestão escolar.

Nesta mesma direcção, à custa da criação destas novas unidades organizacionais, assistiríamos à implementação de diversos programas de intervenção e de sistemas de incentivos à qualidade da educação (Despachos n.º 113/ME/93, de 1 de Julho, e n.º 23/ME/95, de 3 de Abril) incrementando modalidades diferenciadas de associação de estabelecimentos: Projecto de Escolas Isoladas (da iniciativa do Instituto das comunidades educativas – ICE), Projecto Lethes (promovido pelo Parque Nacional da Peneda-Gerês em parceria com a Universidade do Minho), Programa Educação para Todos – PEPT 2000 (Resolução do Conselho de Ministros 29/91, de 16 de Maio), Programa de Educação Intercultural (Despacho n.º 170/ME/93, de 6 de Agosto), Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP's (despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de Agosto), Centros de Recursos, Centros de Formação da Associação de Escolas e Conselhos Locais ou Municipais de Educação.

A configuração destas diferentes modalidades de associação de escola dão conta das respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontavam e constituíam-se em práticas territorializadas das políticas educativas, sem que o Estado abandonasse o seu papel regulador e estruturador do sistema público nacional de educação e ensino.

Os anos 90, muito embora ainda com muitas hesitações e ambiguidades, vão constituir-se nos paladinos da definição de algumas políticas educativas e de certas práticas da administração, no sentido do abandono do reformismo centralista, da implementação de dispositivos de descentralização e da redefinição dos níveis de intervenção do estado e das autarquias locais, uma vez que as preocupações do Estado no que diz respeito à continuidade

educativa eram recentes, especialmente no que diz respeito à sequencialidade de aprendizagens entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo, ao contrário, a escolaridade obrigatória, foi sempre uma preocupação permanente do Estado.

A este propósito afirma João Formosinho:

“A inexistência até agora de escolas – comunidades docentes do Ensino Básico Primário (e na educação pré-escolar) não é só um problema organizacional, mas também um problema pedagógico. Para a eficácia da acção pedagógica, é importante o intercâmbio de conhecimentos, a partilha de experiências, o trabalho de equipa. Sem este intercâmbio e partilha não há comunidade docente. Não havendo comunidade docente, não é possível desenvolver projectos colectivos. A aposta numa escola – comunidade docente implica a institucionalização da estabilidade docente como condição da continuidade da relação pedagógica professor/crianças e da relação profissional inter-pares” (Formosinho, 1998: 63).

Entretanto, os estudos publicados iam caracterizando o sistema educativo sem grandes nuances em relação às caracterizações do passado:

- (a.) O carácter fortemente centralizado da administração da educação escolar em Portugal;
- (b.) A incompatibilidade dessa centralização, geradora de imobilismo e de conformação burocrática, com a participação efectiva e a renovação pedagógica;
- (c.) A inexistência de estruturas na direcção das escolas em que participem elementos fundamentais da comunidade escolar, designadamente os encarregados de educação e outros agentes locais; o alheamento da escola do meio em que se insere.

De entre as razões apontadas para o afastamento do 1.º Ciclo e do Pré-escolar de medidas estruturalmente determinantes ao nível da administração e gestão, estão a dispersão e fragmentação da rede de estabelecimentos do ensino primário (e, de igual modo, da educação pré-escolar), que não favorecia a existência de uma escola propriamente dita, se entendermos por escola uma comunidade docente que tem capacidade e possibilidade de exercer e formular uma vontade colectiva.

A dimensão, a dispersão, a heterogeneidade, a especificidade, foram sempre os factores inibidores apontados pela administração para a definição e aplicação de medidas que colocassem o 1.º ciclo e o pré-escolar ao nível dos outros graus de ensino e no mesmo patamar de

um sistema de administração e gestão centrada na escola. A constituição de centros escolares, com instalações e equipamentos adequados, com auditório, centro de recursos, salas de aulas específicas, ginásio, etc., e, com um número significativo de docentes, conduziriam à quebra do isolamento e à possibilidade do funcionamento de órgãos e estruturas que dinamizassem a acção educativa individual.

Neste sentido, a necessidade de formar uma escola com dimensão humana capaz de se constituir como comunidade passaria, assim, pela constituição de agrupamento das escolas infantis e básicas da mesma área geográfica. Esta solução organizacional de agrupamento foi avançada novamente em 1996-97 pela Equipa de Projecto da educação Pré-escolar, 1.º Ciclo do Ensino Básico e Educação Básica Mediatizada, depois denominado Projecto Educação Primeira, e a funcionar no Instituto de Estudos da Criança, da Universidade do Minho, e dependente do Departamento da educação Básica do Ministério da Educação. No entender desta equipa, a abordagem da problemática que afecta estes níveis de educação e ensino deve assumir uma perspectiva sistémica, que englobe: os problemas da rede escolar; - a descontinuidade da relação em consequência da permanente instabilidade do corpo docente; - a inclusão de alunos com necessidades educativas especiais; - o desajuste dos horários face às necessidades sociais contemporâneas; - a formação contínua centrada nas necessidades dos docentes; - e, a existência de serviços de apoio.

Assim, só faria sentido falar de associações, de agrupamentos, de comunidades escolares, se, de facto, estes representassem um meio capaz de apoiar os professores nas mudanças das suas práticas profissionais. Então sugere João Formosinho, que poderíamos chamar-lhe mais do que Agrupamentos de Escolas, que significa apenas, um conjunto de escolas agrupadas, mas caminharmos para um conceito mais exigente, onde se pretende uma mudança efectiva da escola chamando-lhe escolas-comunidade.

O despacho normativo n.º 27/97, de 2 de Junho

No seguimento dos estudos realizados e das orientações que apontavam para a valorização dos recursos regionais e locais, surge o Despacho n.º 27/97, de 2 de Junho, que fomentou, em regime de experiência, a criação de agrupamentos de escolas, como uma nova forma do exercício da autonomia, vendo a escola como o centro privilegiado da implementação das políticas educativas.

Finalmente o poder político tinha olhado estes ciclos de

ensino no seu todo, agilizando um diploma legal, para que a democraticidade, a sequencialidade, a quebra do isolamento e a valorização das experiências em curso fossem tidas em linha de conta.

Este diploma previa que o conselho executivo englobasse, obrigatoriamente, representantes de todos os níveis de ensino existentes no agrupamento e tivesse como objectivo primordial a participação das escolas nas seguintes áreas:

- Repensar e reanalisar a rede da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
- Desenvolver projectos educativos de escola, abrindo as portas a outras instituições;
- E, perspectivar outras opções organizativas;

Dando continuidade às políticas de descentralização da década de 80, com especial relevo nos anos 90, a criação dos agrupamentos de escolas foram um passo importante na adopção de medidas tendentes a minimizar o isolamento das escolas do 1.º ciclo e jardins-de-infância.

Até aqui, ao contrário das escolas do 2.º e 3.º ciclo, os jardins-de-infância e as escolas do 1.º ciclo encontravam-se destituídas de órgãos políticos de tomadas de decisão dado que não era exigido aos estabelecimentos de ensino possuírem instrumentos de planeamento e de regulação da acção, tais como o Projecto Educativo de Escola.

A melhoria efectiva da oferta dos serviços prestados aos alunos daqueles grupos etários carecia de dinâmicas pedagógicas organizacionalmente sustentadas, que, por sua vez, requeriam uma socialização profissional colaborativa que superasse o isolamento e o individualismo, pelo que só uma verdadeira escola, com uma dimensão adequada, poderia viabilizar essas aspirações antigas.

Quem acompanhou estas experiências (no ano lectivo 97/98) pôde observar o dinamismo existente nestes Agrupamentos, o empenhamento dos professores e dos membros dos órgãos de gestão, a dinamização de actividades pedagógicas e o funcionamento dos novos órgãos, a partilha de materiais e de experiências.

Esta experiência pôs em evidência a necessidade de um outro enquadramento legal, da definição de competências próprias ou delegadas, de um orçamento próprio e de constituição de um conselho de administração possibilitador da capacitação e responsabilização de actos de gestão financeira desse mesmo orçamento, alternativo a uma política de subsídios pontuais.

O decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio

Assim, no ano seguinte, tendo por base um estudo prévio da autoria de João Barroso, depois de algumas alterações decorrentes da consulta pública e de um parecer do Conselho nacional de Educação, é publicado o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que regulamenta o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, alterado mais tarde, após apreciação parlamentar, pela lei n.º 24/99, de 22 de Abril.

A autonomia e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização de escola, numa linha que visava a territorialização das políticas educativas e o desenvolvimento de estratégias locais para as causas educativas.

Logo no preâmbulo do Decreto-lei n.º 115-A/98, é feita uma alusão directa à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico não os excluindo como sempre, mas impondo e, exigindo a sua participação nesta situação organizativa:

“O presente diploma dá especial atenção às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos jardins de infância, integrando-os, de pleno direito, numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, o que até agora não tem acontecido”.

“O presente diploma permite que sejam encontradas soluções organizativas adequadas às escolas de maior dimensão e às escolas mais pequenas e isoladas”.

O Decreto-lei n.º 115-A/98, pretende valorizar não só as escolas de grandes dimensões, mas igualmente as pequenas e isoladas, diminuindo esse conflagrador e secular isolamento. Para tal previa a criação de agrupamento de escolas que pudessem integrar diversos graus de ensino, com identidade própria, com dinâmicas locais próprias e impunha o levantamento rigoroso das necessidades educativas através da criação das cartas educativas e, ao mesmo tempo considerava a escola como o centro das políticas educativas e diz favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.

Para Formosinho & Machado (1999: 115), *“esta intenção politicamente expressa de criar e incentivar a construção de escolas ao nível de educação básica inicial, constituiu, sem dúvida, um dos aspectos, mais envolventes do Decreto-lei n.º 115-A”.*

Esta tentativa de transferência de competências e da implementação de uma gestão centrada na escola através da

eleição de órgãos próprios para que conduzisse à participação de todos os actores constitui sem dúvida um processo digno de transformação para o 1.º ciclo e o pré-escolar.

O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituídos por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais ciclos de ensino (de organização horizontal ou vertical), partindo de um projecto pedagógico comum, com vista a: a) favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos; b) superar situações de isolamento; c) reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos; d) garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão; e) e, valorizar e enquadrar experiências em curso.

O tipo de organização a construir com este modelo de agrupamentos dependerá muito das ordens constitucionalizadas, tanto no plano formal como simbólico, mas também da coordenação das micropolíticas e da gestão das fronteiras internas e externas.

A criação dos agrupamentos foi norteada, apesar da retórica de descentralização e territorialização, pela tradição burocrática e centralizadora. Apesar do discurso plural sobre a autonomia, desenvolvido desde a década de oitenta, e de algumas iniciativas tímidas sem impacto significativo e logo dissolvidas na lógica de funcionamento dominante da burocracia ministerial e das escolas, a administração da educação permanece fortemente centralizada, e continua a manter uma vocação fundamentalmente regulamentadora na forma como se relaciona com as escolas. Nesta lógica, a escola é entendida e tem funcionado como um serviço periférico do Estado, lugar de execução de políticas definidas centralmente para a prestação do serviço de educação.

No mesmo sentido, as Direcções Regionais e os Centros de Área Educativa não se revelaram instâncias facilitadoras da descentralização da educação, uma vez que rapidamente a administração central encontrou nas Direcções Regionais o modo para retornar o controlo quase absoluto sobre o sistema, que lhe estava a escapar por incapacidade de tudo conduzir a partir do centro.

Ao poder central, apesar do discurso da autonomia das escolas, fez sobressair, neste processo de constituição dos agrupamento, uma lógica centralista da administração, procurando regular as práticas sócio educativas das escolas, reforçando a sua influência e autoridade sobre elas.

Apesar desta falta de autonomia, foi possível identificar práticas pontuais que pressupunham uma determinada margem de poder de decisão, as quais, por referência aos

diplomas legais, eram consideradas práticas marginais de autonomia ou autonomias clandestinas que se traduziam em infidelidades normativas. Estas práticas reflectiam, muitas vezes os juízos discricionários de quem possuía maior poder de influência dentro da organização escolar ou também daqueles que viam na autonomia o texto e o pretexto da sua vivência dentro do sistema educativo.

O despacho normativo n.º 13.131/2003, de 8 de Julho

Com a tomada de posse do XV Governo Constitucional, vamos assistir a um ataque violentíssimo à autonomia e à descentralização, em nome de um projecto reformista de modernização organizativa e de processos da Administração Educativa e a uma racionalização da estrutura orgânica.

“No que respeita à autonomia das escolas não se descortina um único aprofundamento substantivo, limitando-se o diploma a observar cuidadosamente um princípio de disciplina e de conveniência discursivas e formais, repetindo que as escolas são “titulares de uma crescente e desejável autonomia”. (Lima, 2004: 23)

Em termos práticos, vai assistir-se à uniformização dos agrupamentos de escolas (constituídos e a constituir), implementada pelo Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho, muito contestada por todos os actores educativos, mas bem recebida pela administração central e pela administração desconcentrada “DRE’s e CAE’s” contribuindo para o isolamento mais profundo de grande parte dessas escolas.

“(…) que um dos seus objectivos é o de “[a]grupar efectivamente todas as escolas localizadas no território português continental, de forma a integrar todas elas em unidades de gestão [...]” (1.1,a); que os agrupamentos verticais deverão ser privilegiados (argumento do percurso sequencial dos alunos) e que “só serão admitidos agrupamentos horizontais em casos excepcionais, devidamente fundamentados pelo director regional de educação respectivo” (Lima, 2004: 23).

Integrado na política de reforma estrutural do ME e do sistema educativo, aquele despacho surge como mais um passo no

“(…) ordenamento das ofertas educativas, numa perspectiva de criação de condições de gestão das escolas, de racionalização dos meios e de aumento da qualidade das aprendizagens”.

“(…) a interrupção (autoritária) da horizontalidade voluntária e a imposição burocrática da verticalidade na constituição dos agrupamentos de escolas (pelo menos de alguns, por enquanto), verificamos, no mesmo sentido atrás referido, a retração evidente de alguns elementos constitutivos do princípio da comunidade e, consequentemente, a presenças de uma lógica de desvalorização das colegialidades solidárias e, mesmo, de outros princípios de justiça, cidadania e igualdade, estruturantes do domínio público”. (Afonso, 2005:13)

A verticalização forçada

Este processo de agrupamento de escolas em unidades de gestão assume que cada escola ou jardim adopta nova categoria administrativa de subunidade de gestão, apontando para uma lógica de verticalização, quase sempre encontrada sem o consenso dos intervenientes locais.

“Invocando alguns princípios pedagógicos relevantes, o despacho em causa revelou no entanto um manifesto desprezo pelos actores, processos e dinâmicas anteriormente envolvidas na construção dos agrupamentos, horizontais e verticais”. (Lima, 2004:27)

Esta imposição vem contrariar a possibilidade da criação de agrupamento de cariz vertical ou horizontal, consoante a realidade a que respeita, através do envolvimento e responsabilização das dinâmicas locais, tal como preconizado no Decreto-lei n.º 115-A/98, num processo de construção progressiva da autonomia.

Os agrupamentos XXL

Surgem neste contexto, unidades organizacionais de grandes dimensões, por nós denominados Agrupamentos XXL, cuja eficácia em termos pedagógicos e as verdadeiras vantagens para as escolas e para os alunos só poderão ser avaliadas daqui a algum tempo, mas que desde logo se nos afiguram carregadas de interrogações e dúvidas.

“O agrupamento vai emergindo normativamente como o futuro locus estratégico, onde muito se jogará em termos políticos, organizacionais e administrativos, acarretando uma consequente menor centralidade de cada escola ou estabelecimento educativo, a partir de agora classificado de “singular””. (Lima, 2004: 26)

Assiste-se assim, a um movimento ambíguo e contraditório, tendo de um lado a autonomia, (pelo

menos em termos legislativos e de discursos) e do outro o centralismo de algumas medidas. Daí que, apesar de alguns passos descentralizadores apresentados nos anos 90 em termos de administração e gestão, seja frequente termos a percepção de que a verdadeira autonomia das escolas ainda está longe de se verificar.

“Acontece que agrupar escolas isoladas, ou outras, pode ser uma boa medida, embora muito dependente dos processos seguidos, dos protagonistas envolvidos, das vontades e das racionalidades em presença. Agrupar todas as escolas obrigatoriamente através de uma lógica imposta de “verticalização”, sujeitando os agrupamentos horizontais à sua reconversão forçada, é insistir numa lógica de dominação e de imposição hierárquica de todo incompatível com os objectivos de democratização da educação e com a (retórica) da autonomia da escola”. (Lima, 2004: 27)

A terminologia agrupamentos horizontais-verticais é a mais admitida e a mais utilizada, no entanto, podemos considerar que podem ser entendidos ambos os agrupamentos como verticais, uma vez que qualquer um deles pressupõe a existência de dois ou mais níveis de ensino. Esta distinção assenta na lógica de uma cultura profissional de monodocência e de uma visão globalizadora do currículo na educação Pré-escolar e na concepção de professor generalista no 1.º Ciclo, patente nos agrupamentos horizontais, e uma visão disciplinar dos currículos nos 2.º e 3.º Ciclos, integrando os agrupamentos verticais.

“As boas soluções nunca são necessariamente boas para todos, independentemente das circunstâncias e dos contextos, e raramente são aquelas que, desenhadas nos gabinetes que pensam, se arrogam o estatuto de decisões óptimas e de generalização universal, à prova de qualquer intervenção dos actores considerados periféricos e condenados à condição de meros executores, mesmo assim devidamente vigiados”. (Lima, 2004: 27)

A especificidade do 1.º ciclo e do pré-escolar

Formosinho (1998) remete-nos, a este respeito, para as diferenças da cultura profissional de educadores de infância e professores do ensino primário, que é claramente distinta da cultura profissional baseada numa lógica disciplinar dos professores do 2.º e 3.º ciclos. O autor chama a atenção para estas diferenças, fazendo realçar o carácter holístico da educação pré-escolar e do ensino primário, em oposição a

uma identidade profissional baseada numa área específica do conhecimento. Segundo Formosinho a verificação de culturas profissionais diferentes dá origem a práticas organizacionais diferentes, bem como a culturas organizacionais diferentes.

Estas culturas profissionais distintas reflectem-se nas políticas dos agrupamentos, nas práticas docentes e na vida quotidiana das escolas diferentemente agrupadas. A cultura profissional, baseada na monodocência polivalente e na responsabilidade integral é distinta da cultura profissional baseada na lógica disciplinar. Assim, havendo um desempenho pedagógico generalista, a identidade profissional baseia-se, não numa ligação a uma área específica do saber, mas numa ligação aos sujeitos da educação, os professores do 1.º ciclo e os educadores de infância identificam-se como professores de crianças. Num desempenho que assume uma responsabilidade integral pela criança há uma perspectiva holística que está ausente da tendência natural de compartimentação disciplinar presente nos 2.º e 3.ºs Ciclos. Estas diferenças de culturas profissionais dão origem a práticas organizacionais diferentes e a uma cultura organizacional diferente.

A transformação de uma escola com culturas e práticas de isolamento e individualismo para outra escola de comunidade e cooperação, passa pela solução “associação de escolas” com órgãos de administração próprios e garantias de pressupostos de autonomia, entre os quais salientamos a afectação de professores aos agrupamentos, bem como de outros professores especializados.

Esta especificidade do 1.º Ciclo, manifesta-se de muitas maneiras: na iniciação à aprendizagem, na visão globalizadora que constitui a monodocência, na gestão integradora de tempo e espaço, na relação pedagógica dependente de relações pessoais, no maior acompanhamento e no maior conhecimento dos alunos, nas relações estreitas entre si e os pais dos alunos, nas escolas de reduzidas dimensões de alunos e espaços, alimentada com fracos recursos do tipo “escolas de quadro e giz”, na rede desarticulada e dispersa, no isolamento profissional, na forte tutela administrativa, na inexistência de financiamentos específicos, nas limitações em recursos materiais, na dependência da boa vontade autárquica, isto é, um sem número de acções que a distingue e a torna muito peculiar e própria. É no fundo a educação primeira.

Nesta mesma linha, Sarmento (1998: 33), analisa a situação da seguinte forma:

“i), uma grande uniformidade, inerente à elevada formalização das práticas escolares supostas na regulação normativa, de orientação panóptica; ii), elevada variedade morfológica das escolas, quanto ao número de alunos, dimensão, instalações, inserção local, etc., que se procura contrariar por efeito da formalização referida em (i); iii), escolas destituídas de órgãos políticos de tomada de decisão, dado que ao Conselho Escolar são exclusivamente cometidas tarefas na área técnico-pedagógica e não é legalmente exigido aos estabelecimentos de ensino que possuam instrumentos de planeamento e de regulação da acção, tais como o Projecto Educativo de Escola; iv), ausência de capacidades administrativas mínimas, por efeito da tutela administrativa das escolas estar fora delas, nos órgãos desconcentrados da administração estatal; v), exercício de um elevado controlo a partir das diferentes instâncias, hierarquicamente organizadas, em que se estrutura a administração educacional específica para este nível de ensino; vi) orientação pedagógica desenvolvimentista, (...) de tendência curricular globalizadora direccionada para ao desenvolvimento integral dos alunos.

Desta verificação decorrem divergências de interesses relacionadas também com o estatuto dos professores dos diferentes níveis de ensino, o que permite afirmar que embora tenha sido dada a oportunidade a educadores e professores do grau de licenciatura, esta não foi a condição que solucionou estas divergências uma vez que, as diferenças organizacionais se mantêm.

O nivelamento actual das habilitações literárias de todos os docentes “a licenciatura”, não diminui as diferentes condições de trabalho, de carreira, de acesso a cargos, o deficiente e directo relacionamento com os encarregados de educação e autarquias, as diferentes acessibilidades, etc., tudo isto conduzindo durante anos à menorização do estatuto da monodocência.

Quando estes profissionais integram agrupamentos verticais, a segregação, os constrangimentos, a localização da sede, as distâncias das escolas à sede do agrupamento, o sentimento de não pertença e de alheamento, constituem marcas que conduzem à sua consideração da situação de estranhos que pautará inevitavelmente a sua actuação e participação nas estruturas dos agrupamentos verticais.

Do ponto de vista da administração, estes agrupamentos, apresentam-se como a solução natural para o ordenamento organizacional do ensino básico, uma vez que esta solução representa o modelo institucional querido e pretendido, por

não necessitar de novas instalações, funcionários e recursos que se encontram de há muito em todas as escolas do 2.º e 3.º ciclos e, em muitos dos casos em demasia.

De acordo com Formosinho, os Agrupamento Verticais assemelham-se em muito à lógica organizacional das Escolas Básicas Integradas, vindo conferir unidade formal à educação básica, procurando minimizar as diferenças atrás apontadas o que é, de facto, difícil e requer uma conjugação de pontos de vista que implica um processo de reflexão participado. Caso contrário, correm o risco como diz Formosinho de:

“Muitas vezes, os agrupamentos verticais, apenas justapõem na mesma unidade organizacional subconjuntos profissionais diferentes com interações escassas, geralmente sobre questões instrumentais que não envolvem uma inovação para melhorar as práticas dos profissionais”. (1998: 62)

Chegados a este ponto, e dada a inflexão que houve a partir de 2003, com a imposição da verticalidade funcional, entendemos fazer o ponto da situação sobre o papel, o estatuto, o lugar e a participação que as escolas e os professores do 1.º ciclo e do pré-escolar têm nos actuais Agrupamentos, que sinteticamente, podem ser assim considerados:

(a.) Com uma média de mil alunos cada e duzentos ou mais professores, separados organicamente e por classes;

(b.) A funcionar como as antigas escolas, com ligeiras alterações pontuais, independentemente de os órgãos de gestão terem elementos do 1.º ciclo e do pré-escolar, onde os diversos ciclos se reúnem sistematicamente em separado;

(c.) Como agrupamentos, onde a escola sede funciona apenas como pólo receptor de ofícios, queixas, petições e lugares de reunião, funcionando como substitutos legais das direcções e das antigas delegações escolares;

(d.) Em agrupamentos onde as festas e as comemorações são feitas em cada capela que faz parte do agrupamento;

(e.) E, onde normalmente o presidente do conselho executivo, “o doutor”, é unicamente presidente do seu ciclo (na generalidade dos casos do 2.º e 3.º ciclos), comportando-se como se os outros graus de ensino não existissem, sendo “o educador vice presidente” o responsável pelo pré-escolar e “o professor vice presidente” o responsável pelo ensino primário. Estes agrupamentos “verticais” são caracterizados pela inviabilização das condições organizativas propiciadoras da autonomia e da reflexão formativa.

Assim, e porque entendemos que a participação dos

diversos actores do 1.º ciclo é redutora e limitada ao acto eleitoral, o isolamento é manifesto, a participação é ritual e reduzida às reuniões de sector, as tomadas de decisão obedecem ao formato delineado pela administração central e conduzidas pelos conselhos executivos, a sequencialidade está de novo balizado à sala de aula, a partilha de experiências não se faz entre sectores de ensino, mas e, eventualmente (não sendo a regra), dentro do mesmo sector e fundamentalmente a autonomia obedece a uma lógica estatal da modernização administrativa com um único intuito de aliviar a administração central dos problemas de execução que não consegue resolver, mas, melhorando os mecanismos de planeamento e controlo, equivalente a um processo de recentralização administrativa.

Neste sentido, importa perguntar, se esgotado que está este modelo de 2003 “o modelo da imposição da verticalidade” se não será chegado o momento de voltarmos atrás de 1998, e começar a reclamar órgãos de gestão e administração só para o 1.º Ciclo e o Pré-Escolar, isto é, reclamar as associações de escolas só e dentro destes ciclos de ensino.

Não advogamos *in limine* o regresso às ditosas delegações escolares. Só a demência é que nos poderia tentar tal solução...! Esta perspectiva, advém-nos, não só da análise teórica que fizemos e fazemos à verticalidade imposta, mas também ao conjunto de respostas que apurámos no nosso inquérito, quando questionamos os professores com a seguinte questão: “Qual era a opinião dos professores sobre os actuais Agrupamentos Verticais”:

As suas respostas traduziram-se no seguinte:

Os agrupamentos verticais, segundo 82.5% dos professores inquiridos, conduziram a um maior isolamento e dependência das escolas do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar; para 93% dos professores, os agrupamentos, reforçaram o centralismo e a burocracia; para 79% dos inquiridos, transformaram a escola-sede em representantes do poder central; para 76% criaram super-estruturas administrativas para melhor controlar; transformaram as escolas do 1.º ciclo em meros apêndices dos sistema, isto para 82% dos inquiridos e para 90% constitui uma solução uniforme pronto-a-vestir.

Esta participação virtual dos professores, este moderno isolamento e controlo férreo das escolas, esta falsa sequencialidade que continua a existir somente entre o Pré-Escolar e o 1.º Ciclo e a redutora democraticidade circunscrita aos actos eleitorais, leva-nos a concluir que

a solução reside, por um lado, na necessidade de formar uma escola com dimensão humana capaz de se constituir como comunidade; passando forçosamente pela criação de agrupamentos de escolas que combata os falsetes atrás apontados, sobrevalorizados pelas semelhanças institucionais dos diversos níveis de ensino e desvalorizados pelos aspectos organizacionais curriculares e pedagógicos que os diferenciam, branqueados com as promessas de coadjuvação à monodocência, com a superação da marginalização e com a resolução da sua debilidade administrativa.

O que pretendemos propor é a criação de estruturas e órgãos próprios para estes graus de ensino, que marginalizados por uma nova retórica autonómica, potenciem a transferência de competências e a implementação de uma gestão centrada na escola através da eleição de órgãos próprios, para que conduzam à participação de todos os actores.

Os agrupamentos horizontais serão, quase de a certeza, a melhor solução para os problemas com que se depara este nível de ensino, sem correr o risco de os diluir no seio dos problemas comuns aos outros ciclos de ensino básico, contribuindo para a superação da dispersão geográfica, para a fragmentação organizacional e para a compartimentação institucional.

No passado a solução, “a solução institucional”, passou pela criação e construção de Escolas Básicas Integradas que garantissem a unidade dos nove anos consagrada na Lei de Bases.

Os argumentos que sustentavam esta retórica inseriam-se na crença da mudança de atitude dos professores do 2.º e 3.º Ciclos, que aceitassem uma educação mais centrada nos problemas dos alunos, numa maior coordenação interdisciplinar e numa maior responsabilização pelo sucesso educativo dos alunos.

No que diz respeito aos professores do 1.º Ciclo, pedia-se que estes evitassem a marginalização, ultrapassassem os constrangimentos da monodocência e fundamentalmente que eliminassem a sua debilidade administrativa. Assim, a construção dum espaço unitário que albergasse os três ciclos sob um único órgão de administração e gestão, que aproveitasse os diversos recursos e caminhasse debaixo de um projecto educativo comum, constituiria a solução organizacional preconizada.

“Isto é, esta solução sobrevaloriza as similitudes institucionais entre os diferentes níveis do Ensino Básico (universalidade, obrigatoriedade e igualdade de acesso) e desvaloriza todos os

aspectos organizacionais curriculares e pedagógicos que os diferenciam”. (Formosinho, 1998: 54)

O espírito de educação básica não prevaleceu...!

A solução passou pela constituição forçada dos agrupamentos verticais. Minimizando as diferenças, espera-se que o tempo cure mágoas, ultrapasse as divergências de cultura profissional e cale as revoltas resultantes de décadas de dependência de estruturas organizacionais não democráticas.

Para a administração bastaria um clique, uma palavra mágica ou um estalar de dedos, para que as convergências superassem as divergências. Pouco ou nada era necessário mudar: as escolas do 2.º e 3.º ciclos já têm as instalações adequadas, os funcionários administrativos necessários, o pessoal técnico e auxiliar à disposição e no que diz respeito aos recursos financeiros, basta baralhar e dar de novo que lá chegará ao 1.º Ciclo alguma coisa!...

“Os agrupamentos verticais parecem ter-se mostrado mais sucedidos em contextos geográficos em que o ordenamento do território corresponde a uma população concentrada. A escola integrada tem o seu sustentáculo não tanto na cultura profissional, mas na cultura da comunidade em que está inserida. Poderão ter, assim, menos sucesso em zonas onde o povoamento é disperso onde a escola não tem esse cimento comunitário congregador”. (Formosinho, 1998: 62)

Se ainda conseguíssemos visualizar vantagens, temos a certeza que os inconvenientes são em número superior ao das vantagens, dada a relação forte entre a cultura organizacional e a profissional. Neste sentido, afirmamos que estes agrupamentos constituem, neste momento, o moderno isolamento do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar.

A solução que preconizamos, passa numa primeira instância pela construção de Centros Escolares para o 1.º Ciclo e para o Pré-Escolar, de forma a superar os problemas organizacionais e pedagógicos destes graus de ensino.

“Estas diferentes culturas profissionais dão origem a práticas organizacionais diferentes e a uma cultura organizacional diferente. Sabemos que a cultura organizacional é muito devedora da cultura profissional”. (Formosinho, 1998: 62)

A criação de Centros Escolares (para o Pré-Escolar e para o 1.º Ciclo), tem a ver com as semelhanças entre as

finalidades da educação pré-escolar e primária, com a maior dependência da relação pedagógica, com a necessidade de articulação mais directa dos professores com os encarregados de educação, com as características dos modelos curriculares baseados na globalização e na iniciação, e com um conjunto de características negativas que também os une: a dispersão, o isolamento, a debilidade logística e administrativa e a dimensão das suas escolas.

Pelo exposto, poderemos perceber que em termos curriculares e pedagógicos a criação de Centros Escolares para estes dois níveis de ensino, será o mais acertado, uma vez que a escola primária em Portugal apresenta esta realidade:

- Dimensão rural desajustada da construção de uma sociedade urbanizada e em queda demográfica acelerada;
- Escola sem comunidade docente, porque dispersa e formada por pequenas unidades;
- Ensino autónomo a montante e a jusante. Vive como se fosse uma realidade auto-suficiente em termos curriculares e pedagógicos *“vive como se fosse uma ilha”*;
- É formado maioritariamente por escolas de 1 e 2 lugares, com grupos restritos de alunos, designadas agora de *“escolas isoladas”*;

“Estas escolas unitárias, de lugar único, são também geralmente escolas degradadas, até porque a sua situação de declínio de população escolar não justifica grandes investimentos na conservação das instalações. Por isso, são escolas geralmente pobres, sem equipamentos convenientes ou até mesmo, em alguns casos, miseráveis”. (Formosinho, 1998: 27)

- Escolas sem equipamentos e orçamento próprio;
- Escolas com descontinuidade da relação pedagógica, impedindo o estabelecimento de relações e a construção de projectos e dinâmicas duradouras;
- Escola caracterizada pela falta de cultura de comunicação das suas experiências;
- Inexistência de apoio curricular especializado;
- Fragmentação organizacional e participação institucional não potenciadora antes obstaculizante do trabalho em equipa, facilitador do individualismo no exercício da docência.

Só a criação destas unidades organizacionais baseadas no redimensionamento da rede escolar e suportadas pelos Centros Escolares, permitirá uma socialização mais diversificada dos alunos do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar.

Estas novas unidades assim concebidas, potenciam espaços mais diversificados, a gestão de todos os seus recursos humanos e de apoios especializados, permitem ultrapassar a monodocência integral, conduz à estabilidade profissional, à aquisição de competências com as novas tecnologias, à criação de um centro de recursos e à introdução no sistema de outros profissionais de ajuda, tão importantes nos tempos que correm.

Os Centros Escolares conduzem-nos à conquista de uma escola mais democrática e mais autónoma, envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis e contribuindo para alterar em definitivo o papel do Estado na Educação.

“(...) o reforço da autonomia das escolas constitui uma necessidade essencial para a revitalização da sua democracia interna. Na verdade, embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia. Só a autonomia garante o poder, os recursos e a capacidade de decisão colectiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização. Sem autonomia, a democracia não passa de uma ideologia. (Barroso, 2005:117)

Referências bibliográficas

AFONSO, Natércio, (2005) *Investigação Naturalista em Educação – Um guia prático e crítico*, Porto, ASA Editores, S.A.

BARROSO, João, (2005), *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa, Universidade Aberta;

CLÍMACO, Maria do Carmo RAU, Maria José (1988), “A Gestão no Ensino Primário e no Ensino Preparatório”, pp. 173-203, in *O Ensino Básico em Portugal*, Porto, Coleção Biblioteca Básica de Educação e Ensino, Edições ASA – Clube do Professor.

BARROSO, João (2005), *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa, Universidade Aberta;

FORMOSINHO, João (1998), *O Ensino Primário, de ciclo único do ensino básico a ciclo intermédio da educação básica*, Lisboa, Ministério da Educação, Programa Educação para Todos;

FORMOSINHO, João *et al.* (1998). “A Administração das Escolas no Portugal Democrático”, pp. 99-118, in *Autonomia Gestão e Avaliação das Escolas*, Porto, Edições ASA;

FORMOSINHO, João *et al.* (1999), *Comunidades Educativas – Novos Desafios à Educação Básica*, Coleção Minho Universitária, Braga, Livraria Minho;

LIMA, Licínio (2000) “Administração Escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas”, pp. 41-77, in *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica Editora;

LIMA, Licínio (2004) “O Agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada”, *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), pp. 7-47, Braga, Universidade do Minho;

LIMA, Licínio (2004a), “O Papel dos Agrupamentos de Escolas na Reorganização do Sistema Educativo”, pp. 29-44, in *Actas: O Futuro da Escola Pública em Portugal – Que Papel para os Agrupamentos de Escolas*, Guimarães, Centro de Formação Francisco de Holanda;

PIRES, Carlos (2003) “A Administração e Gestão da Escola do 1.º Ciclo: o Caso das Comissões Executivas Instaladoras”, pp. 102-109, in *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, n.º 3, Lisboa;

PIRES, Carlos (2003), *A Administração e Gestão da Escola do 1.º Ciclo: O órgão executivo como objecto de estudo*, Políticas de Educação, Lisboa, Departamento de Educação Básica;

SARMENTO, Manuel Jacinto (1998) Autonomia das Escolas: dinâmicas organizacionais e lógicas de acção, *Actas do Seminário “A territorialização das Políticas Educativas”*, Centro de Formação Francisco de Holanda, Guimarães, Universidade do Minho;

LA GESTION DES ÉCOLES MATERNELLES ET DES GARDERIES ET LE NOUVEAU DISPOSITIF DE GESTION DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLIQUES

RÉSUMÉ

La décentralisation et l'autonomie sont des principes fondamentaux présents dans le “Décret-loi n.º 115-A/98” du 4 mai, qui a introduit un nouveau dispositif de gestion des établissements scolaires publics. Un des aspects charismatiques du texte légal est l'inclusion des écoles maternelles et des garderies dans des unités organisationnelles, dénommées “agrupamentos de escolas” (groupements verticaux – avec des établissements de niveau d'enseignement différent, ou groupements horizontaux – avec des établissements du même niveau). À l'envers, le “Despacho n.º 13.313, du 9 avril 2003, semble introduire une différente politique, dont nous essayons de déceler les paradoxes, de comprendre la dynamique qui découle de son application, et qui réunit dans ces grandes unités de gestion un nombre élevée d'enseignants et élèves, en discutant si ce nouveau dispositif d'administration des établissements scolaires n'a pas aboutit à créer, encore une fois, l'isolement de l'enseignement préscolaire et du premier cycle, au sein d'un système démocratique que continuerait à les marginaliser.

Mots-clés: Décentralisation – Autonomie – Atomisation – Établissement scolaire – Unité de Gestion.

A Utilização dos Recursos Públicos e o Envolvimento da Iniciativa Privada

CRISTIANA NUNES DE OLIVEIRA

Escola de Tecnologia e Gestão de Barcelos, Portugal

RESUMO

O Estado não pode alienar-se do financiamento da educação, no entanto, deve permitir a flexibilidade pedagógica do currículo escolar para que os interlocutores se envolvam com as restantes instituições privadas na optimização e gestão financeira dos recursos públicos, quer pela via do financiamento de projectos comuns quer pela melhoria dos projectos educativos das escolas. Nos dias de hoje, este envolvimento é primordial para a motivação dos alunos e consequentemente para o sucesso escolar. Se por esta via evitarmos o insucesso escolar evitaremos o desperdício dos recursos públicos numa educação mal sucedida.

Palavras-chave: Ensino secundário – Escolas Profissionais – Autonomia – Partenariado – Rentabilidade.

Introdução

A abordagem da utilização dos recursos públicos remete-nos sempre para as questões da eficiência e da eficácia.

Assim, não é recente a preocupação com a eficiência e a eficácia da utilização dos recursos públicos disponíveis para a educação. No paradigma educativo instalado, apesar dos esforços e de alguns resultados alcançados que demonstram eficiência das escolas na aplicação de regulamentos governamentais que têm visado o aumento do sucesso das escolas por via do sucesso de cada aluno (Silva, 1995: 35), o sucesso escolar dos alunos ainda não atingiu os níveis desejados, pois as percentagens médias de insucesso por repetição de ano, no ensino secundário, têm-se situado acima dos 30%¹ e por isso, o sistema educativo português não tem sido eficaz, desperdiçando recursos públicos. Como o Professor Albino Reis, Vice-reitor da Universidade Lusíada: *“A eficiência consiste em executar muito bem uma dada tarefa; a eficácia consiste em executar o que precisa ser*

feito”, abordando a máxima de Peter Drucker: *“não há nada mais inútil de que fazer na perfeição algo que não precisa de ser feito”*. É o que acontece muitas vezes nas escolas, mesmo com as resistências, já consideradas normais à mudança, quando se deparam com as sucessivas reformas e alterações no sistema educativo, quase sempre baseadas em revisões curriculares, os professores conseguem executar as novas tarefas com eficiência, apesar da inevitável instabilidade nas escolas que abanam os pilares do sistema.

Eis, então, a grande questão com que todos nos deparamos diariamente: O que precisa ser feito para a eficácia da utilização dos recursos públicos afectos à educação e formação?

A autonomia necessária

Alguns países desenvolvidos têm optado por implementar reformas no sistema de ensino privatizadoras da educação (sem eliminar o principal papel regulador, financiador e fiscalizador do Estado) como resposta aos

problemas de utilização racional e flexível dos recursos públicos, geralmente regulados por normativos, circulares, etc., que precisam com exactidão conteúdos e critérios a considerar no currículo dos cursos que uniformizam a gestão pedagógica das escolas tornando-a demasiado rígida para as diferentes necessidades de cada aluno.

Os alunos não são iguais, os professores não são iguais, as escolas inserem-se em contextos diferentes, logo as estratégias de actuação devem ser encontradas por cada escola dentro da sua «identidade».

Sem pretender abordar a privatização da educação nos seus diversos modelos e vertentes, as questões da autonomia na organização pedagógica e na organização curricular afiguram-se primordiais para a eficácia da utilização dos recursos afectos à educação.

O Estado não pode alienar-se do financiamento da educação, no entanto, deve permitir a devida flexibilidade pedagógica do currículo escolar, incluindo dos conteúdos programáticos, dando lugar a uma intervenção estatal de definição programática assente nas competências essenciais a adquirir pelos alunos. A configuração curricular imposta pelo Ministério da Educação, tem sido demasiado pormenorizada e rígida pelo peso dos exames nacionais na conclusão dos cursos, uniformizando as necessidades didácticas de todos os alunos.

Embora nos últimos anos se tenha começado a investir na formação dos professores na área da individualização do ensino, o facto é que, o modelo pedagógico das escolas tem mantido a máxima “ensinar a todos como se fosse um só”, aplicando uma cultura de homogeneidade que dificulta a integração e a aprendizagem dos alunos que se situam fora do padrão idealizado pelos serviços do Ministério da Educação.

Por outro lado, este modelo não sofreu ainda grandes alterações porque os professores se sentem pressionados para o cumprimento desenfreado dos programas, demasiado extensos para o tempo disponível, uma vez que os exames nacionais dos alunos, para efeitos de conclusão e certificação do ensino secundário, são a base do *ranking* nacional do desempenho das escolas e também têm um papel regulador do acesso ao ensino superior, que está sujeito a *numerus clausus*. Estas condicionantes paralisam a capacidade empreendedora dos professores para a concretização das mudanças necessárias aos métodos de ensino e aprendizagem (GAAIRES, 2006: 28) que permitissem acompanhar as dinâmicas de evolução da actualidade social e económica,

porque têm a grande preocupação de valorizar a capacidade dos alunos repetirem as matérias leccionadas nas provas escritas de avaliação quantitativa.

Como referiu o Professor Joaquim Azevedo, num Seminário Regional, (2004: 40), sobre as pontes para o mundo do trabalho: “*A «trabalha técnica» que hoje enche as escolas até ao tecto, que tudo tem previsto e que inferniza o trabalho autónomo dos docentes e dos directores das escolas, não dá espaço a uma ampla e sustentada participação social. Muitas vezes até convive mal com ela.*”

Assim, só com o alargamento das autonomias escolares é possível facultar aos professores e alunos a possibilidade de existência de processos de negociação e diferenciação das aprendizagens, bem como, de desenvolvimento de actividades em parceria com os *stakeholders*² das escolas, tais como, autarquias, universidades, centros de investigação e desenvolvimento, organizações não governamentais, hospitais, empresas, associações empresariais e outras, vital para a criação de ambientes escolares entusiasmantes e potenciadores de maior auto-estima por parte dos alunos e dos professores, independentemente se os cursos visam a saída para o mercado de trabalho ou o prosseguimento de estudos.

O partenariado útil

Nunca antes se falou tanto na necessidade de «abertura da escola ao meio», da responsabilidade social das instituições e dos projectos em rede para aproveitamento e criação de sinergias. As palavras de ordem na generalidade dos programas do actual Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2007-2013, bem como dos restantes programas de apoio da União Europeia, são: alianças estratégicas; parcerias; rede; inovação; empreendedorismo.

Assim, as escolas não podem alhear-se destas dinâmicas, mas aprender com elas para se regenerarem e sobretudo para serem parceiras na concretização dos objectivos de melhoria da empregabilidade e coesão social por via do aumento da qualificação das pessoas e melhoria do sistema educativo e formativo.

Para tal, é preciso que as escolas deixem de viver como se fossem um mundo à parte da vida empresarial; precisam clarificar junto das organizações empresariais e culturais a sua missão e com essa clarificação as contrapartidas que cada uma pode usufruir na elaboração e execução de projectos comuns.

Este é um processo de conquista paulatina, dada a falta de experiências anteriores enraizadas.

Cada escola possui idiossincrasias de que pode e deve tirar partido para facilitar o seu envolvimento com as restantes instituições privadas³.

Este envolvimento é imprescindível quando se pensa na optimização e gestão financeira dos recursos, pois para além das questões do possível financiamento privado nestes projectos, sobressaem as questões de melhoria dos projectos educativos das escolas, contribuindo desta forma para o alcance e concretização dos objectivos das políticas de educação e formação, já que promovem o sucesso escolar e por isso evitam o desperdício de recursos públicos numa educação mal sucedida, a maioria das vezes por falta de momentos de experimentação e por falta de estímulos para a criatividade e empreendedorismo.

Desta forma, a iniciativa privada mesmo não financiando directamente a educação pela “injecção” monetária, pode fazê-lo de forma indirecta, pois a diminuição das taxas de insucesso escolar originam poupança de recursos públicos que podem ser aplicados em mais e melhor educação.

O exemplo das escolas profissionais

O desenvolvimento do ensino profissional em Portugal é um bom exemplo da utilização eficaz de recursos públicos que envolve parcerias público-privadas viabilizadoras de um programa de combate ao insucesso e abandono escolares e consequente saída desqualificada de alunos do sistema de ensino para o mundo laboral.

Com uma experiência de quase 20 anos da criação das escolas profissionais, o modelo pedagógico adoptado permitiu “o incentivo à participação local na definição do projecto educativo da escola, à elaboração de projectos multidisciplinares e ao estabelecimento de parcerias entre as escolas e as instituições da comunidade” (Silva, 1995: 37), tendo conquistado, com este envolvimento, o seu lugar de parceiros estratégicos das empresas locais.

A discussão sobre a criação de escolas profissionais, em Portugal, surgiu com a proposta de reforma do sistema educativo em 1988, como uma saída viável para acabar com as lacunas originadas pela anterior unificação do ensino secundário⁴.

O modelo do ensino profissional, baseado na iniciativa local com vista a colmatar as carências de qualificação profissional dos jovens e subsequente empregabilidade de técnicos intermédios nas empresas, foi construído num processo de diálogo e negociações entre os Ministérios e com diversos empresários, autarcas, associações culturais e

empresariais, dando origem ao Decreto-lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro, fundador desta modalidade especial de educação escolar, alternativa ao ensino secundário, frequentemente apelidado de regular.

Assim, nos primeiros cinco anos de implementação desta modalidade educativa, abriram, em Portugal, 170 escolas profissionais promovidas por 326 instituições locais, entre elas, associações culturais e humanitárias, câmaras municipais, empresas privadas, entidades da administração pública, associações empresariais e sindicatos, que tiveram como base de consórcio as necessidades do mercado e a vitalidade de cada parceiro.

Com estes promotores, com um modelo pedagógico organizado em sistema modular⁵, que não prescinde da flexibilidade curricular nem da integração nos planos de estudo de práticas em contexto de trabalho, e com um quadro de autonomia singular⁶, foram criadas as condições de eficácia da utilização de recursos públicos para o objectivo de qualificação e sucesso escolar, que as escolas têm aproveitado para a concretização de experiências inovadoras com envolvimento da iniciativa privada, permitindo a fruição pelos alunos e professores de espaços, equipamentos e conhecimentos que atenuam o desnivelamento social e cultural entre os alunos e estimulam novas abordagens mais práticas e experimentais do ensino e da aprendizagem.

Note-se que, no gozo da sua autonomia, as escolas profissionais têm contratado formadores, profissionais nas áreas técnicas dos cursos, que para além das diferenças didácticas, resultantes da experiência profissional que inevitavelmente trazem para a sala de aula, constituem importantes pontos de contacto entre a escola e as empresas.

Os exemplos de parcerias desenvolvidas são muito diversificados, sendo de destacar:

- Estágios dos alunos nas empresas;
- Estágios internacionais ao abrigo do Programa Comunitário Leonardo Da Vinci;
- Visitas de estudo às empresas e feiras profissionais;
- Elaboração das provas de aptidão profissional pelos alunos, mediante acordo de projecto entre estes e as empresas;
- Prestação de serviços às empresas conduzidos pelos formadores e com a participação dos alunos, como por exemplo, criação de *outdoors*, logótipos, gama de brindes publicitários, campanhas publicitárias de novos produtos e serviços, estudos de mercado, ilustração de livros, criação e manutenção de páginas na Internet, tratamento digital de

arquivo, etc.

- Criação de lojas pedagógicas como “empresas de treino” geridas pelos alunos e formadores;
- Participação e/ou organização de espectáculos, desfiles, mostras de produtos e feiras temáticas;
- Organização de seminários, jornadas e sessões técnicas;
- Organização de sessões formativas nas empresas e/ou na escola com empresários e técnicos;
- Desenvolvimento de intercâmbios ao abrigo do Programa Comunitário Sócrates;
- Participação em concursos e competições regionais, nacionais e internacionais;
- Estabelecimento de protocolos de patrocínio na instituição de prémios à excelência dos alunos.

É claro que a natureza dos cursos que algumas escolas ministram, principalmente os cursos ligados às artes, são mais facilitadores do desenvolvimento de parcerias criativas, assim como também, não nos podemos alhear da envolvente escolar pois quanto mais desenvolvida for mais permite esta interacção, no entanto, com mais ou menos esforço todas as escolas profissionais têm conseguido estabelecer parcerias eficazes que fazem delas escolas eficazes no cumprimento dos seus objectivos e na rentabilização do ensino.

A necessidade de transportar as boas práticas para outras realidades educativas

Com este sucesso reconhecido e com a actual criação de cursos profissionais nas escolas secundárias públicas é preciso deixar de lado a discussão pormenorizada dos conteúdos programáticos, que não tem alterado o quadro do insucesso das escolas, mas rever os contextos e objectivos estratégicos de cada grau de ensino e incentivar a capacidade de inovação nas interacções das escolas com outras organizações, em todas as tipologias de cursos⁷, permitindo que cada aluno participe nas escolhas formativas através do seu envolvimento nos projectos que eles próprios ajudam a planear e a executar. Por analogia, trata-se de trazer a prática de *empowerment* das empresas para a escola, para que os alunos sintam a escola como sua e da sua responsabilidade, partilhando a liderança das aulas, porque podem intervir sobre o que aprendem e como aprendem, planeando e tomando decisões quanto à concretização de projectos articulados com as disciplinas dos cursos.

Estes projectos fomentam a autonomia, auto-estima e o desenvolvimento das capacidades fundamentais

de colaboração, comunicação, planificação, exploração científica, resolução de problemas e avaliação.

O sentimento de liberdade de escolhas é entusiasmante para os alunos porque explora os gostos e motivações individuais, constituindo um recurso importante e necessário de descobertas pessoais, já que uma das justificações para o insucesso dos alunos no ensino secundário prende-se com o desconhecimento das próprias aptidões vocacionais, que a escola, ao longo de nove anos de ensino básico, não ajudou a descobrir.

Como exemplos de interacções possíveis em todas as escolas, para além das citadas anteriormente, destaco:

- Apadrinhamento de cada turma/curso por uma entidade externa à escola, proporcionando momentos de definição conjunta (empresários, técnicos, professores e alunos) do plano anual de actividades e respectivos detalhes de execução, incluindo o detalhe da missão de cada interveniente e respectivas contrapartidas;
- A edição de jornais e revistas temáticas;
- A criação de clubes temáticos nas escolas (teatro, música, desporto, jornalismo, etc.) com a participação de artistas e profissionais na concretização de actividades interdisciplinares;
- O desenvolvimento de campanhas de sensibilização de cariz social, económico ou cultural, como por exemplo, sobre energias alternativas, poupança de água, trabalho infantil, etc., em parceria com as instituições vocacionadas para o efeito;
- O desenvolvimento de protocolos com empresas, universidades, centros de investigação e centros tecnológicos com vista à concretização das componentes experimentais do ensino de forma a colmatar a falta de condições físicas e materiais das escolas;
- O estabelecimento de programas de estágios de professores nas empresas;
- A participação em consórcio público-privado de investigação e desenvolvimento ou de outros projectos comunitários.

A metodologia didáctica subjacente nestes projectos insere-se no princípio de “aprender fazendo”, em fase embrionária em Portugal, através do Projecto Nacional de Educação para o Empreendedorismo. Este “aprender fazendo”, desperta no aluno a necessidade de: “saber obter a informação que lhe é pertinente, seleccionar e analisar essa informação, planear o seu trabalho de forma a atingir os seus objectivos, desenvolver competências de trabalho em

grupo, executar o seu próprio plano de trabalho, controlar e monitorizar o processo de trabalho, avaliar, discutir e concluir sobre o sucesso na implementação do seu plano de trabalho e seus principais resultados, saber comunicar aos outros as principais linhas orientadoras do seu trabalho, as conclusões mais importantes e eventuais repercussões sociais do mesmo” (Pereira *et al.*, 2007: 17-18).

A implementação destas interacções, na vida da escola, utiliza as emoções para melhorar o desempenho dos alunos, professores e profissionais envolvidos, com um efeito multiplicador pela alavanca da parceria privada, pois estimula-os e desperta-lhes curiosidades que serão exploradas por todos e disseminadas para outras temáticas, aumentando a interdisciplinaridade pelo aumento das ambições de novas experiências, por vezes encadeadas.

Se nas estratégias de recrutamento dos empresários a grande preocupação nas selecções se encontra ao nível do apuramento das competências comportamentais, interpessoais, de autonomia e de enquadramento organizacional (Azevedo, 2004: 32) dos candidatos, já que as competências técnicas são dadas como adquiridas ao longo dos cursos, então as escolas têm que dar resposta, na formação ministrada, a estes requisitos sociais.

Como referiu o Professor José Mata, da Faculdade de Economia da Universidade Nova, na entrevista publicada na revista “Exame” de Novembro de 2007: “*Não se devem confundir as qualificações formais e o saber fazer. Não estou preocupado com passarmos a ter mais licenciados ou pessoas com o 12º ano. O que me preocupa é o facto de as pessoas que completam o secundário ou tiram uma licenciatura serem, ou não, capazes de fazer coisas.*”

Ainda nessa mesma revista, foram publicadas cartas, de conceituados gestores a quem inicia uma vida profissional na área da gestão, mas que nos servem de exemplo, conforme excertos a seguir reproduzidos, porque seja qual for a área profissional todos somos gestores do nosso sucesso, e além disso, evidenciam bem um rumo para as organizações escolares, pois quem inicia uma vida profissional tem como base uma formação escolar anterior que lhe cultivou aptidões e valores:

“ (...) O teu sucesso ao longo da vida profissional advirá sempre de te conheceres bem a ti próprio e o meio em que te moves, e de saberes, em cada momento, avaliar as tuas debilidades e as tuas qualidades, minimizando as primeiras e explorando o desenvolvimento continuamente e em profundidade as capacidades. (...)” António Horta Osório, Presidente

do Abbey National e Director-geral do Banco Santander Espanha

“Começo por lhe desejar que faça o seu percurso profissional com paixão e com prazer, ingredientes imprescindíveis para o sucesso individual e colectivo. (...)” Luís Portela, Presidente da Bial

“ (...) O sucesso virá com trabalho, com dedicação, com espírito crítico e uma permanente curiosidade e abertura pela inovação. Tão, ou mais importante, que a base teórica que os quatro ou cinco anos passados na universidade vos facultaram, é o terem aprendido a pensar, a cultivar o vosso inconformismo e a vontade de arriscar. Sem isto, tudo o que aprenderam pouco valerá! (...)” Jorge Armindo, Presidente do Conselho de Administração da Amorim Turismo

“ (...) Diria, à partida, que um bom conhecimento de si próprio, dos seus limites, capacidades e ambições é um decisivo factor de sucesso. O conhecimento de si próprio é indispensável à autoconfiança e a uma inserção realista no mundo, sem a qual não há sucesso duradouro possível. (...)” Horácio Roque, Presidente do Banif, SGPS

Por tudo isso, uma educação assente em competências-chave e na sua abertura às parcerias privadas, é a única estratégia política possível, para responder aos desafios contemporâneos da sociedade do conhecimento, respondendo também de forma eficaz à Estratégia de Lisboa da União Europeia para o crescimento sustentável, competitividade e coesão social.

À guisa de conclusão

A flexibilidade pedagógica permite a conquista pelas escolas do envolvimento da iniciativa privada em projectos comuns, mas requer empenho e uma atitude pró-activa na identificação de interesses convergentes, sem os quais as parcerias afiguram-se pontuais e sem sustentabilidade para um percurso futuro em comum.

As elevadas taxas de sucesso escolar nas escolas profissionais e os gastos estatais em termos de aluno/ano mais baixos, comparativamente com as restantes escolas, demonstram uma utilização de recursos públicos eficaz pela eliminação de grandes desperdícios, principalmente associados às reprovações e estas à desmotivação dos alunos. Por sua vez, este sucesso está inteiramente relacionado com

o modelo e a autonomia pedagógica destas escolas e com o envolvimento da iniciativa privada nos seus projectos educativos. Realça-se também que este modelo pedagógico tem tido efeitos transversais, muito positivos, ao nível do retorno à escola de jovens que dela saíram precocemente, do aproveitamento escolar, da empregabilidade e coesão social.

Assim, como corolário, as parcerias escola-empresa com ou sem financiamento directo, beneficiam o aumento do sucesso escolar pela motivação dos alunos e professores, que se sentem mais valorizados e estimulados e por isso rentabilizam os recursos públicos por via da poupança e da consequente disponibilidade para o investimento noutras necessidades do sistema educativo.

Referências bibliográficas

- ALVES, José (1996). *Modos de Organização, Direcção e Gestão das Escolas Profissionais: Um Estudo de Quatro Situações*. Porto: Porto Editora.
- AZEVEDO, Joaquim (2003). *Rendimento Escolar nos Cursos das Escolas Secundárias e Profissionais: resultados de uma amostragem*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- AZEVEDO, Joaquim (2004). “Programa de Trabalho sobre Educação e Formação na Europa: Que Pontes para o Mundo do Trabalho?” in DREN (org.) *Transversalidade na Formação, Transversalidade de Competências: Pontes para o Mundo do Trabalho: Actas do Seminário Regional realizado em Vila Real*, em 3 de Dezembro de 2003. Porto: Direcção Regional de Educação do Norte.
- BELFIELD, Clive & LEVIN, Henry (2004). *A Privatização da Educação: Causas e Implicações*. Porto: Edições Asa.
- CUNHA, Adérito (2004). *Reforma do ensino secundário: currículo e avaliações*. Porto: Edições Asa.
- CURY, Augusto (2004). *Pais Brilhantes, Professores Fascinantes*. Cascais: Pergaminho.
- CURY, Augusto (2006). *Filhos Brilhantes, Alunos Fascinantes*. Cascais: Pergaminho.
- DREN (org.) (2004). *Transversalidade na Formação, Transversalidade de Competências: Pontes para o Mundo do Trabalho: Actas do Seminário Regional realizado em Vila Real*, em 3 de Dezembro de 2003. Porto: Direcção Regional de Educação do Norte.
- GAAIRES (2006). *Estudo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário: Segundo Relatório*. Lisboa: Ministério da Educação.
- HUSÉN, Torsten (1989). *Meio Social e Sucesso Escolar*. Lisboa: Livros Horizonte.
- LOURENÇO, Sónia (2007). “Entrevista a José Mata: As piores atrofiaram as melhores”. *Revista Exame* n.º 283, pp. 24-28.
- M.E. (2004). *Eu Não Desisto: Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar: Relatório*. Lisboa: Ministério da Educação.
- M.E. (2005). *Estratégia de Lisboa: Relatório nacional sobre a implementação do Programa de Trabalho Educação e Formação 2010*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- MARZANO, Robert (2005). *Como organizar as escolas para o sucesso educativo: Da investigação às práticas*. Porto: Edições Asa.
- ORFALI, Ann (2004). *Artists working in partnership with schools: Quality indicators and advice for planning, commissioning and delivery*. Newcastle: Arts Council England.
- PERALTA, Helena (org.) (2007). “Carta a um jovem gestor”. *Revista Exame* n.º 283, pp.50-66.
- PEREIRA, Miguel & FERREIRA, José & FIGUEIREDO, Ilda (2007). *Guião “Promoção do Empreendedorismo na Escola”*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- SILVA, Aníbal (1995). *As reformas da década*. 2ª ed. Venda Nova: Bertrand Editora.

Notas finais

¹ De acordo com os dados do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, no ano lectivo de 2004/2005, por exemplo, a taxa média de retenção e desistência era de 33,2 por cento no ensino público. Enquanto no 10º ano as reprovações equivaliam a 30 por cento no 11º ano baixavam para 16 por cento, sendo que no 12º ano, as reprovações subiam substancialmente para os 50,8 por cento.” No ano lectivo 2006/2007 a taxa média de insucesso reduziu para 25 por cento que, segundo a Ministra da Educação se deve também ao substancial alargamento do ensino profissionalizante às escolas públicas (in <http://www.publico.dlx.pt>, consultado em 30-10-2007).

² “Entendendo-se aqui como *stakeholders* o conjunto de populações e instituições que são de alguma forma servidos pela escola ou afectados pelas suas actividades” (GAAIRES, 2006: 44).

³ Embora a incidência neste texto seja feita nas instituições privadas, existem outras instituições públicas que não podem ser esquecidas: Biblioteca, Museu, Casa das Artes, Casa da Juventude, Universidade, etc.

⁴ Da unificação do ensino secundário, no período da estabilização democrática, resultou o desaparecimento das distinções entre escolas técnicas e liceus e com isso a extinção do sistema educativo dos cursos técnicos industriais, comerciais e agrícolas.

⁵ No sistema modular, cada disciplina divide-se em módulos/temas de duração variável, combináveis entre si, segundo níveis progressivamente mais elevados, respeitando o ritmo de aprendizagem de cada aluno.

⁶ As escolas profissionais gozam de autonomia administrativa e financeira e, sob a tutela do Ministério da Educação, gozam de autonomia cultural, científica, tecnológica e pedagógica.

⁷ Deveriam ser estas as bases de construção dos *rankings* nacionais de desempenho das escolas.

THE USE OF THE PUBLIC RESOURCES AND THE INVOLVEMENT OF THE PRIVATE INITIATIVE

ABSTRACT

The government may not leave to finance the education, however must allow the pedagogical flexibility of the school curriculum to facilitate the involvement of the interlocutors with the remaining private institutions, in the improvement and in the financier management of the public recourses, either for the way of the financing the common plans, or for the improvement of the educative projects of the schools. Nowadays, this involvement is primordial for the motivation of the pupils and consequently for the school success. In case, with this method, we avoid the school insuccess we will avoid the loss of the public recourses in a fail education.

Keywords: Secondary Education – Vocational Schools – Autonomy – Partnership – Profit.

Extension des Établissements Scolaires Primaires Publics: Le Paradoxe Camerounais

INNOCENT FOZING

Université de Yaoundé I, Cameroun

RÉSUMÉ

L'extension des établissements primaires publics qui doit être une action d'amélioration du cadre d'encadrement des élèves (en termes de salles de classe et d'autres espaces de convivialité) s'est traduite au Cameroun en une partition des établissements scolaires primaires publics – (qui consiste à transformer un établissement jadis sous la direction d'un seul chef d'établissement en plusieurs établissements sous la direction de plusieurs directeurs à la même enseigne et à la même enceinte). Elle est devenue un phénomène qui prend de plus en plus de l'ampleur au Cameroun tant dans les centres urbains que ruraux. Cet acte administratif pris dans un objectif déclaré d'assurer un encadrement de proximité aux élèves de cet ordre d'enseignement. Un regard attentif sur le phénomène montre d'abord que ses résultats atteints ne sont pas extraordinaires. De plus, le suivi de proximité est inopérant. Enfin, l'urgence de trouver de nouveaux bureaux dans un ancien établissement qui n'a plus connu de nouvelles constructions oblige à transformer des salles de classe en bureaux et partant à réduire l'espace d'accueil des élèves. Cependant, avec la réduction des effectifs du personnel à encadrer, le directeur d'école assure cette activité avec plus d'aisance, ce qui contribue ainsi à améliorer les rendements scolaires. Sur le plan financier, c'est une mesure budgétivore. En effet, la multiplication des établissements à la même enceinte et donc des directions entraîne celle des paquets minima (constitué du nécessaire et petit matériel de fonctionnement administratif et pédagogique) qui grèvent anormalement le budget de fonctionnement alloué aux établissements d'enseignement public. De même, des sommes qui auraient servies à faire face à certaines dépenses courantes de fonctionnement sont réorientées plutôt dans le paiement des primes de responsabilité des enseignants promus à la tête des établissements scolaires ainsi créés.

Mots-clés: Extension – Coût/Efficacité – Développement Éducatif.

Introduction

Les études portant sur l'extension des établissements scolaires primaires sont rares dans la littérature consacrée aux questions d'éducation. Le phénomène d'extension d'établissements scolaires sont plutôt courant en Europe et notamment en France où on peut recenser des annonces récurrentes de passation des marchés pour les extensions des établissements scolaires soit pour les aménagements divers (salles de classe, cantines, espaces de divertissement, etc.). Cette pratique fort louable pour le système éducatif sous d'autres cieux s'est traduit au Cameroun en une partition des établissements scolaires primaire du secteur public. Dans le contexte de ce travail, nous entendrons la partition d'un établissement scolaire primaire du secteur public comme cette forme de création de plusieurs établissements (donc plusieurs administrations indépendantes) sur les

mêmes infrastructures appartenant préalablement à un seul établissement, c'est-à-dire sous l'administration d'un seul directeur d'école. Quel pourrait en être l'impact sur le système éducatif à l'heure où le phénomène est en passe d'être érigé en règle d'administration scolaire ? Quelles précautions mériteraient d'être prises pour éviter les travers des essais non réussis ?

Le présent article est une contribution évaluative d'une pratique courante dans les établissements scolaires primaires au Cameroun et surtout dans les grands centres urbains et notamment les villes de Yaoundé et Douala. En visant à faire de la lumière sur une pratique jusque là presque improvisée et en évaluer l'impact sur le système éducatif tout en relevant les écueils à éviter tant on sait les conséquences lointaines et difficiles à réparer des improvisations non réussies sur les systèmes éducatifs, la présente contribution revient en profondeur sur une pratique déjà courante d'"extension" des

établissements scolaires primaires du secteur public et tire ses conclusions de nos observations directes et des enquêtes/entretiens ciblés des principaux acteurs (administrateurs scolaires, chefs d'établissements concernés, enseignants) dans la ville de Yaoundé.

Ces enquêtes/entretiens ont consisté, dans chacun des six arrondissements de la ville de Yaoundé, à choisir deux établissements primaires publics qui, selon nos informations vivent déjà depuis au moins deux années l'expérience de la cohabitation dans le cadre de la partition.

L'objectif de cette investigation est d'évaluer à partir de la situation de partition dans laquelle ces établissements se trouvaient, l'efficacité de la gestion des chefs d'établissements en rapport avec le coût de la décision, ainsi que l'influence de cette décision dans l'atteinte des objectifs visés par les administrateurs de l'éducation à l'origine de la décision, c'est-à-dire l'amélioration des paramètres de fréquentation, d'encadrement, et de rendement scolaire des élèves. Cette étude devait également aboutir à identifier, du point de vue des acteurs de terrain, les facteurs de réussite de cette nouvelle forme d'extension des établissements primaires publics.

Pour comprendre la complexité et la réalité de la partition des établissements scolaires du secteur public, un aperçu des caractéristiques du système éducatif camerounais s'impose. L'étendue de cette partition, puis les réalités de son application sur le terrain sont ensuite examinées. A cette étape, nous nous sommes attelé à dégager les stratégies différentielles et novatrices qui renforcent l'efficacité de l'administration du chef d'établissement dans ce contexte et caractérisent son style de gestion de l'éducation à travers le climat qu'il instaure dans son établissement. Une analyse du coût et de l'efficacité de cette initiative est enfin approchée.

Contexte et état des lieux de l'enseignement primaire public au Cameroun

Les efforts de scolarisation au niveau primaire, engagés depuis les premières heures de l'accession du Cameroun à la souveraineté internationale ont connu des résultats encourageants jusqu'à sa mise sous perfusion des institutions de Brettons Woods. En effet, au cours de la décennie 90, le taux brut de scolarisation est passé de 96% à un peu moins de 73%, avec concomitamment une chute drastique de la qualité de l'éducation en général. Cette situation parfois imputable à la crise économique s'est traduite par une pression excessive sur les infrastructures scolaires déjà insuffisantes, et qui

faute d'entretien, ont connu une dégradation à un rythme accéléré (Stratégie du Secteur de l'Education, DSRP, 2000). Les différentes coupes sombres dans les salaires des agents publics et des enseignants en général, coupes aggravées par la dévaluation du Franc CFA ont participé de cette situation.

L'évaluation de la décennie de l'Education Pour Tous (EPT) (1990-2000), a confirmé la baisse de la qualité de l'éducation au Cameroun au regard des différents résultats scolaires. Elle attribue cette piètre performance à aux procédures d'évaluation et aux conditions d'enseignement et d'apprentissage des élèves (Stratégie du Secteur de l'Education, DRSP, 2000). Le MINEDUC, Ministère de tutelle de l'époque, reconnaît la faiblesse de la gestion administrative, financière et pédagogique et admet que le système de suivi et de contrôle des enseignants est inefficace du fait du manque de formation et/ou d'expérience des personnes chargées de le faire. Cet aveu d'impuissance justifie plus ou moins la démarche des gestionnaires de l'éducation de renforcer l'encadrement par l'amélioration de la supervision pédagogique. Mais faute des moyens et d'espaces appropriés pour la création des nouvelles écoles, la passerelle est vite trouvée de créer sur le même site plusieurs écoles, mieux transformer l'ancienne école en plusieurs petites écoles sans infrastructures nouvelles : c'est la partition des établissements scolaires primaires.

La partition, un phénomène qui prend de l'ampleur

La notion de partition fait partie d'une vaste politique de résorption des effectifs pléthoriques des établissements primaires publics : il s'agit de l'extension des établissements de cet ordre d'enseignement. L'extension peut être verticale, c'est-à-dire consistant en la création des établissements nouveaux sur des sites nouveaux avec des infrastructures nouvelles. Elle peut également être horizontale, consistant en une scission des établissements existant à effectif pléthorique en plusieurs établissements avec des administrations différentes et logés à la même enceinte et à la même enseigne. C'est ce dernier type que nous avons appelé "*partition des établissements primaires publics*".

Il s'agit de la multiplication sur le même site des établissements de même ordre avec des administrations différentes et partageant les infrastructures jadis appartenant à l'établissement mère. Le phénomène prend de l'ampleur surtout dans les grandes agglomérations avec la poussée humaine qui implique un nombre élevé des jeunes à scolariser. C'est ainsi que nous pouvons dénombrer par

exemple dans le seul arrondissement de Yaoundé 3^{ème} trente cinq (35) établissements d'enseignement primaire public sur seulement quelques sites, avec ceux qui ont subi une partition (11¹) ou ayant un double flux à la fois (14). Les autres arrondissements suivent la même logique et donne une idée sur l'ampleur du phénomène, du moins à Yaoundé.

Le phénomène touche également les zones rurales peut-être avec moins d'acuité que dans les zones urbaines. A Yaoundé par exemple, on peut dénombrer jusqu'à dix (10) établissements à administrations autonomes sur le site de l'ancienne école publique de Nkolndongo, quatre (04) sur celui de l'ancienne école publique du centre administratif qui suivent les enseignements au même moment.

Une justification qui résiste peu à l'épreuve des faits

La notion de partition des établissements primaires publics n'apparaît pas comme telle dans la littérature de l'administration scolaire. C'est ainsi qu'elle ne fait pas l'objet d'un texte réglementaire dans les services de l'administration scolaire au Cameroun. Cependant, les administrateurs scolaires lui ont assigné un certain nombre d'objectifs bien informels. Il s'agit pour eux dans "l'extension horizontale" des établissements scolaires primaires publics d'atteindre les objectifs principaux suivants :

- améliorer l'efficacité de l'encadrement des enseignants et des élèves
- améliorer le ratio élèves - enseignant
- améliorer les rendements scolaires des élèves

Une investigation dans les services de l'administration scolaire nous permet de nous rendre compte d'un certain nombre de faits. D'abord, la partition des établissements primaires publics ne répond à aucune disposition écrite de l'administration scolaire. Il s'agit seulement pour les administrateurs scolaires de répondre à un certain nombre de préoccupations dont celle de gestion des effectifs pléthoriques que connaissaient les établissements scolaires de cet ordre d'enseignement à un certain moment de leur évolution. Et faute de moyens adéquats pour arriver à une "extension verticale" consistant à créer des établissements, ils ont opté pour la "scission" sur les mêmes locaux.

Au regard des faits, cette scission n'a pas jusque là contribué en elle-même à améliorer les ratios d'encadrement des élèves.

En effet, l'école continue à accueillir les mêmes effectifs en raison des paramètres qui déterminent leurs aires de recrutement, restés les mêmes.

En zone urbaine, les écoles primaires publiques, sont pour la plupart toutes soumises au régime de la mi-temps ou double flux dans le cadre très souvent des "groupes-écoles" à l'intérieur d'une même enceinte scolaire. Ceux-ci en abritent au moins quatre écoles autonomes fonctionnant ensembles ou deux à deux à mi-temps et partageant les mêmes infrastructures. Cette cohabitation va compliquer la gestion des infrastructures d'accueil des élèves et la gestion de l'établissement tout court. Elle oblige chaque responsable à administrer son établissement en tenant compte des contraintes d'une coexistence inéluctable.

Ces établissements logés à la même enceinte et donc à la même enseigne disposent des mêmes cours de récréation et d'aires de jeu pour les élèves. Dans le complexe scolaire de Nkolndongo, par exemple, il y a cohabitation de dix groupes-écoles, cinq fonctionnant le matin et cinq l'après - midi. Lorsque tous les enfants sont dans la cour de récréation, on doit compter plus de 4000 enfants partageant cette cour en un temps donné selon la directrice interrogée. A la transition de midi entre les groupes du matin et ceux dits «du soir », l'exiguïté de la cour avec sa population d'environ 8000 enfants allant ou venant de l'école est indiscutable.

Dans ces conditions, aucun des chefs d'établissement ne peut prétendre avoir le contrôle de son établissement car, aucun ne gère en réalité qu'un seul établissement. Sans formation adéquate, chaque directeur doit, en réalité, gérer plus ou moins activement l'ensemble des autres groupes-écoles pour assurer au sien un minimum aléatoire d'ordre et de discipline. Et connaissant le paternalisme général des enfants qui souhaitent des ordres des leurs directeurs ou de leurs maîtres essentiellement, il n'est pas rare de les voir manifester une certaine indifférence ou insolence aux consignes données par un directeur ou enseignant d'un autre groupe-école sous prétexte qu'ils ne sont pas concernés par leur système de gestion. On comprend la frustration dont peuvent faire l'objet les chefs d'établissement dans leurs actes quotidiens de maintien de la discipline à l'école. Et pour maîtriser cette indiscipline ou mieux pouvoir identifier de quelle école sont ces enfants délinquants, le port de la tenue scolaire distincte d'un établissement à l'autre du même groupe scolaire a été institué.

Dans ce genre d'établissements à l'instar de celle de Nkolndongo qui mène le peloton en termes d'établissements autonomes à la même enceinte, la gestion inévitablement collective d'une cohabitation forcée porte, entre autres, sur le contrôle du mouvement normal des enfants pendant la

mi-journée. Dans ce type d'établissement, le principe de la complémentarité, qui élargit les frontières traditionnelles délimitant l'espace affecté à une école et qui permet la rationalisation de l'utilisation et de la gestion des ressources physiques nécessaires à l'accomplissement des différents degrés de scolarité, devrait être la règle, notamment par l'application du principe de fonctionnement des "groupes d'établissements". On peut ainsi dire que l'offre scolaire a pris la forme de réponses variées qui, semble-t-il, n'obéissent pas à des principes et critères clairement définis, mais qui sont appliqués à tout le territoire national, ce qui devrait en principe ouvrir un espace fertile au développement de mécanismes de régulation de différentes natures et amplitudes (Barroso *et al.*, 2002).

Dans ces groupes écoles, la mi-journée – période transitoire entre les élèves fréquentant le matin et ceux de l'après midi - est un espace de temps de la journée particulièrement difficiles à gérer. Cette période de transition produit souvent des effets hautement indésirables: détournements involontaires chez les tout petits souvent dus à la confusion que créent les mouvements à double sens à la porte de l'école où, comme l'exprime un chef d'établissement, "certains très jeunes élèves se trompent d'école". En effet, comme ces établissements fonctionnent en double vacation, certains enfants suivent naïvement les aînés et des amis dans leurs écoles ou ceux dont la journée scolaire est achevée alors que la leur s'apprête à commencer.

Dans ces conditions, le directeur d'établissement qui n'a généralement aucune formation particulière et qui doit commander, contrôler, coordonner, former, informer, et organiser ne peut éviter aux élèves les échecs et les redoublements considérés comme les indicateurs par excellence de mauvaise qualité de l'établissement. Pour caractériser cette forme de cohabitation forcée, les chefs d'établissement interrogés parlent "*d'une forme de polygamie*", c'est-à-dire une mise ensemble contre nature où les intérêts des acteurs sont parfois très divergents (Kom, 2004).

L'existence de ressources limitées à partager entre les écoles est au fondement d'une forme d'interdépendance dans ces groupes-écoles. Le concept d'interdépendance « renvoie au fait que le fonctionnement d'un établissement est dépendant (dans une mesure plus ou moins large) de ce que sont et font les établissements voisins [...]. Autrement dit, des phénomènes d'ordre divers (fonctions du système de régulation) font en sorte qu'un établissement est affecté dans son fonctionnement interne par les autres établissements et

qu'en retour son fonctionnement interne affecte les autres établissements » (Barthon & Monfroy, 2003)

Dans ce cas, l'interdépendance découle du fait que ce qu'une école obtient, l'autre ne l'obtient pas. Les ressources financières et humaines ici sont presque exclusivement d'origine publique. Mais la répartition de ces ressources publiques est essentiellement fonction de la répartition des élèves qui elle, n'est quasi pas régulée par l'autorité publique, mais bien par les mécanismes de marché.

En effet, les subventions de fonctionnement et les dotations en personnel sont étroitement liées au nombre d'élèves que l'école accueille, même si les ressources qu'apporte ainsi chaque élève à l'école sont fonction des besoins de chaque établissement spécifique et aussi étroitement liées au nombre d'élèves. C'est dire combien la répartition des élèves entre écoles constitue un enjeu capital pour les directeurs d'écoles.

La coexistence d'un financement public lié à l'élève et du libre choix de l'école par les familles justifie l'utilisation de la notion de quasi-marché pour caractériser le système scolaire camerounais. Le type d'interdépendance qui se vit dans un tel système suppose aussi des relations de concurrence. En effet, toutes les écoles sont concurrentes pour la répartition des élèves puisqu'elles visent le même type de public et offrant le même produit. Le concept de concurrence implique en effet que les écoles tentent d'attirer un même public, autrement dit proposent une offre similaire susceptible d'attirer les mêmes individus. La concurrence suppose donc des écoles présentes sur une même aire ou ayant une même aire de recrutement (Delvaux & Magali, 2003).

On peut de noter avec Bajomi *et al.* (2003) que de nombreux facteurs incitent les dirigeants des écoles à entretenir des relations de concurrence. Parmi ces facteurs nous pouvons mentionner, la diminution progressive du nombre d'enfants avec la création d'écoles privées et la préférence manifestée par un certain nombre de parents pour cet ordre d'enseignement. De même, la faiblesse des ressources financières et l'ambition du corps d'enseignants à attirer des élève qui ne présentent pas de problèmes de discipline et dont l'enseignement procure un sentiment de succès aux personnel enseignant (des enfants sans problèmes d'apprentissage et originaires d'un bon milieu familial) viennent renforcer le sentiment de concurrence entre établissements des groupes-écoles.

Un facteur supplémentaire est le système d'évaluation. Les résultats aux examens certificatifs (Certificat d'Etudes

Primaires (CEP)) et aux différents concours d'entrée en classes de sixième des lycées et collèges de la place donnent lieu généralement à un classement effectué selon des critères donnés (pourcentage de réussite des candidats). Ces résultats sont envoyés aux écoles et rendus publics, permettent de comparer leurs performances à celles des autres, ce qui peut renforcer l'esprit de compétition. Bien que la comparaison doive tenir compte de la composition des élèves et de leurs performances initiales, le choix des parents basé essentiellement sur la réputation de l'établissement ne prend pas en considération ces corrections, pourtant nécessaires à une comparaison objective.

Dans ces conditions, il a fallu l'intervention de la hiérarchie pour procéder à la répartition des infrastructures et des personnels afin d'éviter les querelles observées antérieurement en pareille situation dans le partage du personnel et des infrastructures (salles de classe essentiellement), tant on sait que le volume de l'enveloppe budgétaire de chaque établissement dépend de son effectif scolarisé, de même que l'enveloppe des contributions au titre de l'APE à gérer par les chefs d'établissement. On comprend dès lors l'âpreté de la bataille et les intérêts en présence qui ont valu l'intervention de la hiérarchie.

En dépit de cette intervention de la hiérarchie depuis un moment pour mettre de l'ordre dans cette cacophonie, force est de reconnaître que beaucoup reste à faire pour rendre cette cohabitation forcée plus ou moins saine. En effet, les directeurs d'écoles doivent s'accorder pour le financement et la gestion des ouvrages d'intérêt commun comme la barrière, la fourniture d'eau, la discipline dans les cours de récréation et les aménagements nécessaires sur les espaces communs, etc.

En vue d'apporter une solution plus ou moins durable à ce genre de situation, plusieurs approches ont été pensées. Notamment dans les groupes-écoles de Nkolndongo, les chefs d'établissement de l'enceinte ont si bien compris la menace qu'ils ont créé une "association de chefs d'établissements" au sein de leurs groupes-écoles. Cette association née comme par césarienne a pour objet d'essayer de contenir une certaine cacophonie dans la gestion des infrastructures communes. Elle est par la suite devenue, par l'échange d'expériences qu'elle occasionne, un cadre de formation mutuelle pour ses différents membres. Elle opère ainsi comme un espace privilégié d'échanges d'expériences entre chefs d'établissement. Les questions que traitent les chefs d'établissements ont trait quelquefois à la mise sur

pied d'initiatives communes et le plus souvent aux questions de répartition de ressources entre écoles. Cet espace est également pour eux l'occasion d'examen des situations plus ou moins conflictuelles actuelles ou à venir auxquelles ils pourront faire face dans l'exercice de leur fonction et sur lesquelles ils devront anticiper dans le cadre de la poursuite d'un objectif analogue de gestion efficace et efficiente de leur établissement scolaire respectif. En d'autres termes, c'est un espace où les responsables d'écoles pensent en coresponsables, la vie de cette copropriété école qu'ils doivent gérer, chacun et ensemble, pour la survie collective et la réussite individuelle.

Dans d'autres établissements les responsables interrogés pensent plutôt à une autre forme d'organisation. De leur point de vue en effet, la hiérarchie devra compléter la partition par la mise au dessus des directeurs d'école d'un superviseur/coordonnateur des actions d'intérêt commun. Ce dernier qui travaillera comme un "super directeur" devra avoir pour tâche principale le suivi des actions des différents directeurs et de coordonner les initiatives d'intérêt communes aux différents établissements au mieux de la réussite de tous. Ailleurs déjà, une union des APE des écoles concernées par la partition analyse collégalement toutes les questions transversales aux différentes écoles impliquées dans la partition.

D'une façon générale, cette volonté de gestion collégiale, de convivialité et de soutien mutuel, répond à des situations conflictuelles antérieures nées de la promiscuité créée par une partition sans base juridique et textuelle réelles. Son impact sur les résultats enregistrés dans les divers groupes-écoles reste à apprécier. Ainsi, malgré de nombreuses insuffisances, les groupes-écoles avec établissements en cohabitation offrent à leurs gestionnaires l'occasion de transformer des situations adverses en faveur de leur copropriété, d'inventer des approches novatrices pour une gestion compréhensive et efficace de certains espaces du pouvoir dont ils ont le contrôle. Il est difficile de savoir si les résultats suivent nécessairement.

On peut cependant noter que malgré ces désagréments qui viennent ternir le succès des actions de ces expériences, elles permettent en effet de limiter le nombre de personnel sous la direction d'un seul chef d'établissement. Ce dernier a ainsi la possibilité de suivre et de contrôler le travail de chacun de ses maîtres en revisitant leurs cahiers de préparation et en y apportant des observations d'amélioration. Ce qui n'était pas possible avec les effectifs de personnel enseignant de

soixante environ comme ce fut, il y a quelques années à l'école publique du Centre administratif avant sa partition en quatre établissements.

Sur le plan des fréquentations, force est de noter pour le déplorer que cette forme d'extension n'a apporté aucune solution. Pire, elle a contribué à détériorer une situation déjà peu enviable. En effet, les "extensions" se font sans infrastructures nouvelles (bâtiments, équipements, etc.). Sur les équipements qui n'ont pas varié, il faudrait trouver des nouveaux espaces pour loger les nouvelles administrations créées. La seule solution reste le recours aux salles de classe déjà existantes pour les transformer en bureaux, réduisant ainsi considérablement les espaces d'accueil des élèves. C'est le cas par exemple à l'école publique du Centre administratif où trois salles de classe ont ainsi été récupérées et transformées en bureaux pour les trois nouvelles directions créées dans une école prévue pour une seule administration. En restant dans la norme de 50 élèves par classe, cela fait théoriquement une suppression de 150 places du fait de la partition de cette école – si la norme de être respectée-, ou l'augmentation du ratio élèves/maitre si l'on veut récupérer ces 150 élèves à tout prix. Et nous savons tous que l'augmentation de ce ratio n'est pas de nature à améliorer la qualité de l'éducation. L'exemple n'est pas isolé, il vaut pour toutes les écoles connaissant cette nouvelle forme d'organisation et ayant été conçues pour une seule administration.

Quant au développement du système éducatif, on peut noter un maintien à niveau acceptable du ratio élèves/enseignant à l'école du Centre administratif par exemple qui atteint déjà rarement 50 (qui est la norme en vigueur). Ce maintien n'est pas cependant imputable à la partition de cet établissement, mais plutôt à la réhabilitation des établissements scolaires dans les quartiers jouxtant le Centre administratif. C'est le cas par exemple de l'aménagement de l'école publique d'Olezoa sous financement du don japonais à un jet de pierre du Centre administratif et dont le quartier de par sa proximité constituait la principale aire de recrutement de l'école publique du Centre administratif. Dans tous les cas et pour des raisons évoquées à la fin du paragraphe précédent, la partition sous sa forme actuelle n'est pas susceptible de contribuer à l'amélioration des fréquentations scolaires.

On peut noter avec quelques exemples d'écoles visitées que les rendements scolaires se sont améliorés. Ces rendements semblent meilleurs qu'en période de direction

unique. A l'école du Centre administratif de Yaoundé Groupe I A, les redoublements sont minimes dans les classes intermédiaires. A l'examen du CEP de l'année 2005, sur un effectif présenté de 179 élèves, 175 ont pu obtenir leur diplôme et seulement 04 (2,24%) ont échoué, ce qui n'est déjà pas mal quand on sait que quatre années plus tôt (avant la partition de cet établissement), les échecs à cet examen dans cet établissement allaient régulièrement au-delà de 5%. La peinture est similaire dans les trois autres groupes-écoles de la même enceinte.

Une mesure budgétivore

La décision de partition n'a pas une essence juridique ou mieux ne repose sur aucune disposition légale dans les instruments de gestion des administrateurs scolaires. Au delà de sa justification pédagogique, elle vise à récompenser certains enseignants qui se seraient particulièrement distingués dans leur travail.

En dehors de ce que la partition d'un établissement scolaire sort du circuit d'enseignement un nombre assez important d'enseignants talentueux, étant entendu que les directeurs d'écoles n'ont plus que les charges administratives et de supervision pédagogique, cette forme de "récompense" a des effets financiers à deux niveaux, et supportés par le ministère en charge de l'éducation. D'abord, elle crée des postes de responsabilité pour des enseignants promus au poste de chef d'établissement. Cette responsabilité ouvre à l'heureux promu droit à une prime de sujétion correspondant à celle servie au chef de bureau de l'administration centrale et évaluée à un montant mensuel de 6.000 F CFA, soit 72 000 F CFA annuel. En rapprochant ce montant du nombre d'écoles créées et issues de la partition, on peut avoir une idée assez exacte des sommes ainsi servies comme conséquence directe de la décision de partitionner les établissements scolaires.

Ensuite, la constitution du paquet minimum devant servir au fonctionnement des établissements scolaires primaires du secteur public tient compte du nombre d'enseignants, mais a également un volume de matériels destinés au fonctionnement de la direction de l'école dont les registres par exemple. Toute chose égale par ailleurs, l'enveloppe budgétaire destinée à la fourniture du paquet minimum va grandissant avec la multiplication des directions d'école au moins.

Conclusion

La partition des établissements scolaires primaires publics est une réalité vivante au Cameroun. Son objectif déclaré est d'assurer un encadrement de proximité aux élèves de l'enseignement primaire du secteur public. Une investigation dans leur univers révèle que ses résultats sur le terrain sont mitigés. On peut ainsi noter dans ce registre que le suivi de proximité n'est pas toujours celui souhaité. De plus, les salles de classe d'accueil des élèves se trouvent diminuées en fonction du nombre d'écoles créées sur le même site de l'ancienne école avec l'urgence de trouver de nouveaux bureaux dans un ancien établissement qui n'a plus connu de nouvelles constructions.

Et en raison de la course engagée par chaque responsable pour atteindre un seuil acceptable d'effectifs qui assurent un montant d'APE géré sans partage par les directeurs d'école, cette forme d'organisation tend à détériorer la qualité de l'éducation avec le peu de rigueur observé dans le recrutement des élèves. Dans cet ordre d'idées, il est courant de voir les élèves refusés au recrutement par tel chef d'établissement, recrutés dans les autres établissements du même groupe scolaire au même niveau.

La hiérarchie de ces écoles a autant compris les intérêts en présence qu'elle a anticipé sur les écueils futurs en procédant elle-même à la répartition des infrastructures et des personnels entre les nouvelles écoles obligées à vivre ensemble dans cette forme de "polygamie" contre nature. En effet, cet objectif d'atteinte des effectifs voulus pour une bonne rentrée financière des directeurs ouvrirait libre cours à de discordes souvent sans précédent dans la répartition du personnel enseignant et administratif, et des infrastructures entre différents établissements de l'enceinte si cette opération était entreprise par les promus à la tête de ces établissements eux mêmes.

Cette forme d'extension des établissements primaires du secteur public semble assez budgétivore. En effet, la multiplication des établissements à la même enceinte et donc des directions entraîne celle des paquets minima (constitué du nécessaire et petit matériel de fonctionnement administratif et pédagogique) qui grèvent anormalement le budget de fonctionnement alloué aux établissements d'enseignement public. Il en est de même des primes de responsabilité servies aux responsables ainsi nommés et qui auraient contribué à faire face à certaines dépenses courantes.

On peut cependant noter que la partition a contribué

à améliorer la qualité de l'encadrement et la supervision pédagogiques de la part des directeurs d'écoles. Ils parviennent déjà avec la réduction des effectifs de personnels enseignants à suivre leurs cahiers de préparation avec des observations d'amélioration

Bibliographie

BAJOMI, Iván & BERÉNYI, Eszter & ERŐSS, Gábor & IMRE, Anna (2003). *Les espaces locaux d'interdépendance entre écoles : étude de cas. Rapport national WP5 Hongrie Le Xe arrondissement de Budapest: Kobánya*. Octobre 2003 Disponible sur site Internet: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 12 juillet 2009)

BARROSO, João & AFONSO, Natércio & CANARIO, Rui *et al.* (2002). *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif du Portugal*. Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation. Université de Lisbonne. Disponible sur site Internet: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 12 juillet 2009)

BARTHON, Catherine & MONFROY, Brigitte (2003). *Les espaces locaux d'interdépendance entre collèges: le cas de Lille (France)* CLERSE/IFRESI, Lille. Septembre 2003. Disponible sur site Internet: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 12 juillet 2009)

DELVAUX, Bernard & MAGALI, Joseph (2003). *Les espaces locaux d'interdépendance entre écoles: étude de cas en Belgique francophone*. CERISIS, Université catholique de Louvain. Disponible sur site Internet: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 12 juillet 2009)

KOM Dorothee (2009). *Qualité de la gestion des écoles : un atout sous estimé pour un système éducatif performant*. Disponible sur site internet: <http://www.allquality.org> (consulté le 12 juin 2009)

MINEDUC (2000). *Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté. Stratégie du Secteur de l'Education*, DSRP. 2000. 70 p.

Nota final

¹ La partition de 11 établissements de départ a donné lieu à 31 établissements.

EXTENSION OF PUBLIC PRIMARY SCHOOLS: A CAMERON'S PARADOX

ABSTRACT

The extension of public primary schools whose aim is to improve students' working environment (in terms of classrooms and other social interaction avenues) in Cameroon has resulted in a splitting of primary public schools - (which means transforming an institution formerly run by a single director into several institutions under the leadership of several directors in the same environment). The phenomenon is gradually gaining momentum in Cameroon in both urban and rural areas. It's an administrative decision taken with the portrayed aim of ensuring a closer supervision of students in this level of education. A glance at the phenomenon first shows that the results achieved are not outstanding. In addition, close monitoring is ineffective. Finally, the urgency to find new offices in an old institution that has witnessed no new construction requires the transformation of classrooms into offices, thereby reducing students' reception area. However, with the downsizing of the teaching staff, the head teacher carries that activity with greater ease, which helps to improve academic performance.

Financially, it's a drain on cash. Indeed, the proliferation of institutions in the same environment and thus head teachers' offices, undoubtedly leads to the increase in minimum packages (consisting of the necessary equipment and small administrative and educational stationeries) incurred abnormally drain the operating budget allocated to public schools. Similarly, money that would have served to address some ongoing operating costs is shifted to the payment of premiums for the liabilities of teachers promoted to head the created schools.

Keywords: Extension – Cost-Effectiveness – Educational Development.

Un Parcours de Développement de Compétences pour des Directions en Exercice

MICHEL BOYER, LISE CORRIVEAU

Université de Sherbrooke - Québec, Canada

RÉSUMÉ

Les systèmes éducatifs vivent des transformations multiples au sein d'un environnement marqué par la complexité, l'incertitude, l'ambiguïté et le changement continu. Plusieurs conséquences en découlent, dont certaines invitent à une recomposition des compétences et des pratiques professionnelles du personnel d'encadrement de l'éducation, à une reconsidération de leur formation tant initiale que continue, mais aussi à l'exploration de nouvelles voies de développement professionnel tout au long de la carrière.

Mots-clé: Gestion – Système Éducatif – Compétence – Directions en Exercice – Canada.

Introduction

Au Canada, l'éducation est sous la juridiction des provinces. Ce sont ces provinces qui décrètent les exigences de formation professionnelle pour l'exercice de la direction d'établissement scolaire sur leur territoire, une carrière considérée ici comme distincte de celle de l'enseignement. Depuis 2001, l'état québécois exige que toute nouvelle direction ait accumulé, avant d'entrer en fonction, 6 crédits d'un diplôme universitaire de deuxième cycle de 30 crédits. Il est aussi exigé qu'elle complète ce diplôme à l'intérieur de ses cinq premières années d'exercice. L'Université de Sherbrooke, seule université québécoise où un département est exclusivement dédié à la gestion de l'éducation et de la formation, offre un programme de maîtrise en gestion de l'éducation de 45 crédits dans lequel se retrouve le diplôme requis à titre de microprogramme. Plus récemment, s'est ajouté un diplôme de 3^e cycle de 30 crédits en gestion de l'éducation et de la formation. Nous dénombrons dans ces programmes plus d'un millier d'étudiantes et d'étudiants, en grande majorité des directions nouvellement en fonction, réparties dans plusieurs régions du Québec.

Pour répondre aux nouvelles exigences de pratique

des directions d'établissement scolaire, le département a procédé, ces dernières années, à la refondation de son ingénierie de formation pour les dirigeantes et les dirigeants de l'éducation. Deux éléments majeurs caractérisent cette refondation. En premier lieu, l'ensemble des activités de formation s'inscrit dans une approche par compétences et au regard d'un référentiel de compétences conçu à des fins de formation. En deuxième lieu, les trajectoires de formation sont élaborées suivant un parcours d'apprentissage qui est adapté au développement progressif de l'expertise des participantes et des participants en formation. Cette communication présentera les fondements de ce nouveau programme, la structure des parcours d'apprentissage proposés ainsi que les principaux défis que l'implantation d'un tel programme comporte.

Un métier complexe

Le système scolaire québécois, dans la foulée d'ajustements à un environnement en mutation, d'une gestion du territoire se transformant selon une polarité mondiale/locale nouvelle et d'un réaménagement des administrations publiques vit une époque de grandes réformes administratives et

pédagogiques. La revalorisation de la place, du rôle, des fonctions et des pouvoirs des établissements est au cœur de ces réformes. Les directions de ces établissements sont particulièrement interpellées par ces changements, car ils y jouent un rôle de premier plan dans les adaptations à opérer. Tout comme leurs collègues canadiens, les directions d'établissement québécois reconnaissent que leur pratique se complexifie (Cattonar *et al.*, 2007).

Leur métier devient plus complexe, non seulement à cause des incertitudes grandissantes qu'ils perçoivent dans leurs situations de pratique en transformation et du nombre croissant de liens qu'elles ont à entretenir entre des personnes, des organismes locaux et des instances publiques et parapubliques, mais aussi au regard d'une représentation de plus en plus élaborée qu'elles se font de celui-ci (Vaillancourt, 1997). Aussi, dans ce contexte de pratique, les directions d'établissement ont à répondre à des exigences accrues de professionnalisation. Ces exigences commandent non seulement la maîtrise d'un domaine de connaissance plus large, mais sollicite aussi de plus grandes capacités à mettre en acte, de façon réfléchie et créatrice, ces connaissances et à porter un jugement éclairé sur les effets de leurs agirs (Brassard, 2004).

Un programme par compétences

Pour répondre à ces nouvelles exigences de professionnalisation, le Département de gestion de l'éducation et de la formation a opté pour un programme de formation par compétences. Comme le souligne Brassard (2001), on aura assisté au cours des dernières années à l'apparition d'un nombre sans cesse accru de listes de compétences pour le personnel d'encadrement de l'éducation. En éducation, l'intérêt pour les compétences est devenu d'actualité et le restera dans un contexte de renouvellement des pratiques de formation et des exigences accrues dans l'exercice des professions.

Suivant Le Boterf (1994), la compétence n'est pas un état potentiel, mais un processus d'action. Il n'y a de compétence qu'en acte. La compétence ne réside pas dans la possession de ressources à mobiliser, mais dans le fait de savoir sélectionner, mobiliser, coordonner entre elles des ressources (Jonnaert, 2002). Il s'agit d'un savoir agir dans une situation professionnelle donnée, d'une conduite significative basée sur la représentation de cette situation et d'un projet personnel implicite ou explicite; ce savoir agir

permettant d'accomplir avec succès les tâches que requiert la situation.

Selon Lasnier,

“une compétence est un savoir-agir complexe résultant de l'intégration, de la mobilisation et de l'agencement d'un ensemble de capacités et d'habiletés (pouvant être d'ordre cognitif, affectif, psychomoteur ou social) et de connaissances (connaissances déclaratives) utilisées efficacement, dans des situations ayant un caractère commun”. (2000: 32)

Suivant la perspective du département, les compétences constituent un savoir-agir maîtrisé inféré à partir des rôles et des fonctions exercés par les directions d'établissement scolaire. Elles sont le plus souvent des cibles de formation d'un niveau élevé de complexité dont l'acquisition et la consolidation nécessitent une ingénierie progressive et appropriée de formation. Elles sont multidimensionnelles et mobilisent un ensemble de ressources (connaissances, habiletés, attitudes, valeurs). Enfin, elles sont globales et se distinguent les unes des autres.

Un référentiel de base

Le nouveau programme se construit sur un référentiel de compétences dans lequel sont identifiées les compétences majeures qui fondent l'acte de gestion en éducation. Il s'agit ici d'un choix qui traduit la vision d'une formation professionnalisante qui est propre au département et qui se décline dans une conception de programmes et d'activités. C'est donc un référentiel de compétences conçu à des fins de formation, une formation à caractère professionnel et universitaire qui est soucieuse des savoirs de l'expérience de la pratique et des avancées théoriques pertinentes à celle-ci.

Ce référentiel a été élaboré à travers une instrumentation variée de collecte d'informations et de réflexion collective sur les pratiques de direction. Cette instrumentation comprenait une analyse des contenus de formation répondant aux besoins de plus de 2000 directions en exercice, des groupes de discussion réunissant des professeures et professeurs experts du domaine et des praticiennes et praticiens chevronnés et des activités de validation auprès de directions retraitées et en exercice.

Ces travaux ont conduit à l'identification de quatre compétences génériques liées au leadership, à la gestion, à la mobilisation et au développement pédagogique. La compétence maîtresse visée par le programme de formation

a trait à l'exercice d'un leadership stratégique sur la base d'une vision partagée, cet exercice menant à l'élaboration et à la réalisation de la mission de l'établissement découlant d'une vision commune.

À cette compétence de leadership qui s'inscrit dans une vision du futur de l'établissement s'ajoute une compétence s'inscrivant dans une perspective rapprochée de sa gestion. Cette compétence concerne les opérations, parfois urgentes, nécessaires à la réalisation de processus et de procédures de gestion et de leur régulation. Le programme intervient auprès de directions et de futures directions afin qu'elles deviennent compétentes à gérer l'établissement de façon efficace, proactive et participative.

La question de l'engagement des personnes dans et autour de l'établissement est fondamentale. Une direction compétente posera des gestes et mettra en place des conditions organisationnelles pour susciter, d'une part, l'engagement et la mobilisation des personnes tant à titre individuel que collectif, et, d'autre part, le partenariat avec la famille, la communauté et la société civile. Le programme de formation vise à ce que nos étudiantes et étudiants développent des ressources afin qu'ils réussissent à mobiliser les personnes pour réaliser la mission de l'établissement.

Si la mobilisation des actrices et des acteurs est en amont des réalisations de l'établissement, l'apprentissage et la réussite de ses élèves constituent leur point d'arrivée. Une direction se doit de mettre en place des dispositifs pour assurer le développement éducatif et pédagogique de tous les actrices et les acteurs, tant à l'interne qu'à l'externe, afin de favoriser apprentissages et réussites. Ainsi, le programme vise, de façon ultime, à ce que les étudiantes et étudiants soient aptes à assurer le développement éducatif et pédagogique de leur établissement dans une perspective de réussite pour tous.

Aux quatre compétences génériques de ce référentiel sont associées des capacités qui sont un «savoir-faire moyennement complexe, intégrant des habiletés (cognitives, affectives, psychomotrices et sociales)» (Lanier, 2000: 33). Les capacités représentent un agencement de savoirs (déclaratifs, procéduraux et conditionnels) qui viennent préciser la compétence. Le tableau suivant rapporte les quatre compétences génériques du référentiel assorties des capacités associées à chacune d'elle.

Tableau 1 - Compétences et capacités pour une direction d'établissement scolaire

Être compétente ou compétent à:

1) Exercer un leadership stratégique sur la base d'une vision partagée.

En ayant les capacités de:

1. Maintenir un équilibre intellectuel, émotionnel et physique.
2. Saisir c'est-à-dire analyser, interpréter, anticiper la réalité organisationnelle et environnementale dans toute sa complexité.
3. Favoriser le partage du leadership.
4. Améliorer sa pratique de façon continue.
5. Établir des relations de collaboration.
6. Choisir ses stratégies d'action en fonction de la dynamique organisationnelle et politique.
7. Conduire et accompagner des processus d'appropriation et de réalisation du changement.
8. Faire preuve d'intégrité et de sens éthique.

2) Gérer l'établissement de façon efficace, proactive et participative.

En ayant les capacités de:

1. Mettre en œuvre des processus de gestion efficaces et participatifs de l'organisation scolaire et des services offerts en fonction des besoins du milieu.
2. Mettre en place des procédures de gestion de personnel qui soient efficaces et efficientes et qui favorisent le partage des responsabilités.
3. Intervenir pour régulariser des situations qui nuisent à l'atteinte de la mission.
4. Mettre en œuvre des stratégies d'évaluation participative et de reddition de comptes visant l'amélioration continue.
5. Mettre en œuvre des procédures de gestion des ressources matérielles et financières qui soient efficaces et efficientes et qui favorisent le partage des responsabilités.

3) Mobiliser les personnes pour réaliser la mission de l'établissement.

En ayant les capacités de:

1. Mettre en place des conditions organisationnelles permettant de rejoindre la motivation des personnes et de favoriser leur engagement dans la réalisation de la mission.
2. Mettre en place des stratégies qui favorisent des relations professionnelles de collaboration, notamment le dialogue, la saine confrontation, la résolution de conflits.
3. Favoriser le développement du pouvoir individuel et collectif.
4. Favoriser la coopération dans la communication.
5. Mettre en place des moyens efficaces de communication.
6. Créer un environnement organisationnel facilitant l'émergence de projets individuels et collectifs.

4) Assurer le développement éducatif et pédagogique dans une perspective de réussite pour tous.

En ayant les capacités de:

1. Assurer l'émergence, la réalisation et l'évaluation du projet éducatif.
2. Mettre en place des stratégies pour favoriser l'apprentissage continu, le partage des savoirs, la réflexion individuelle et collective et le développement des pratiques éducatives.
3. Développer en partenariat un système d'encadrement pédagogique, personnel et social qui favorise la responsabilisation de tous.
4. Favoriser la diversification des parcours, la différenciation pédagogique et la diversité et la qualité des approches et des méthodes pédagogiques.
5. Assurer le développement d'un système d'évaluation des apprentissages juste et équitable.
6. Établir des liens de collaboration avec les différents réseaux de la communauté en vue de la réussite des élèves.

Une échelle de développement des compétences

Cette refondation du programme de formation a incité le département à mettre en place des parcours de formation qui respectent le développement progressif de l'expertise et de l'habilitation professionnelle. Les niveaux d'apprentissage des compétences recherchés sont gradués sur une échelle de développement qui comprend quatre échelons (tableau 2). Ces derniers correspondent aux différentes étapes de progression dans le programme, de l'introduction à la fonction aux profils exécutif ou de recherche de la fin de maîtrise en gestion de l'éducation.

Tableau 2 - Échelle de développement des compétences

Échelons de développement de compétences	Visées d'apprentissage	Niveaux d'apprentissage
L'aspirant ou l'aspirante	S'éveiller à la profession	sensibilisation
Le débutant ou la débutante	Appliquer les règles de l'art	introduction
La professionnelle ou le professionnel	Développer la gestion de son organisation	consolidation
L'experte ou l'expert	Élaborer ou créer des modèles de pratique et d'organisation	expertise

Un premier échelon, celui des aspirantes et des aspirants, caractérise les enseignantes et les enseignants qui aspirent

à la fonction de direction d'établissement scolaire. Le programme de formation vise à éveiller et à sensibiliser ces étudiantes et étudiants à la profession et à les aider à consolider leur choix de carrière.

Un deuxième échelon, celui des débutantes et des débutants, concerne les directions d'école et les adjointes ou adjoints qui débutent dans la fonction. Le programme les introduit à la profession afin qu'ils puissent acquérir rapidement les outils de base leur permettant d'appliquer les règles de l'art rattachées à leur fonction.

Un troisième échelon, celui des professionnelles et des professionnels, concerne les directions d'établissement expérimentées. À ce stade, le programme leur permet de consolider leurs acquis théoriques et pratiques au regard de leur traduction en savoirs d'intervention et de développement organisationnel. Ces trois premiers échelons permettent de compléter un diplôme de 2^e cycle en gestion de l'éducation (30 crédits).

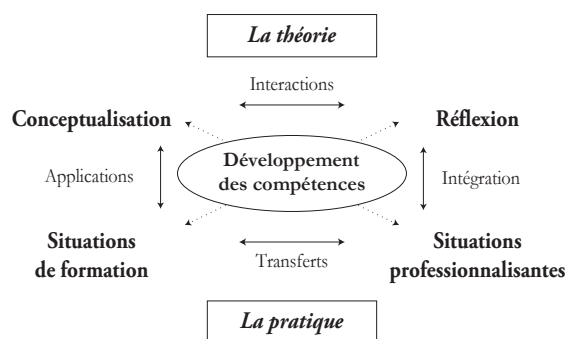
Enfin, un quatrième échelon a été conçu pour les directions d'établissement qui veulent, après le diplôme de 2^e cycle, poursuivre le développement de leurs compétences afin d'acquérir une expertise dans le domaine. À ce stade, le programme permet l'obtention d'un grade de maîtrise en gestion de l'éducation où deux profils de sortie sont offerts¹: un profil "exécutif" et un profil "recherche". À ce niveau, les personnes en formation, constituées en réseau apprenant avec des pairs, partagent et développent leurs acquis théoriques et expérientiels pour le développement d'une expertise approfondie des modèles de pratiques et d'organisation propres à la gestion de l'éducation.

Ces échelons nous guident dans le choix des approches pédagogiques et des modes d'évaluation des apprentissages. Dès le deuxième échelon et à chacun des échelons ultérieurs, les étudiantes et les étudiants sont invités à analyser le profil de leurs compétences en début et en fin de parcours afin d'identifier les apprentissages réalisés et les compétences à développer pour le passage à l'échelon suivant.

Le parcours d'apprentissage

Dans leur démarche de formation, les étudiantes et les étudiants s'inscrivent dans un parcours d'apprentissage continu qui prend appui, de manière différenciée selon les échelons, sur les paramètres suivants²: la conceptualisation, les réflexions, les situations de formation et les situations professionnalisantes.

Figure 1 - Paramètres du parcours d'apprentissage



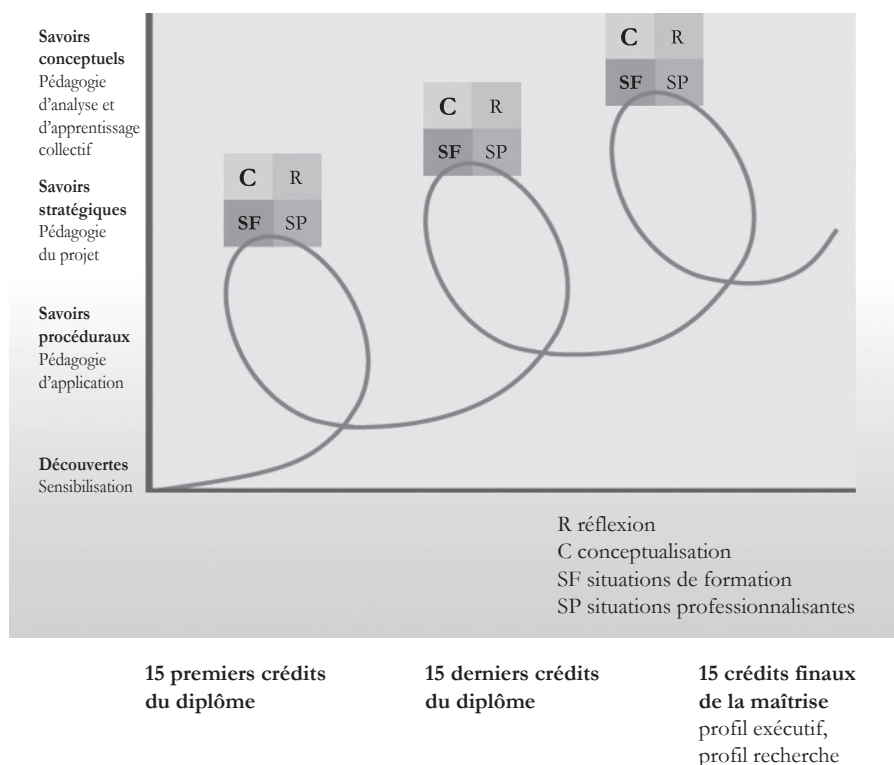
Au cœur du nouveau programme par compétences, nous retrouvons l'interaction dialectique entre la théorie et la pratique. Dans ce cadre, les différents concepts, modèles et théories fournissent aux personnes en formation des référents qui alimentent leurs réflexions tant lors des situations de formation dans les cours que lors des situations professionnalisantes qu'elles vivent dans leur milieu de travail. Les interactions et l'intégration des multiples apprentissages réalisés autant dans les activités de formation que dans les expériences de travail favorisent le développement des compétences qui peuvent alors être transférées et déployées dans l'action professionnelle quotidienne.

La configuration des paramètres mobilisés dans le parcours, les types de savoir et les approches pédagogiques diffèrent en fonction des échelons de l'échelle de développement des compétences. Le parcours d'apprentissage des étudiantes et des étudiants dans le programme de maîtrise est illustré dans la Figure 2. On y notera que les apports conceptuels et les analyses réflexives sur la pratique se déclineront de façon différente suivant l'avancement dans le parcours d'apprentissage. Le statut et la contribution des "situations de formation" et des "situations professionnalisantes" évolueront aussi en regard du cheminement engagé dans l'habilitation professionnelle.

À l'échelon des aspirantes et des aspirants, les apprentissages se font principalement dans les situations de formation dans les cours. Comme les étudiantes et les étudiants sont à une étape de sensibilisation, l'apprentissage de savoirs déclaratifs au moyen d'une pédagogie de la découverte est privilégié.

À l'échelon des débutantes et des débutants, la formation est axée sur l'apprentissage de savoirs procéduraux et conceptuels au moyen d'une pédagogie d'application en classe, c'est-à-dire principalement en situation de formation.

Figure 2 - Parcours d'apprentissage dans le programme de maîtrise



Au stade des professionnelles et des professionnels (fin du diplôme), l'expérience pratique des étudiantes et des étudiants et l'apprentissage de savoirs conceptuels permettent le développement de savoirs stratégiques par des réflexions en classe, mais aussi en situations professionnalisantes, par une pédagogie du projet (Proulx, 2004) appliquée à un contexte de pratique réelle de gestion. Les étudiantes et les étudiants sont amenés à formuler un projet d'apprentissage en lien avec un projet professionnel, à le mettre en oeuvre à travers leur pratique quotidienne et à porter un regard critique sur son développement et ses impacts.

Enfin, à l'échelon des expertes et des experts (terminaison de la maîtrise), au moyen d'une pédagogie d'analyse et d'apprentissage collectifs, les étudiantes et les étudiants ont l'occasion d'utiliser leurs acquis théoriques et expérientiels pour approfondir la réflexion sur et dans leur pratique afin d'élaborer ou de créer des modèles de pratiques et d'organisation.

Des fondements andragogiques

Le type de pédagogie utilisé dans le programme est centré sur l'étudiante, sur l'étudiant et sur leur processus d'apprentissage. C'est une approche à caractère andragogique qui s'adresse à des personnes adultes qui disposent déjà de multiples savoirs d'expérience et qui sont engagées au sein d'une démarche de développement professionnel (Pelletier, 1999).

Cette pédagogie reconnaît l'importance des interactions (théorie et pratique, individu et groupe, professeur et étudiant) et de l'analyse de la pratique professionnelle comme source valorisée d'apprentissages. Elle accorde un statut aux groupes stables d'étudiantes et d'étudiants comme élément de support à la motivation et à l'apprentissage (Chapman, 2004). Elle donne aux théories une place importante dans la mesure où celles-ci aident à éclairer ou à comprendre les pratiques et à les améliorer.

L'introduction d'une approche par compétences détermine non seulement la structure du programme, elle a aussi des incidences sur les pratiques d'enseignement et d'évaluation des apprentissages. Une préoccupation plus affirmée à l'égard des transferts des apprentissages incite à recourir davantage aux situations de pratique vécues par les étudiantes et les étudiants. Elle incite aussi, non seulement à consolider les activités de nature réflexive dans les enseignements, mais aussi à leur faire une place formelle dans le parcours d'apprentissage des étudiantes et

étudiants. Il en est ainsi des activités d'analyse de pratique et de codéveloppement professionnel introduites à la fin du programme de maîtrise.

Une approche par compétences incite aussi à diversifier les formats d'activité en fonction de la progression recherchée chez les étudiantes et étudiants. À ce titre, l'abandon, dans des activités de formation ciblées, de la séquence temporelle traditionnelle des sessions universitaires au profit de séquences d'activités de formation collées au calendrier des établissements offre plus d'occasions d'apprentissage en situations authentiques.

Un des défis majeurs dans l'introduction de cette approche est celui d'orchestrer les activités et les contenus en fonction du développement de compétences recherché. Les changements à introduire ne sont pas que pédagogiques, ils se rapportent aussi à la coordination à exercer entre professeures et professeurs. En effet, si traditionnellement les contenus d'enseignement servaient d'ancrage à une coordination de nature standardisante de leurs activités, dans une approche par compétences ce sont les parcours d'apprentissage et la progression dans le développement de compétences qui deviennent les déterminants de la coordination. Entre autres changements, des arbitrages, dans une nouvelle logique, sont à mener au regard de la juste place à accorder dans le programme et dans les activités aux savoirs théoriques, aux expérimentations en situations authentiques ou simulées et à la réflexion dans et sur la pratique. De plus, une préoccupation plus grande envers l'intégration des apprentissages incite les professeures et les professeurs à aider les étudiantes et les étudiants à établir des liens entre les contenus abordés dans les cours, les compétences ciblées et les situations de pratique (Lasnier, 2002). Le type de coordination à aménager dans un programme par compétences comporte plus d'exigences en termes d'ajustement mutuel à exercer entre les professeures et professeurs.

Une des difficultés rencontrées de notre programme s'adressant, rappelons-le, en très grande partie à des directions nouvellement en exercice, est de composer avec la dispersion inhérente au métier de direction d'établissement (Boyer, 2000). Dans un enseignement orienté vers le transfert des apprentissages et le développement de compétences, il peut être ardu d'amener ces directions, à travers leurs multiples préoccupations et accaparements, à concentrer leur attention sur des objets spécifiques de leur pratique afin d'approfondir leurs connaissances et leurs habiletés à

propos de ces objets.

Dans la mise en place d'un programme par compétences les défis sont nombreux et comportent chacun leur lot d'exigences. Il est important de bien calibrer son développement en fonction des énergies disponibles. Le surinvestissement est une menace pour quiconque s'y aventure.

En conclusion

Opter pour une approche par compétences dans la formation des dirigeants de l'éducation ne constitue pas une panacée. C'est une avancée remarquable de formation qui a ses avantages et ses limites. Ainsi, par essence, dans l'exercice d'un métier complexe, on peut difficilement répertorier d'une façon pointue l'ensemble des savoirs, des savoirs-faire et des savoir-être propres à ce dernier. Les compétences majeures, génériques et transversales sont plus aisées à reconnaître.

Le référentiel de compétences établi, l'échelle de compétences conçue ainsi que le parcours d'apprentissage dessiné représentent la signature collective de celles et ceux qui l'ont réalisé. Cette représentation permet aux membres du Département de gestion de l'éducation et de la formation de mener des arbitrages sur les choix des contenus et des activités du programme. Cette représentation se veut être, à travers ces arbitrages, tout aussi évolutive que les pratiques de gestion de l'éducation peuvent l'être.

Bibliographie

BOYER, M. (2000). *La direction des écoles et l'autodéveloppement*. Thèse de doctorat. Université de Sherbrooke: Sherbrooke. Québec

BRASSARD, A. (2001). "Quelles compétences pour l'avenir ?". *Le point en administration scolaire*. p. 14-15.

BRASSARD, A. (2004). "La professionnalisation de la fonction de direction d'un établissement d'enseignement

et le développement du champ d'études de l'administration de l'éducation". *Éducation et francophonie* Volume XXXII, numéro 2. <http://www.acelf.ca/c/revue/pdf/Laprofessionnalisationdela.pdf>

CATTONAR, B. & LESSARD, C. & BLAIS, J. & LAROSE, F. & RIOPEL, M. & TARDIF, M. & BOURQUE, J. & WRIGHT, A. (2007). *Les directeurs et les directrices d'école au Canada: contexte, profil et travail - Enquête pancanadienne auprès des directions et des enseignants d'écoles primaires et secondaires (2005-2006)*. Montréal: Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation (CRIFPE).

CHAPMAN (2004). *Recrutement, retention and development of school principals*. Paris: IYPE.

JOANNART, P. (2002) *Compétences et socio-constructivisme*. Bruxelles: Éditions de Boeck Université.

LASNIER (2000). *Réussir la formation par compétences*. Montréal: Guérin.

Le BOTERF, G. (2003). *Développer la compétence des professionnels*. Paris: Les Éditions d'Organisation.

Le BOTERF, G. (1994). *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange*. Paris: Les Éditions d'Organisation.

PELLETIER, G. (org.) (1999). *Former les dirigeants de l'éducation*. Paris: Éditions De Boeck Université.

PROULX, J. (2004). *Apprentissage par projet*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

VAILLANCOURT, R. (1997). "Complexité et organisation." Internet: <http://www.cam.org/~mdumont/0197/0197-p11.htm#strategie>.

Notes finales

1 Le profil "exécutif" est réservé uniquement à des directions en exercice. Une enseignante ou un enseignant désirant obtenir la maîtrise en gestion de l'éducation peut s'inscrire dans le profil "recherche" ou dans un profil "général" caractérisé par des activités de proximité à la pratique de direction.

2 Notre démarche s'inspire des travaux de Guy Le Boterf (1994, 2003).

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL POR COMPETÊNCIAS NA FORMAÇÃO DE DIRECTORES EM EXERCÍCIO

RESUMO

Os sistemas educativos estão a passar por múltiplas transformações, num contexto que se caracteriza pela complexidade, ambiguidade, incerteza e constante mudança. São diversas as consequências desta situação e algumas delas convidam-nos a considerar uma recomposição das competências e práticas profissionais dos quadros educativos, a um repensar da sua formação, quer a inicial, quer a continua, e a explorar novas vias para o seu desenvolvimento profissional, ao longo da carreira.

Palavras-chave: Gestão – Sistema educativo – Competências – Direções em Exercício.