

POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

discursos globais e práticas locais

LIVRO DE ATAS DO

VIII CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL | 2017

POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: DISCURSOS GLOBAIS E PRÁTICAS LOCAIS

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

Organização: Mariana DIAS, Sofia VISEU, Maria João CARVALHO, José Hipólito LOPES e Jorge MARTINS

Edição: Fórum Português de Administração Educacional, 2017

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

ISBN: 978-989-704-247-8

Índice

Apresentação.....	2
A educação básica em Portugal no contexto neoliberal dos últimos anos: continuidades ameaçadas e ruturas concretizadas por Jorge Martins.....	4
A formação em administração educacional em Portugal e no Brasil: estudo de um trabalho de parceria entre duas instituições de ensino superior por Maria João Cardona e Maria Cristina Madeira da Silva ...	17
Os modelos de autoavaliação da escola pública portuguesa por Maria João de Carvalho e Sílvia Almeida	25
Os conselhos municipais de educação e as cartas educativas e o desenvolvimento de políticas educativas locais por Dora Castro	33
As avaliações do ensino pelos estudantes: significados e efeitos no contexto da política regulatória do ensino superior no Brasil por Maria Beatriz Bettencourt, Maria de Lourdes Sá Earp e Ana Carolina Mendes Barbosa Teixeira	45
Os processos de autoavaliação na escola pública portuguesa por Ana Cristina Folgado Ferreira e Maria João Carvalho	53

Apresentação

O V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação decorreu no Brasil, nos dias 14, 15 e 16 de setembro de 2016 na cidade de Goiânia, nas instalações da Universidade Federal de Goiás e da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Este evento, cumprindo a missão do Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) de manter vínculos com organizações Internacionais que tenham objetivos semelhantes, foi promovido pelo FPAE, conjuntamente com duas associações homólogas com que vimos mantendo laços estreitos e sistemáticos há diversos anos: a Associação Nacional de Política e Administração da Educação e o Fórum Europeu de Administradores da Educação na Espanha (2007). O Congresso teve como tema central “Política e Gestão da Educação: discursos globais e práticas locais” e constituiu um espaço de debate internacional, tendo sido estruturado em torno dos seguintes eixos temáticos:

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

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

A direção do FPAE agradece a todos os associados que contribuíram para a realização deste evento, quer através da sua participação direta quer nos trabalhos de preparação e organização do mesmo. Saúda, igualmente, as associações parceiras e deixa um agradecimento especial às equipas que no terreno contribuíram de forma significativa para o sucesso do congresso e para o reforço dos laços e do diálogo, no domínio da Política e Administração Educacional, entre Portugal, Espanha e Brasil.

A direção

Mariana Dias, Sofia Viseu, Maria João Carvalho. José Hipólito e Jorge Martins

A educação básica em Portugal no contexto neoliberal dos últimos anos: continuidades ameaçadas e ruturas concretizadas (um roteiro possível para a análise da equidade e da qualidade)

Jorge Martins
Universidade Lusófona do Porto
jorgemartins51@gmail.com

Resumo: Com base na análise de alguns dados estatísticos e medidas de política educativa produzidas entre 2011 e 2015, este texto é uma reflexão sobre as continuidades e as ruturas verificadas na educação democrática portuguesa naquele período, marcado pela intervenção da “troika” (FMI, BCE e UE). Conclui-se que, no contexto fortemente austeritário imposto por aquelas organizações internacionais, a tradicional regulação feita pela oferta pública educativa, que garantia a democraticidade e a heterogeneidade do público escolar em todas as escolas básicas, foi gradualmente substituída por uma nova regulação de cariz neoliberal, assente na procura, na capacidade económica e no lugar social ocupado pelas famílias e pelos alunos, que põe em risco os princípios constitucionais da equidade e da qualidade do sistema educativo.

Palavras-chave: Educação básica; equidade e qualidade no neoliberalismo; continuidades e ruturas; regulação educativa neoliberal.

Contexto

Ao longo dos últimos 40 anos da democracia, a versão portuguesa do Estado Social criou na sociedade uma manifesta vontade de manutenção do sistema de relações políticas, sociais e económicas que está na base de uma articulação estável entre as três fontes (princípios) da regulação da vida coletiva: o Estado, o mercado e a comunidade.

Como consequência direta da crise financeira e imobiliária do “Subprime” ocorrida nos Estados Unidos em 2008 e que rapidamente se propagou à Europa na versão de crise das dívidas soberanas conjugada com a crise monetária, Portugal foi sujeito, desde 2011, a um programa de empréstimo financeiro gerido pelo neoliberalismo europeu e nacional que impôs não só brutais medidas de austeridade, destruidoras de importantes segmentos da economia e do emprego, mas também o recuo do Estado e uma nova relação deste com a sociedade.

Cerca de um ano após o final de aplicação daquele programa, é hoje possível verificar que a sociedade regrediu, a economia não consegue crescer, as classes média e baixa estão mais pobres e o mercado de trabalho perdeu milhares de ativos, especialmente entre os mais jovens e qualificados que nem estudam nem encontram trabalho (*geração nem-nem*) ou estão emigrados.

Como consequência, o contrato social e o equilíbrio entre os três princípios de regulação está a desfazer-se em favor do mercado, com sérias consequências negativas ao nível das políticas públicas e, em particular, da política educativa.

De facto, a partir de 2011, tal como noutros países europeus sujeitos a medidas de redução do défice e da dívida, assistimos a uma das estratégias mais fortes do processo austeritário de “*ajustamento financeiro, económico e social*”, que consistiu na reconfiguração do Estado feita através da redução das suas finalidades sociais (educação, saúde e segurança social) e da capacidade de resposta qualificada dos seus diversos serviços.

Com este objetivo, o XIX Governo¹, em matéria de administração educativa, desenvolveu um programa de reformas que mais não foram do que os crescentes desinvestimento e transferência do serviço público educativo para o sector privado em nome da “*poupança*”, dos “*ganhos de eficiência*” e do “*direito de escolha*” (Programa do XIX Governo).

Este texto é uma reflexão sobre algumas dimensões cruciais daquele programa, nomeadamente as que visaram alterar a natureza democrática da educação básica – da educação primeira – quer através do ataque deliberado às continuidades que o definiam e caracterizavam, quer introduzindo ruturas que tendencialmente vão pôr em risco a equidade e a qualidade daquele subsistema.

Continuidades ameaçadas

A Educação Básica como âncora da cidadania democrática portuguesa

Apesar das sucessivas tentativas dos governos, nos últimos 10 anos, no sentido de diminuir as suas características fundacionais, sobretudo pela via da alteração economicista dos currículos, programas e avaliação (como se irá ver adiante), a educação básica continua a ser o segmento

¹ Embora o Programa de Ajustamento Financeiro Português tenha sido negociado pelo XVIII Governo (PS), a sua implementação brutal, indo muito além do acordado, foi da responsabilidade do XIX Governo (coligação PSD/PP) entre 2011 e 2015.

com mais significado democrático do sistema escolar português. Desde logo pelo papel de pilar da democracia que a Constituição da República Portuguesa (CRP)² lhe reserva.

De facto, a CRP ao estabelecer explicitamente a educação como um dos direitos constituintes do regime democrático impôs ao Estado a obrigação de democratizar a educação e promover as condições para que tal fosse possível e duradouro (CRP, art.º 73). Mas foi mais longe ao definir o âmbito, o modo e as finalidades da educação: ela deve ser para todos sem qualquer espécie de discriminação quantitativa ou qualitativa, garantindo-se igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar através de um ensino básico, universal e gratuito (idem, art.º 74),

“que contribua para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, para o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva” (idem, art.º. 73).

Ora, é na medida em que se realiza o primeiro objetivo da educação básica, que consiste em

“assegurar uma formação geral comum a todos os portugueses que lhes garanta a descoberta e o desenvolvimento dos seus interesses e aptidões, capacidade de raciocínio, memória e espírito crítico, criatividade, sentido moral e sensibilidade estética, promovendo a realização individual em harmonia com os valores da solidariedade social” (LBSE, art.º 7, a),

que se pode considerar a educação básica como a âncora da cidadania democrática de cada um de nós.

Estas disposições fundacionais demonstram bem a estreita relação dialética, que os constituintes quiseram salvaguardar, entre regime democrático e educação básica democrática: aquele não existiria sem esta e esta só poderia desenvolver-se com aquele.

Por razões históricas e de contexto existente então, a configuração estrutural que a educação básica adquiriu em 1986, através da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)³, é a da justaposição sequencial de três ciclos que perfazem 9 anos de escolaridade com diferentes durações e currículos (1º ciclo, com 4 anos de duração, 2º ciclo com 2 e 3º ciclo com 3), diferentes redes de oferta e diferentes instrumentos de regulação interna e externa.

Algumas das características da oferta e da regulação já sofreram significativas mudanças, a sua pertinência curricular e a respetiva qualidade foram questionadas em nome de finalidades controversas mas a configuração estrutural conseguiu resistir até há pouco tempo.

² A CRP foi aprovada na Assembleia Constituinte em 2 de Abril e começou a vigorar em 25 de Abril de 1976. Foi objeto de sete revisões, a última das quais em 2005.

³ Lei nº 46/86, de 14 de Outubro.

No entanto, hoje em dia, como iremos detalhar mais adiante, a educação básica integradora e globalizante, promotora da igualdade, sem discriminações e sem a imposição de escolhas vocacionais precoces, totalmente inadequadas e injustificadas (Canário, 2016), está seriamente ameaçada e o seu papel de garante de uma formação de base comum e de qualidade para todas as crianças posto em risco.

Continuidade de algumas condições de acesso e frequência da educação básica

Entre 1986 e 2009⁴ (ou seja, durante 23 anos), a educação básica de 9 anos, que num percurso escolar normal equivalia à escolarização de todas as crianças e jovens entre os 6 anos e os 15 anos de idade, correspondeu ao único segmento obrigatório do sistema educativo.

Para atingir tal finalidade, o Estado democrático obrigou-se a implementar um sistema público de oferta universal e gratuita, permanentemente dirigido pela preocupação de a todos incluir e assegurar o sucesso educativo (LBSE). Neste desígnio constitucional, a iniciativa privada, embora relevante nalguns extratos de maior poder socioeconómico, mais do que complementar da rede pública⁵, sempre foi sobretudo suplementar.

Enquanto a progressiva universalidade no acesso beneficiou da proximidade da rede pública escolar de malha fina anterior ao 25 de Abril (cujas referências geográfica e administrativa eram, respetivamente, a freguesia para o 1º ciclo e o município para os 2º e 3º ciclos), a gratuitidade no ensino básico foi politicamente construída pela democracia abrangendo todas as propinas e taxas relacionadas com matrícula, frequência e certificação.

Complementarmente, os alunos economicamente carenciados, integrados no serviço de apoios socioeducativos, passaram a dispor gratuitamente ou a custo reduzido, do uso de livros e material escolar, bem como de transporte, alimentação e alojamento, quando necessários. Como mostra o quadro seguinte (Quadro 1), na última meia dúzia de anos – em que mais se fez sentir a crise austeritária – cerca de um terço dos alunos que estão nas escolas públicas e privadas provém de famílias com baixos rendimentos que são por isso apoiados pela ação

⁴ Com a Lei nº 85/2009, de 27 de Agosto, a escolaridade obrigatória foi alargada para os 12 anos de escolarização (o que, num percurso escolar normal, equivale à escolarização dos jovens até aos 18 anos, passando assim a abranger o conjunto ensino básico e ensino secundário). Significativamente, a mesma lei consagrou a universalidade da educação pré-escolar, a partir dos 5 anos de idade, mas não a sua obrigatoriedade.

⁵ Pelo novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (Decreto-Lei nº 152/2013, de 4 de Novembro) o Estado financia as entidades privadas para a frequência do ensino privado no caso de não existência de oferta pública no ensino obrigatório. Também é assim na educação pré-escolar (através de contratos de desenvolvimento) e na educação artística (através de contratos de patrocínio). Por outro lado, através dos contratos simples, o Estado passa a financiar junto das entidades privadas a matrícula e frequência de alunos economicamente carenciados, qualquer que seja o nível de ensino e, através dos contratos de cooperação, apoia a escolarização de alunos com necessidades educativas especiais.

social escolar (ASE). Sem tal apoio estatal, esse elevado contingente de crianças e jovens não teria acesso ao direito de educação.

Quadro 1. Alunos abrangidos (%) pela Ação Social Escolar, por nível de ensino. Continente

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
EB 2º ciclo	34,9	36,2	35,9	34,9	32,4	32,3
EB 3º ciclo	44	41	42	42,9	45,1	44,9
Ensino Secundário	21,2	22,8	22,1	22,2	22,5	22,8

(Fonte: DGEEC, 2008-2014. In CNE: Estado da Educação 2013)

Ao mesmo tempo, a obrigação de frequência da educação básica impôs a reformulação do subsistema de ensino especial no sentido de este “assegurar às crianças com necessidades educativas específicas, devidas, designadamente, a deficiências físicas e mentais, condições adequadas ao seu desenvolvimento e pleno aproveitamento das suas capacidades.” (LBSE, art.º 7º j). Assim, à natural massificação da educação básica proporcionada pela sua tendencial gratuidade, juntou-se a diversificação curricular que garantisse a natureza inclusiva da oferta escolar pública para as crianças com aquelas necessidades especiais.

A continuidade destas condições de acesso e a permanência de alguns requisitos regulatórios – nomeadamente ao nível dos critérios para primeira matrícula e sua renovação ou dos critérios para a constituição de turmas e inclusão de crianças com necessidades educativas específicas (n.e.e.) – contribuíram para a equidade do sistema, para o progressivo aumento da frequência nos três ciclos da educação básica e, simultaneamente, para a correspondente diminuição do abandono escolar.

É sobretudo este último aspeto que, tendencialmente, vem marcando o sistema educativo básico em termos qualitativos. Como se pode ver no quadro seguinte, o abandono escolar⁶ (dropout), considerado internacionalmente como o indicador adequado para aferir o grau de

⁶ Taxa calculada pela razão entre população residente com idades compreendidas entre os 10 e os 15 anos que abandonou a escola sem concluir o 9º ano e a população residente com idades compreendidas entre os 10 e os 15 anos, multiplicada pela base 100. O abandono escolar não deve ser confundido com outro indicador de eficiência do sistema educativo, conhecido por saída escolar precoce (*early school leaving*) ou, simplesmente abandono precoce, que é a taxa calculada pela razão entre o número de indivíduos entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar o sistema educativo ou um curso de formação profissional durante o mês anterior ao inquérito ou ao recenseamento, e o total da população residente entre 18 e 24 anos. A saída escolar precoce é um dos indicadores de referência para monitorização do desempenho dos sistemas educativos nacionais.

concretização da escolaridade obrigatória de 9 anos, diminuiu acentuadamente entre 1991 (cerca de 12,6%) e 2011 (1,7%) (Justino *et al.*, 2014: 27).

Quadro 2. Evolução das taxas de Abandono Escolar (10-15 anos) em Portugal nos anos 1991 – 2001 - 2011

	1991	2001	2011
Taxa de Abandono Escolar Média Feminina (10-15)	12,62	2,8	1,7
Taxa de Abandono Escolar Média Masculina (10-15)	12,72	2,5	1,7
Taxa de Abandono Escolar Média (10-15)	12,53	2,1	1,7

(Fonte: Atlas da Educação)

Segundo estes autores,

“os valores registados em 2011 deverão descer nos próximos anos, mas é pouco provável que atinjam valores mais próximos de zero porque este valor residual corresponde a bolsas de exclusão social que dificilmente poderão ser eliminadas de um momento para o outro. (...) Vinte anos depois, esse abandono confina-se aos meios rurais e tende a associar-se a grupos étnica e culturalmente minoritários” (Justino et al., 2014: 27).

Não obstante esta tendência, a persistência de bolsas de exclusão escolar, que hoje vai para além dos grupos étnica e culturalmente minoritários (ciganos e imigrantes) atingindo também muitas famílias caídas no desemprego de longa duração, põe em crise a relação que deve existir entre igualdade de oportunidades e qualidade do sistema e, por essa via, põe também em crise a inserção cívica democrática das pessoas nessa situação, bem como a função de âncora que a educação básica deveria continuar a desempenhar na sociedade. Ora, é justamente na resolução deste problema que residem alguns dos riscos que, mais adiante neste texto, apontaremos.

Ruturas concretizadas

O império dos exames (como falsa garantia social da eficácia e da eficiência da escola)

Por diversas razões, cuja análise minuciosa não é objetivo deste texto, a educação básica no regime democrático produziu sempre algum insucesso escolar, entendido este apenas como a repetência ou retenção, durante um ou mais anos, ao longo do percurso escolar dos alunos.

O crescimento da massificação e da inclusão da educação básica foi sempre acompanhado pelo efeito perverso do crescimento do insucesso. Este problema teve respostas diversas dos variados governos e a elevada percentagem de retenções (vulgo “chumbos”) ao longo de

sucessivas décadas passou a ser o principal foco de atenção de críticas, políticas, medidas e projetos.

O que para alguns especialistas traduzia uma hiperseletividade do sistema com elevados prejuízos de vária ordem (pessoal, familiar e de despesa pública), para outros representava o falhanço curricular, pedagógico e de estruturação interna do próprio nível no seu conjunto (Justino, 2012; Abrantes, 2009). No balanço geral, confirma-se que apesar do aumento generalizado da escolarização básica ter sido acompanhado pela diminuição progressiva das taxas de reprovação e de repetência, a democratização do acesso ainda não foi acompanhada por uma efetiva democratização do sucesso (Azevedo *et al.*, 2016: 59). Legitimavam-se, assim, as críticas sociais dirigidas aos resultados escolares (da avaliação interna e, a partir de 2004/2005, da avaliação externa, vulgo exames), às escolas, aos seus docentes e à oferta curricular.

O quadro seguinte (Quadro 3) mostra que a evolução das taxas de retenção e desistência, em Portugal entre 2001/02 e 2012/13, em cada um dos ciclos da educação básica, em média, sofreu uma melhoria geral. No entanto, as taxas de retenção e desistência, para cada ciclo, para além de elevadas, mostram que os percursos escolares marcados pelas retenções se iniciam cada vez mais cedo, nos primeiros ciclos escolares, e se vão acentuando à medida que avança a escolaridade.

Ao mesmo tempo, constata-se que a melhoria verificada na década 2000/2010 não corresponde a um percurso consolidado pois, a partir de 2011, a tendência de diminuição das taxas de retenção e desistência volta a inverter-se em todos os ciclos, sendo mais acentuada no 2.º Ciclo com uma variação 5,1%, seguida pelo 3.º Ciclo com uma variação de 2,6% e pelo 1.º Ciclo com 1,6%.

Quadro 3. Taxa de Retenção e Desistência (%) por ciclo de escolaridade. Portugal, 2001-2013.

	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
3º ciclo	19,2	19,1	17,8	19,7	19,2	18,4	14,0	14,1	13,8	13,3	15,6	15,9
2º ciclo	15,6	14,8	13,9	13,0	10,7	10,5	8,0	7,6	7,7	7,4	11,2	12,5
1º ciclo	8,5	7,6	6,7	5,5	4,4	4,0	3,7	3,6	3,7	3,3	4,4	4,9

(Fonte: CNE, 2015)

Esta inversão na tendência de diminuição das taxas de retenção e desistência coincide com introdução de provas finais nos 6º e 4º anos de escolaridade, respetivamente em 2011/2012 e 2012/2013⁷, que se vieram acrescentar aos exames nacionais já existentes no final do 9º ano, como resposta às críticas sobre a perda de qualidade da educação básica, pretensamente provocada por um facilitismo avaliativo decorrente da ausência de avaliações externas ao longo dos anos anteriores de escolarização obrigatória.

Os grandes argumentos usados pelo poder político para a introdução destes exames finais nos anos terminais de ciclo, nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática, foram a necessidade de o sistema ser mais eficaz (ou seja, melhorar o ratio entre resultados e objetivos), mais eficiente (melhorar o ratio entre recursos e objetivos), mais exigente por comparação com os outros países da OCDE e mais responsabilizante para as escolas e professores (já que permitia a propagandeada prestação de contas através da publicação de novos rankings elaborados a partir dos resultados desses exames).

No contexto social e político caracterizado pela profunda crise austeritária que já referimos no início deste texto, a palavra de ordem estratégica da política educativa passou a ser “gastar menos para o sistema ser mais eficaz, mais eficiente e mais competitivo”. É deste imperativo orçamental que surgem as novas regulações da educação básica que configuram o desenvolvimento de ruturas, provavelmente sem retorno, na sua matriz democrática.

As novas regulações

Sacralizar os exames para reduzir o currículo, avaliar as escolas e segmentar o sistema

Os exames no final do 4º, do 6º e do 9º anos, confinando a formação escolar num currículo que sobrevaloriza a Matemática e o Português, com carga horária reforçada, em detrimento de áreas de projeto e de formação pessoal e social que educam para a cidadania, impuseram a redução da criticada dispersão curricular e o reforço da carga horária nas, designadas pelo governo, “disciplinas fundamentais”⁸, aumentando o número total de horas em cada uma dessas disciplinas ao longo dos três ciclos da educação básica, de pouco valendo o aumento da

⁷ A avaliação externa da educação básica já existia, mas com outros contornos e objetivos: as primeiras provas globais (9º ano) realizaram-se em 1994/95 e em 1999/2000 e 2000/2001 realizaram-se pela primeira vez as provas de aferição respetivamente para o 4º ano e depois para o 6º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

⁸ Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de julho, artigo 3º, alínea d)

autonomia das escolas na gestão do currículo anunciado pelo mesmo normativo legal. (Benavente *et al.*, 2015).

Passa assim a ser mais claro que aqueles exames se constituem como uma nova fonte de regulação escolar na medida em que, ao desequilibrarem o currículo básico (impulsionador de uma formação integral mínima, mas universal e obrigatória) conduzem à demagógica distinção entre “escolas boas, escolas médias e escolas más” em função dos resultados obtidos nos exames.

Por outro lado, desvalorizam as áreas das expressões e da formação cívica (casos de Educação Visual e Tecnológica, Formação Cívica e Educação Física) e suprimem mesmo a Área de Projeto, no 2.º e 3.º ciclo. A prazo, continuando esta desvalorização política, em nome das sempre invocadas qualidades da eficácia e da eficiência, pode ser admitida a redução drástica das suas condições de existência nomeadamente ao nível dos recursos humanos, dos equipamentos e do seu funcionamento.

Quanto ao acompanhamento mais eficaz dos alunos, através de uma prometida melhoria da avaliação e da deteção atempada de dificuldades, concretizou-se afinal no acabar do Estudo Acompanhado, ao abrigo de um pretense ajustamento que o limitaria aos “alunos que tenham maiores dificuldades”, como fator de remediação para alguns e não de antecipação e formação plena para todos, numa perspetiva de poupança que diminui as condições de sucesso educativo. (Benavente *et al.*, *idem*).

Dualizar a educação básica para acabar com a formação comum

Em simultâneo com a generalização de exames externos nos anos terminais de cada ciclo (4º, 6º e 9ºanos), o governo criou uma via de formação profissional (rápida) paralela à educação básica para os alunos a partir dos 13 anos, obviamente dirigida para aqueles que vão chumbando desde cedo nos sucessivos exames, os maus alunos, assim desfazendo o consenso social e político conseguido em 1976, em torno do papel de pilar da formação democrática que a CRP lhe reservava e, pela primeira vez nos 42 anos de democracia, dualizando a sua oferta.

Através de uma experiência pedagógica criada em 2012⁹, pretende-se que os designados cursos vocacionais do ensino básico se destinem a alunos a partir dos 13 anos de idade que

⁹ Estes cursos foram criados, em regime de experiência-piloto, pela Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de Setembro, e funcionam em escolas cujo projeto técnico-pedagógico, submetido nos termos do Despacho n.º 4653/2013, de 3 de abril, foi objeto de parecer favorável dos serviços competentes do Ministério da Educação e Ciência. A partir do ano

“manifestem constrangimentos com os estudos do ensino geral, designadamente aqueles alunos que tiveram duas retenções no mesmo ciclo ou três (ou mais) retenções em ciclos diferentes na totalidade do seu percurso escolar” (Portaria n.º 292-A/2012).

Legitimada como uma política educativa de combate ao insucesso escolar, esta medida assume a dualização do sistema - importando-a do contexto alemão onde tem muito êxito mas que é bem diverso do português - mas tenta disfarçá-la através da “flexibilidade e permeabilidade dos percursos educativos”, do “carácter experimental do modelo” e de uma “parceria constante entre escolas e empresas” (idem). Embora se preveja que a identificação prévia do público-alvo influencie a organização de cada curso, nomeadamente a sua duração e a escolha das atividades vocacionais, foram já criados vários projetos-piloto de oferta de cursos duais a partir do 2.º CEB, dirigidos a estudantes com 13 anos de idade e o programa foi alargado em 2013 para o Ensino Secundário¹⁰. Nesse ano, o programa contava com 11 000 alunos matriculados, tendo havido um aumento muito significativo, pois em 2012 eram apenas 285.

A relação perversa entre a massificação dos resultados negativos nos sucessivos exames da educação básica e a frequência (compulsiva até aos 18 anos de idade) destes cursos vocacionais está bem patente na seguinte apreciação de Paulo Guinote:

“o interesse do governo do sistema educativo germânico é genuíno, e se o ensino dual é sobretudo propaganda e fogo de vista, outros aspectos haverá que lhe interessará, ainda mais, copiar. Será o caso, parece-me, da profunda segmentação entre percursos educativos que a maioria dos estados alemães faz a partir do 5º ano, com escolas específicas para alunos bons, médios e fracos, pelas quais os alunos são distribuídos em função dos resultados escolares. É por aqui que estará talvez o busílis da questão, e eventualmente se descobrirá, um dia destes, para que irá servir a oportuna ressurreição do “exame da 4ª classe” (Guinote, 2013).

A questão de fundo que está aqui colocada é a da alteração profunda e sem retorno do papel da educação primeira (básica), do seu sistema de oferta e da sua regulação. Na perspetiva neoliberal, o Estado não tem que se preocupar muito com os maus alunos, com as más escolas, com a má formação e com a má empregabilidade porque o mercado há-de, “naturalmente”, encarregar-se de resolver esses problemas.

2014-2015, a apresentação destas candidaturas decorre em conformidade com o Despacho n.º 5945/2014, de 7 de maio.

¹⁰ Ver <http://www.dgeste.mec.pt/index.php/2014/06/cursos-vocacionais/>

Promover a escolha da escola para consolidar o mercado educativo

As duas mudanças políticas anteriores não produziram os efeitos desejados se, ao mesmo tempo, não se tivessem dado alguns passos no sentido da concretização do chamado “direito de escolha”, com ou sem o cheque-ensino, consigna central da estratégia neoliberal de construção do mercado educativo e de simultâneo ataque desvalorizador da escola pública.

Tendo como argumento a continuada falta de capacidade de resposta do sistema público, quer do ponto de vista geográfico, quer do ponto de vista da diversidade da oferta educativa, o governo impôs no recato do pequeno articulado burocrático-legislativo, mas sem debate público nem decisão nas sedes próprias, duas mudanças de fundo verdadeiramente importantes para o futuro da equidade e qualidade da educação básica: por um lado, fez publicar em 2013 um novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de onde desaparece, para a celebração de contratos de associação com os privados, o critério de zona carenciada (aquela em que a oferta pública de educação e formação não existe ou é manifestamente insuficiente); por outro lado, no mesmo ano, através de um mero despacho¹¹, instituiu um novo processo de matrículas de onde desaparece aquele que era o principal critério de equidade e regulação no acesso à escola básica pública: o critério da área de residência ou de trabalho do encarregado de educação é substituído pela indicação, por ordem de preferência, de cinco estabelecimentos de ensino públicos e/ou privados, sem qualquer limitação geográfica.

Com esta mudança, deixa de ter qualquer significado o conceito de área de influência de um dado estabelecimento educativo nomeadamente público, mas também privado, e caminha-se abertamente “ao encontro do objetivo do Governo de desenvolver progressivamente a liberdade de escolha, por parte das famílias, do projeto educativo e da escola”, responsabilizando-se mais estas ao nível da sua autonomia, organização e funcionamento, pelo bom êxito desta medida (Despacho 5048-B/2013).

É claro que assim se desregula não só a matrícula, mas também a transferência de alunos entre escolas independentemente da sua natureza jurídica. Na realidade, as consequências desta desregulação – já hoje visíveis nos graves desequilíbrios da procura entre estabelecimentos de educação e formação vizinhos – são a elevada procura das chamadas

¹¹ Despacho 5048-B/2013 de 12 de Abril de 2013. Este despacho veio revogar e substituir o Despacho 14 026/2007, de 3 de Julho de 2007, onde, pela última vez, se determinava que “2.4—No ensino básico, o pedido de matrícula é apresentado, presencialmente ou via online, na escola ou agrupamento de escolas do ensino público da área da residência do aluno ou da atividade profissional dos pais ou encarregado de educação ou ainda, no caso dos alunos que pretendam frequentar o ensino particular e cooperativo, na escola pretendida.”

escolas de referência (aquelas que figuram no topo dos rankings) e a progressiva marginalização das outras escolas (as “médias” e as “más”). Aliás, no mesmo sentido, pôs – se fim à figura do paralelismo pedagógico e, em consequência, à necessária ligação de alguns estabelecimentos privados relativamente a algumas escolas públicas, para efeito dos procedimentos regulatórios de matrículas, transferências e exames¹².

Como facilmente se compreende, estas medidas concretizam o princípio, tão importante para a consolidação do mercado educativo, da integração dos estabelecimentos de educação e formação privados na rede de oferta pública de educação.

Facilitando a articulação de toda a rede de ensino, com a justificação de assim melhor atender às necessidades dos alunos, otimizar o investimento público e aproveitar as capacidades instaladas, o poder neoliberal conclui – fazendo tábua rasa da determinação constitucional de existência de uma rede pública educativa - que não deve constituir prioridade do Estado a construção de equipamentos escolares nas zonas onde exista oferta privada que possa ser mobilizada (se o Estado lhe pagar o funcionamento) para o “serviço público”, seja por via contratual seja por via do anunciado cheque-ensino familiar.

Conclusões

Do que ficou dito, pode-se concluir que o programa de reforma e limitação da ação do Estado Social que o XIX Governo desenvolveu no domínio da educação teve especial expressão nas descontinuidades e nas ruturas sofridas pela educação básica, pela escola pública, e pela regulação do seu sistema.

Num contexto social e político fortemente refém da austeridade, do desemprego e do medo, acabou-se com a regulação feita pela oferta pública que garantia a heterogeneidade do público escolar em todas as escolas básicas e, em seu lugar, determinou-se que a nova regulação liberal passaria a ser a da procura orientada pelo interesse dos “contribuintes”. Várias foram as medidas para consolidar este mercado educativo: desde a desvalorização do trabalho invisível feito pelos professores em matéria de avaliação formativa em todos os ciclos e a sua substituição pelos exames nacionais externos, até ao favorecimento sem vergonha dos

¹² De acordo com o anterior Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (Decreto -Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro) o paralelismo pedagógico existia para os estabelecimentos que, por diversas razões, não dispunham de meios para organizarem o seu expediente interno e os seus serviços administrativos, designadamente em matéria de validação e certificação da avaliação final dos seus alunos, e que lhes impunha a necessidade de se socorrerem das escolas públicas com vista a esse fim.

estabelecimentos de ensino e formação privados, passando pela destruição e dualização curricular da educação básica e pela segmentação do próprio sistema.

Mas os novos efeitos reguladores destas medidas, assumidos como clara rutura com o passado próximo, também se fizeram sentir num conjunto mais vasto de áreas da administração educativa, nomeadamente na diminuição do número de professores, na fragilização do seu vínculo laboral e na drástica diminuição salarial, no aumento do número de alunos por turma e no aumento do financiamento de turmas no ensino privado em detrimento do público, consubstanciando-se assim uma dualização do sistema relacionada com a natureza pública ou privada dos estabelecimentos escolares.

Vivendo o país hoje uma nova realidade governativa, espera-se que os novos responsáveis pela educação compreendam a gravidade da herança que receberam e possam reverter tudo aquilo que representou diminuição da equidade, da liberdade e da qualidade que existia na educação básica e na escola pública.

Referências Bibliográficas

- ABRANTES, P. (2009). Perder-se e encontrar-se à entrada da escola: Transições e desigualdades na educação básica. *Sociologia, problemas e práticas*, 60, p. 33-52.
- BENAVENTE, A. e PEIXOTO, P. (orgs.) (2015). *Menos Estado Social, uma Escola mais Desigual*. Observatório de Políticas de Educação e Formação. Acessível em <http://www.op-edu.eu/>
- CANÁRIO, R. (2016). Um voto de confiança no Governo? *Jornal de Letras*, nº 1191.
- CNE (2013). *Estado da Educação 2013*. Lisboa: CNE.
- GUINOTE, P. (2013). *O logro do “ensino dual”*. Acessível em <https://educar.wordpress.com/category/dual-o-tanas/>
- JUSTINO, D. (2012). O sentido de futuro na política de educação. In M. L. Rodrigues & P. A. Silva (Eds.), *Políticas Públicas em Portugal* (359-370). Lisboa: INCM e ISCTE.
- JUSTINO, D.; PASCUEIRO, L.; FRANCO, L.; SANTOS, R.; ALMEIDA, S. & BATISTA, S. (2014). *Atlas da Educação. Contextos sociais e locais do sucesso e insucesso*. Portugal, 1991-2012. Lisboa, CESNOVA-EPIS.

A formação em administração educacional em Portugal e no Brasil: estudo de um trabalho de parceria entre duas instituições de ensino superior

Maria João Cardona

Escola Superior de Educação/Instituto Politécnico de Santarém-Portugal
CIEC/Universidade do Minho – UIPS/Instituto Politécnico de Santarém
mjoao.cardonas@ese.ipsantarem.pt

Maria Cristina Madeira da Silva

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília- Brasil.
maria.madeira@ifb.edu.br

Resumo: Cada vez é maior a preocupação em proporcionar uma formação superior adequada ao desempenho de funções administrativas, em instituições de ensino não superior e superior, tendo em conta a especificidade de cada contexto. Considerando a multidimensionalidade que caracteriza a dinâmica das instituições educativas, a administração educacional é uma tarefa complexa e difícil, sensível às mudanças políticas que provocam constantes alterações que carecem de ser analisadas de acordo com os seus pressupostos e práticas de intervenção que implicam. Este é um desafio que começámos em Portugal e que agora estamos a continuar no Brasil. Estudar a especificidade sociopolítica de cada país foi o primeiro desafio, pensar na adequação da formação técnica e científica, o segundo. Nesta comunicação apresentaremos uma caracterização do trabalho de formação e das linhas de pesquisa que têm vindo naturalmente a emergir do seu desenvolvimento.

Palavras-chave: administração educacional; investigação; formação.

Introdução

A formação em gestão e administração educacional em Portugal, à semelhança de outros países, tem evoluído de forma a dar resposta às exigências feitas às instituições educativas. Gradualmente a designação *Administração Educacional*, tem vindo a constituir-se como um campo de estudo autónomo que, como refere Barroso (2005: 11), organizando-se entre as “Ciências da Educação e as Ciências da Administração e Gestão”.

Nesta comunicação num primeiro momento será feita uma análise genérica da evolução da formação nesta área e num segundo momento será apresentado o trabalho específico realizado pela Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém (ESES) a nível da formação especializada e como Mestrado a nível da Administração Educacional. Partindo da análise do trabalho já realizado em Santarém, será apresentado o trabalho conjunto que está

atualmente a ser iniciado com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB). Considerando as linhas de pesquisa já iniciadas em Santarém, e considerando a especificidade do contexto brasileiro, e do público-alvo que vai integrar a formação conjunta prevista, serão apresentadas as linhas de investigação a desenvolver, na sequência desta parceria.

Esta comunicação termina com uma reflexão final em que será feita uma análise das oportunidades que esta parceria entre a ESES e o IFB podem proporcionar a nível do desenvolvimento e da produção de conhecimentos destas duas instituições a nível da formação em Administração Educacional. Nesta reflexão serão considerados os projetos de trabalho já em curso com outras instituições de países lusófonos.

A formação em administração educacional

Em Portugal é sobretudo a partir da década de 80 (séc. XX) que se começam a desenvolver os debates sobre a descentralização, autonomia e participação, evolução que culmina no início dos anos 90 com a criação das direções regionais do Ministério da Educação. Esta evolução, como referem Formosinho & Machado (2011), veio trazer novas exigências à formação de docentes relativamente à dimensão organizacional e ao processo de gestão das escolas. Paralelamente é introduzida uma nova conceção de escola como comunidade educativa.

“A comunidade escolar já não é restrita e fechada sobre si mesma, como é inevitável num sistema centralizado, mas inclui os membros e clientes imediatos (alunos e pais) e mediatos da escola (comunidade profissional servida e comunidade local). É, pois, uma comunidade educativa aberta a todos os interessados no processo educativo” (Formosinho, 1989: 56-57).

Esta evolução, tendo partido de decisões centrais, não teve na prática as implicações que seriam de esperar, mas iniciou-se uma nova etapa na forma de conceber a escola que acabou por ter implicações na formação.

O estudo comparado das reformas ocorridas na administração dos sistemas educativos do Brasil e de Portugal, realizado por Carvalho (2014) aponta que “ganham relevância propostas de administração descentralizada, participativa e autônoma”. Segundo a autora (2014: 1):

“essas propostas apresentam-se também nas reformas educativas empreendidas em outros países, correspondendo à emergência de um novo conceito de governação, o qual é produto do processo de (re)definição do papel do Estado e de (re)orientação de suas práticas, tendo por referência

os novos modelos de gestão pública, que envolvem descentralização, reforço da autonomia e ampliação da participação social”.

De acordo com Nóvoa (1992: 34) atualmente podemos diferenciar três áreas de intervenção nas instituições educativas: a *área escolar* - compreendendo as decisões ligadas à instituição e ao seu projeto educativo, envolvendo a participação dos pais e da comunidade; a *área pedagógica* – compreendendo a gestão curricular na sala de aula; a *área profissional* – compreendendo as questões da formação da/os profissionais docentes e não docentes que trabalham na escola.

Subjacente a esta nova forma de conceber a escola, temos que considerar o desenvolvimento do conceito de autonomia, que se desenvolve em Portugal a partir dos anos 90 (séc. XX) e que pressupõe um novo relacionamento com a administração central.

Esta tendência que se verifica em vários outros países europeus tem como objetivo central uma maior responsabilização da escola e do corpo docente de forma a dar respostas mais adequadas às especificidades de cada contexto, de forma a promover a melhoria das aprendizagens dos alunos e das alunas, sendo acompanhada pelo desenvolvimento de processos de avaliação e autoavaliação individuais e coletivos (Eurydice, 2008).

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 assegurou como princípio educacional a “gestão democrática do ensino público” (art 9. 206 VI). Em 1996, com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, o quadro institucional para a gestão da escola reafirmou-se na forma democrática, trazendo como principal elemento a gestão participativa, relevando o papel dos professores e comunidade nos destinos da instituição escolar, apontando também maior autonomia pedagógica às escolas dos sistemas públicos de ensino (Alons & Monteiro, 2009).

Apesar de todas as contradições políticas e constrangimentos, a evolução verificada nos últimos anos marcou uma diferença significativa a nível da gestão organizacional dos estabelecimentos de ensino que, como não podia deixar de ser, acabou por ter implicações a nível da formação.

Nas últimas décadas foram muitas as mudanças a nível da formação em Administração Educacional. Estas implicaram a existência de uma grande diversidade a nível teórico, metodológico e disciplinar, associada a diferentes formas de conceber a escola como organização, associada à forma de conceber a política educativa e o papel da educação na sociedade.

Para uma melhor clarificação da realidade existente, surge a necessidade de serem realizados mais pesquisas que possibilitem o conhecimento da atual realidade e da evolução e tendências de evolução que lhes estão associadas.

Num estudo sobre a investigação realizada em teses de doutoramento, em Educação/Ciências da Educação realizadas em universidades portuguesas, sobre políticas públicas de educação entre 2000 e 2012 por Luís Miguel Carvalho, do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, em 2013, que integrou a análise de cinquenta e seis trabalhos de doutoramento, foi feita a seguinte diferenciação relativamente às problemáticas identificadas: ‘estudos de política educacional’ e ‘política como contexto’ (Carvalho, 2014). Sintetizando o trabalho de análise interpretativa realizado, entre outros aspetos, o autor refere:

“As teses de doutoramento aqui analisadas acompanham desafios e mutações observáveis em estudos realizados noutros países e sobre outros sectores das políticas públicas. Esta proximidade revela-se em dois grandes planos interligados: no da definição e delimitação do que constitui uma política; e no da representação dos espaços, dos actores e dos processos implicados na fabricação e no desenrolar de uma política.” (Carvalho, 2014: 89).

No Brasil, no âmbito das políticas educacionais públicas:

“A atuação do profissional da educação no campo da gestão tem levado o Ministério da Educação – MEC, isoladamente ou em parceria com as secretarias de educação, universidades, associações da área ou entidades que as representam a implementar programas de capacitação de dirigentes, numa perspectiva de formação técnico-profissional da gestão como parte de uma política de valorização crescente do papel do gestor escolar e de fortalecimento do seu poder, numa perspectiva gerencialista” (Carvalho, 2014: 8).

Mas a formação dos profissionais da educação brasileira em programas de pós graduação *stricto sensu* ainda é incipiente.

Tendo em conta a atual realidade verificamos que o estudo sobre as políticas e práticas educativas, a nível da gestão e administração educacional, têm ainda um caminho a percorrer na sistematização e análise dos trabalhos de pesquisa realizados, tanto em Portugal quanto no Brasil. Esta lacuna tem também como consequência que muitos dos contributos destas pesquisas não se evidenciam na melhoria do funcionamento das escolas e dos seus resultados nas aprendizagens dos alunos e alunas dos diferentes níveis de ensino.

Um intercâmbio entre Portugal e o Brasil: linhas de pesquisa previstas

O curso de Mestrado em Administração Educacional na ESE de Santarém foi criado em 2009 com a finalidade de proporcionar uma formação superior adequada aos docentes de estabelecimentos do ensino não superior para o exercício de cargos, funções e atividades de gestão e de natureza administrativa. O curso foi pensado de forma a promover a capacitação para estes e estas docentes serem capazes de identificar e analisar a especificidade de cada contexto institucional, mobilizando, numa perspetiva interdisciplinar, conhecimentos e saberes capazes de os levar à conceção, gestão e avaliação de projetos de intervenção no âmbito da administração educacional. Partindo do pressuposto que esta capacidade de análise e intervenção exige o conhecimento do quadro legal em vigor e das normas administrativas, todo o processo formativo foi pensado de forma a considerar a multidimensionalidade da dinâmica de funcionamento das instituições educativas.

O plano de estudos foi definido de forma a proporcionar uma formação técnica e científica adequada à complexidade, diversidade e imprevisibilidade das exigências com que se confrontam no seu quotidiano. Neste sentido o plano de estudos foi estruturado de forma a que os formandos e formandas ficassem capacitados para fundamentarem teoricamente as suas propostas de trabalho, assim como modelos de avaliação para uma análise crítica da sua intervenção. Foram definidos como objetivos do Mestrado:

- Aprofundar os conhecimentos básicos sobre gestão e administração em contextos educacionais;
- Desenvolver competências de análise sobre os contextos institucionais tendo em conta a sua especificidade e o contexto sociopolítico em que se inserem;
- Desenvolver competências de administração e gestão educacional: conceção; organização; coordenação e avaliação de projetos de intervenção;
- Desenvolver a capacidade de investigação em administração educacional.

Partindo destes objetivos o curso foi organizado diferenciando duas partes. Uma primeira parte de carácter teórico-prático com as seguintes unidades curriculares:

- Políticas educativas e gestão institucional
- Psicossociologia das instituições educativas
- Desenvolvimento e gestão do currículo e processos de supervisão
- Avaliação das instituições educativas
- Princípios gerais de administração
- Gestão financeira aplicada às instituições educativas
- Fundamentos e práticas de administração educacional
- Metodologias de investigação

A segunda parte foi concebida para apoiar a definição de um projeto de intervenção, a partir da identificação de uma problemática, caracterizando a especificidade da realidade estudada, utilizando metodologias de investigação.

Os projetos desenvolvidos pelos formandos e formandas têm incidido sobre os seguintes eixos temáticos:

- Implicações da evolução das políticas educativas no funcionamento das escolas;
- Os processos de avaliação da escola a nível organizacional e a nível dos seus intervenientes;
- A definição do projeto educativo: envolvimento e apropriação da comunidade académica relativamente a este projeto;
- A liderança a nível central e das estruturas intermédias;
- A organização da escola como espaço de formação e produção de conhecimentos;
- O trabalho colaborativo dos participantes na vida da escola;
- A articulação com as famílias e com a comunidade;
- O apoio socioeducativo de alunos e alunas;
- A melhoria dos serviços administrativos e de gestão financeira

Estes trabalhos foram feitos abrangendo instituições públicas e privadas de todos os níveis de ensino e escolas profissionais.

Se bem que desde o início de funcionamento da ESE, no final dos anos 80 (séc. XX) a área disciplinar, da administração educacional sempre tivesse sido uma preocupação nos *cursos de formação inicial* ministrados, a sua abordagem como disciplina autónoma só nos últimos anos passou a existir. A criação de um curso de Mestrado nesta área, para além de vir dar resposta a solicitações da comunidade, veio também dar resposta a um necessário desenvolvimento científico da ESE nesta área do conhecimento.

É ainda de sublinhar o trabalho que nesta área, nos últimos anos, foi desenvolvido pela ESE através de projetos de investigação & desenvolvimento com países de língua oficial portuguesa (nomeadamente em São Tomé e Príncipe) em que a formação de diretores e diretoras de escolas tem vindo a ser privilegiada considerando o papel decisivo que estes têm na implementação das reformas educativas.

Neste momento surge como desafio a implementação deste Mestrado no Instituto Federal de Brasília (IFB), tendo esta parceria como principais objetivos a qualificação profissional para a utilização de conceitos e ferramentas inovadoras na área de Administração Educacional, bem

como contribuir para a produção de novos conhecimentos e para o desenvolvimento de projetos inovadores nesta área, contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho e para o cumprimento da missão do Instituto e de outras instituições de ensino no Distrito Federal.

Num primeiro momento estamos a proceder à necessária adaptação dos conteúdos programáticos à realidade específica do Brasil.

Considerando as principais linhas de pesquisa, na perspetiva da formação e intervenção em Administração Educacional, e a experiência já acumulada pelos formadores e formadoras dos dois países que participam neste projeto, as áreas a privilegiar a nível de aprofundamento dos conhecimentos e do desenvolvimento de trabalhos de investigação previstas incidirão a nível:

- Da política educativa: suas implicações no funcionamento das instituições;
- Da avaliação das instituições educativas;
- Da definição do projeto educativo das instituições;
- Das lideranças (centrais e intermédias);
- Da organização das instituições como espaços de formação e produção de conhecimentos;
- Da implementação de práticas de trabalho colaborativo a nível institucional;
- Da articulação com as famílias e com a comunidade;
- Do apoio socioeducativo aos estudantes;
- Da melhoria dos serviços administrativos e de gestão financeira;
- Da utilização das tecnologias de educação para a melhoria da vida institucional.

Reflexão final

Como começámos por referir este trabalho de parceria entre a ESES e o IFB está ainda numa fase inicial. As linhas de pesquisa obedecerão a um processo construtivo, tendo em conta a participação da equipa docente e dos formandos e formandas que integram o mestrado. Paralelamente ao trabalho de formação espera-se conseguir o desenvolvimento de pesquisas conjuntas que contribuam com a produção de novos saberes na área de Administração Educacional.

Esperamos ainda, através dos projetos de intervenção desenvolvidos conseguir promover a implementação de propostas inovadoras para a melhoria da gestão das instituições envolvidas.

“O papel da escola na promoção de uma maior igualdade de oportunidades e participação é parte integrante do atual discurso político e pedagógico. Mas na prática observa-se que estas ideias estão longe de corresponder à realidade” (Cardona, 2011:229).

Contribuir para o desenvolvimento de instituições educativas que funcionem de forma mais equitativa, é uma das grandes finalidades do trabalho que desenvolvemos a nível da formação e investigação na área da Administração Educacional. Tal como refere Canário (2008:80) é fundamental refletir o atual funcionamento da escola, problematizar a realidade das instituições educativas, a forma como estas gerem e se apropriam da sua autonomia, numa perspetiva crítica promotora de um maior sucesso educativo.

Referências bibliográficas

- BARROSO, J. (2005) *Políticas educativas e organização escolar*, Lisboa: Universidade Aberta. Canário, Rui (2008) “A escola: das “promessas” às “incertezas”, *Educação Unisinos*, 12 (2): 73-81.
- CARDONA, M. J. (2011) “Concepções educativas e percursos escolares numa escola que procura promover uma maior igualdade de oportunidades para todo/as” em Cardona, Maria João & Marques, Ramiro (Coord.), *Da autonomia da escola ao sucesso educativo*, Chamusca: Ed. Cosmos, p.229-245.
- CARVALHO, E. (2014) Reformas na administração educacional: Uma análise comparada entre Brasil e Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, 2014, 27(1) pp 29-54.
- CARVALHO, L. M. (2014) *A Construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal*, Lisboa: IE/ Univ. Lisboa in www.ie.ulisboa.pt
- EURYDICE (2008). *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe*. Bruxelles: DG Éducation et Culture, <http://eurydice.org>
- FORMOSINHO, J. (1989) De serviço local do estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, 1989, 2(1), 63-70.
- FORMOSINHO, J. & MACHADO, J. (2011). “Prefácio. Abordagem à autonomia da escola” em Cardona, Maria João & Marques, Ramiro (Coord.), *Da autonomia da escola ao sucesso educativo*, Chamusca: Ed. Cosmos, p.7- 14.
- FORMOSINHO, J. & MACHADO, J. (2011). “Autonomia e governação da escola em Portugal” em Cardona, Maria João & Marques, Ramiro (Coord.), *Da autonomia da escola ao sucesso educativo*, Chamusca: Ed. Cosmos, p.19- 43.
- SILVA, G. (2007). “Tendências actuais na formação em Administração Educacional”, *Revista Portuguesa de Educação*, 2007, 20(1), pp. 221-245.

Legislação

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Brasil).

Os modelos de autoavaliação da escola pública portuguesa

Maria João de Carvalho

Centro de Investigação e Intervenção Educativas-Universidade do Porto

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal

mjcc@utad.pt

Sílvia Almeida

CICS.NOVA Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Universidade Nova de Lisboa,
Portugal

silvia.almeida.mc@gmail.com

Resumo: Se podemos afirmar que não existe uma cultura de autoavaliação em Portugal, muitas vezes justificada pela complexidade dos processos que lhe são inerentes, não deixa, porém, de ser verdade que a pressão para a autoavaliação decorre das necessidades incluídas na legislação mas, igualmente, da atividade de Avaliação Externa de Escolas. Contudo, a legislação não faz qualquer proposta relativa a um qualquer modelo a utilizar, o que permite às escolas fazerem as suas opções no extenso leque de modelos existentes.

Palavras-chave: Avaliação Externa; autoavaliação; modelos de autoavaliação.

Introdução

A partir dos anos 70 do século passado, as mudanças que ocorreram nas esferas política, económica e social, em consequência da globalização e da consequente reestruturação do Estado, passam a apostar na educação como um poderoso instrumento na resposta às exigências de mercado (Maués, 2003). É neste alinhamento que emerge a intervenção dos organismos internacionais nos Estados-Nação, impelindo, frequentemente, através de tratados, à adoção de medidas de política educacional pressionando os diferentes sistemas educativos a caminharem no sentido da qualidade. Para o efeito, apostam na avaliação, em particular, na que incide no nível dos estabelecimentos de ensino (Eurydice, 2004) como instrumento ao serviço da melhoria. Torna-se evidente que a qualidade e a avaliação ganham protagonismo nas agendas políticas transnacionais e supranacionais.

Em Portugal, em simultâneo com a necessidade de aumentar a qualidade dos serviços prestados, faz-se premente tornar estes serviços eficazes, sendo os resultados a expressão do nível de desempenho dos países (Salgueiro, Costa, 2013). Com efeito, tanto a

Unesco como a OCDE utilizam como paradigma, para a aproximação da qualidade da educação, a relação insumo-processo-resultados. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre recursos materiais e humanos, bem como, a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos ensino aprendizagem, os currículos, as expectativas com relação à aprendizagem das crianças (Dourado et. al., 2007, p.6).

Muito embora considerada na Lei de Bases do Sistema Educativo, a avaliação das organizações educativas só ganha algum impulso no ano de 2002, por decisão do XV Governo Constitucional, através da Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro, que aprova o sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário. Fica, assim, estabelecido que o controlo da qualidade se deve aplicar a todo o sistema educativo com vista à promoção da melhoria da eficiência e eficácia, da responsabilização e da prestação de contas, de uma informação qualificada que dê apoio à tomada de decisão. Deste modo, assume-se o pressuposto de que a melhoria da qualidade do ensino está intrinsecamente relacionada a um processo de avaliação institucional na qual se inclui a categoria da avaliação interna.

A importância que passa a recair sobre a avaliação das escolas encontra justificação na ideia de que é esse o contexto privilegiado de transformação das práticas. Ganha força o pressuposto de que a avaliação surge num quadro de prestação de contas, de pressão sobre a eficácia dos serviços prestados, de incremento da qualidade, tanto das organizações como do desempenho dos atores educativos (Afonso, 2001a).

Avaliação Externa de Escolas

Definida como um processo cujo objetivo é melhorar o desempenho das escolas, a atividade de Avaliação Externa de Escolas configura-se como um processo realizado por um conjunto de avaliadores externos à organização a avaliar, mas que respondem perante uma autoridade educativa local, regional ou central. Responsabilizar as escolas pelo seu próprio desempenho a nível do seu funcionamento e gestão, onde se inclui o ensino e a aprendizagem é o meio encontrado para o efeito (Euridyce, 2012). Assim, a avaliação externa é um instrumento que se revela útil não só porque informa a sociedade sobre o serviço educativo prestado, em particular no que concerne à qualidade, aos resultados, funcionamento e custos, mas igualmente permite a que os diferentes atores educativos possam refletir sobre as práticas

organizacionais levadas a cabo em contexto organizacional para efeitos de melhoria da qualidade do serviço prestado (Dias, Melão, 2009).

A origem da iniciativa permite a configuração de modalidades distintas, nomeadamente a iniciativa externa por imposição, a iniciativa externa por proposta, a iniciativa interna sem facilitadores externos e a iniciativa interna com facilitadores externos (Guerra, 2002). Esta última apresenta-se para nós como a modalidade mais completa, mais fiável, na medida em que parte da própria comunidade e conta com a participação de avaliadores externos, o que parece garantir o *terminus* do processo ao mesmo tempo que assegura maior rigor e objetividade, justificada pelo olhar mais imparcial, pois não são atores diretamente envolvidos nos projetos e na ação, o que lhes permite maior descomprometimento com os resultados da avaliação (Poggi: 2008).

Certo é que a avaliação externa se, por um lado, permite tornar o processo mais credível, por outro, proporciona o momento para que a organização tome efetiva consciência dos seus próprios problemas (Poggi, 2008). No entanto, a subjetividade não está completamente ausente, na medida em que a complexidade e os diferentes contextos sociais e económicos sempre se fazem sentir, motivo pelo qual a eficiência e a produtividade não poderão ser os exclusivos referenciais (Azevedo, 2007).

Porém, “Avaliar por avaliar, ou ainda, avaliar para avaliar, corre sérios riscos de deixar tudo na mesma, não justificando os custos envolvidos” (Almeida, 2007: 238-239). Com efeito, a avaliação aponta caminhos, mas em si mesma não pode ser entendida como a panaceia para todos os males, porque em si mesma não apresenta respostas para a resolução dos problemas identificados.

Neste sentido, a instrumentalidade da avaliação deve ficar expressa no conhecimento da realidade em questão, tornando imperiosa as questões do “quê”, do “para quê”, do “que” e do “como” avaliar, não sendo menos relevante a quem e como se informará do conhecimento obtido a partir desta avaliação. A instrumentalidade da avaliação só se verifica se as práticas forem no sentido de ultrapassar os problemas identificados no sentido da melhoria da realidade educacional (Monarca, 2012). Só assim fica claro a racionalidade emancipatória que lhe deve estar subjacente e que se concretizará na relação dialógica que se estabelecerá com os diferentes atores educativos visando soluções comprometidas, assentes na crítica e na reflexividade (Carvalho, 2011).

Muito embora o Estado não possa controlar, diretamente, todos os fatores internos que determinam a qualidade do ensino e dos seus resultados, promove a institucionalização de

uma política de autorregulação. Com efeito, a avaliação externa é potenciadora da existência de uma prática de autoavaliação nas escolas.

Autoavaliação de escolas

A Lei nº 31/2012 institui a avaliação institucional do ensino público não superior, na forma de avaliação externa e interna, esta última entendida enquanto processo realizado, de modo exclusivo, por atores educativos que fazem parte da organização escolar. No entanto, a ideia de avaliação interna não grangeia consensos quando em causa está a ideia de autoavaliação, por se considerar que não são necessariamente sinónimos. Se a primeira parece estar associada a uma imposição feita pela Avaliação Externa, tendo no horizonte o controlo do sistema, já a autoavaliação se processa em virtude da iniciativa da própria organização escolar em que se realiza a avaliação, pois é o resultado dos interesses dos sujeitos que criam os referenciais, os executam e os analisam de forma crítica/reflexiva. Neste caso os sujeitos convertem-se em avaliadores e avaliados.

Não obstante, a avaliação interna e a autoavaliação não são contrárias entre si, podem ser visionadas como usufruindo de uma certa complementaridade que têm como objetivo melhorar as práticas organizacionais nas suas diferentes dimensões, mesmo que não possamos deixar de referir a imposição legal que lhe subjaz.

A autoavaliação, a este nível, converte-se numa prática autonómica, intencional, reflexiva, com vista à melhoria da qualidade, sem deixar de ser democrática, concretizada na participação dos que fazem parte da organização. Assim, se por um lado as práticas de autoavaliação reforçam a autonomia das escolas, por outro são um mecanismo de responsabilização relativamente à elaboração de estratégias em prol da resolução de problemas decisivos para a melhoria da qualidade (Bettencourt, 2011), a par da projeção da sua imagem e a regulação do seu funcionamento para melhor responder às necessidades da comunidade educativa (Roullier, 2008).

Para os nossos propósitos não se torna imperioso considerar a antinomia dos conceitos, a sinonímia que poderemos estabelecer entre os dois não é um constrangimento e, por esse facto, utilizaremos aquele que os normativos legais veiculam.

Os conceitos de eficácia, eficiência e qualidade emergem nas políticas educativas associando a autoavaliação das escolas a um novo instrumento de governança (Simões, 2007). Muito embora enformada pela obrigatoriedade, sendo inequívoco o quanto a atividade de Avaliação

Externa de Escolas a tem potenciado, continua válida a afirmação de que a autoavaliação ainda não está suficientemente desenvolvida ou enraizada nas práticas regulares da organização escolar e está longe de suportar a ideia de uma tradição, de uma cultura escolar (Santiago, 2011). Porém, não deixa de ser verdade a crescente aceitação de que tem sido alvo, concretizada no posicionamento de muitos atores educativos face à implementação do próprio processo, muito embora existam escolas que poucos progressos realizaram (Gomes *et al.*, 2011).

Por isso, é importante termos em consideração que muito do sucesso do processo de autoavaliação pode ser entendido à luz da origem da iniciativa: interna sem facilitadores externos e interna com facilitadores externos (Guerra, 2002a). No primeiro caso, a iniciativa é da comunidade escolar, o que aumenta a possibilidade de concretização do processo pelas condições criadas, pela intencionalidade que o desejo de realização configura ao mesmo tempo que há o assumir de um processo que se entende como benéfico; no segundo caso a iniciativa é da responsabilidade de um pequeno grupo, o que viabiliza a ideia de que não é algo assumido por todos da mesma maneira, o que pode ser um constrangimento ao desenvolvimento do processo. Em ambos os casos existe o perigo de algum comprometimento emocional que possa fazer perigar a objetividade que num processo desta natureza se almeja. Desta feita, Guerra (2002) é de opinião que se a iniciativa partir da própria comunidade escolar e, ao mesmo tempo, contar com a presença dos denominados facilitadores externos, que mais não são que os avaliadores externos, existe a garantia de um juízo de valor mais isento, mais rigoroso e crítico.

Que modelos de autoavaliação?

Avaliar é um processo que exige conhecimentos técnicos, motivo pelo qual os elementos que constituem a equipas de autoavaliação devem estar providos de formação específica no domínio da avaliação e da metodologia de investigação e acumularem, ao mesmo tempo que não será de menor importância o domínio de construção dos processos de âmbito científico, pedagógico e sociocultural (Fialho, 2009a, 2009b). Estas condições, no seu conjunto, permitem um menor grau de ansiedade e insegurança para a concretização da tarefa de avaliar (Fialho, 2009b), evitando que ela se converta num mero exercício burocrático.

Em função do modo como se concebe a escola, existem dois tipos de modelos: os fechados, de origem empresarial, e os abertos, que assentam na especificidade da escola (Alaíz, 2007). Cabe a cada escola, de acordo com a forma como se vê enquanto organização, escolher um deles. Se

a escola se encara como uma organização que não se distingue de uma organização empresarial, então, recorrem a modelos estruturados, com referenciais claramente definidos, muito formatados, pouco alteráveis e pouco flexíveis. Entre os modelos estruturados o mais utilizado é o EFQM (da European Foundation of Quality Management), que está presente em várias escolas portuguesas, numa adaptação designada por CAF (Common Assessment Framework). O sucesso deste modelo resulta do grau de especificação dos critérios, que abrangem todos os setores e âmbitos de intervenção da ação educativa mas também do facto de solicitarem a apresentação de evidências ilustrativas dos critérios em análise. No entanto, o modelo ignora a dimensão sistémica da escola, conduzindo a um processo em que não há interligação entre as diferentes partes avaliadas.

Os modelos abertos são flexíveis e permitem ajustamentos e adaptações. Dado o elevado grau de liberdade que conferem aos atores educativos, permite-lhes traçar caminhos únicos e construir referenciais próprios. A escolha de indicadores, efetuada com a intervenção dos diferentes protagonistas, permite diferentes olhares sobre a mesma realidade além de poder ter em consideração a avaliação dos distintos aspetos da escola. O modelo dá grande importância aos próprios atores da autoavaliação, os quais têm interesses divergentes, diferentes poderes e dinâmicas não congruentes, o que permite suscitar a explicitação das diferentes conceções de escola.

Que modelo escolher? Ambos os modelos podem ser vistos como uma oportunidade ou como um constrangimento. Os modelos fechados dão oportunidade às escolas de disporem de uma proposta pré-concebida, mas apresentam como constrangimento a dificuldade de captar a dimensão dinâmica das organizações educativas. Por outro lado, os modelos abertos desafiam as escolas a tomar decisões sobre o que pode ser objeto de avaliação, sobre o processo que pode ser desenvolvido e, também, sobre as suas consequências. Contudo, as exigências associadas à sua aplicação colidem com as dificuldades, acima mencionadas, que os professores e escolas apresentam (Quintas, Vitorino, 2013).

O critério da escolha do modelo de autoavaliação não deve ser estático, cabendo aos elementos ativos de cada comunidade educativa escolher o que consideram espelhar uma avaliação de qualidade (com padrões de qualidade como: utilidade, exequibilidade, legitimidade e exatidão) e que sirva, igualmente, para melhorar (Alaíz, 2007).

Conclusão

A pressão para a autoavaliação, impulsionada quer pelas necessidades decorrentes da legislação quer pela AEE, conduziu a que, segundo Simões, algumas escolas procurem conhecer e operacionalizar “modelos prontos a usar (e a comprar)” (2007:40), alguns dos quais de outras escolas, não tendo em consideração sua própria cultura organizacional e o seu *ethos* escolar. Estas condutas resultam das dificuldades inerentes a uma prática consolidada de autoavaliação bem como pela escassa formação dos atores educativos, nestas e noutras áreas.

A autoavaliação é, pois, um conjunto de processos desenvolvidos pela comunidade educativa, com o objetivo de se consciencializar das dinâmicas produzidas no seu interior. Essa consciencialização deverá materializar-se em ações de promoção da melhoria da escola.

Referências bibliográficas

- ALAÍZ, V. (2007). *Auto-avaliação das escolas? Há um modelo recomendável?* Correio da Educação n.º301. CRIAP-ASA. Disponível em: https://www.academia.edu/8041784/Autoavalia%C3%A7%C3%A3o_das_escolas_H%C3%A1_um_modelo_recomend%C3%A1vel
- ALMEIDA, L. (2007). Avaliação das Escolas Percepções em Torno do Processo e das suas Implicações. In Manuel Miguéns (Dir.), *Avaliação das Escolas – Modelos e Processos: actas / Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. Pp.237-247.
- AZEVEDO, J. M. (2007). *Avaliação externa das escolas em Portugal*. Paper apresentado em As Escolas face a Novos Desafios. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload%5Cdocs/AvaliacaoExternaEscolasPortugal.pdf>
- BETTENCOURT, A. M. (2011). *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo*. In *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo*. Actas do Seminário realizado no CNE em 20 de Setembro 2010. Lisboa: CNE – ME. Pp.9-13.
- CARVALHO, M. J. (2011). As multirracionalidades no contexto da organização escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, vol.24, n.º2. Pp. 33-57.
- DIAS, N. & MELÃO, N. (2009). Avaliação e Qualidade: Dois conceitos Indissociáveis na Gestão Escolar. *Revista de Estudos Politécnicos*, vol. VII, n.º12. Pp.193-214.
- EURYDICE (2004). *A avaliação dos estabelecimentos de ensino à lupa*. Disponível em: http://biblioteca.esec.pt/cdi/ebooks/docs/Avaliacao_estab.pdf
- EURYDICE (2012). *A Educação para a Cidadania na Europa*. Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA - Eurydice and Policy Support).
- GOMES, S. ; SILVESTRE, M., FIALHO, I. & CID, M. (2011). *Modelos e práticas de (auto)avaliação em escolas do Alentejo*. Libro de Actas do XI Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia. Coruña: Universidade da Coruña. pp.2945-2956. Disponível em : http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/4591/1/XI_Congresso_Internacional%202945-2956.pdf
- FIALHO, I. (2009a). A qualidade de ensino e a avaliação das escolas em Portugal. Contributos para a sua história recente. *Educação. Temas e problemas – Avaliação, qualidade e formação*, vol.7, n.º4. Pp.99-116.

FIALHO, I. (2009b). *Avaliação Externa das escolas – Desafios e oportunidades de melhoria na qualidade do ensino*. In J. Bonito (Org.). Ensino, qualidade e formação de professores. Évora: Departamento de Pedagogia e Educação – Universidade de Évora. Pp.137-146.

GUERRA, M.S. (2002). *Como num espelho - a avaliação qualitativa das escolas*. In Joaquim Azevedo (Org.), Avaliação das escolas – consensos e divergências. Porto: Asa. Pp.11-31.

MAUÉS, O. (2003). *Reformas internacionais da educação e formação de professores*. Cadernos de Pesquisa, n.º118 (mar.). Pp.98-117.

MONARCA, H. (2012). La racionalidad de las políticas de evaluación de la calidad de la educación. *Revista Ibero-americana de Educación*, n.º 59/1. Pp.1-9 Disponível em: <http://www.rieoei.org/deloslectores/5218Monarca.pdf>

POGGI, M. (2008). *Evaluación educativa, sobre sentidos y prácticas*. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, vol.1, n.º1. Pp.37-44. Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art2.pdf>

QUINTAS, H. & VITORINO, T. (2013). *Avaliação externa e auto-avaliação das escolas*. In Escolas e Avaliação Externa. Um enfoque nas estruturas organizacionais. Universidade do Algarve: Mundos Sociais, CIES. Pp. 7-25. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.1/4936>

ROULLIER, J. (2008). *A autoavaliação de um projecto de escola: uma profissionalização de um actor colectivo*. In M^a Palmira Alves & Eusébio Machado, Avaliação com sentido(s): Contributos e questionamentos. Santo Tirso: De Facto Editores. Pp73-96.

SANTIAGO, P. (2011). *Avaliação de Escolas: um Quadro Conceptual e Práticas Internacionais*. In Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo. Actas do Seminário realizado no CNE em 20 de Setembro 2010. Lisboa: Conselho Nacional de Educação – ME. pp.27-51.

SIMÕES, G. (2007). A auto-avaliação das escolas e a regulação da ação pública em educação. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, nº4. Pp.39-48.

Legislação

Lei n.º31/2002, de 20 de Dezembro - Esta lei tem por objeto, no desenvolvimento do artigo 49.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.

Os conselhos municipais de educação e as cartas educativas e o desenvolvimento de políticas educativas locais¹³

Dora Castro

Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores, Universidade de Aveiro, Portugal

Resumo: A publicação do Decreto-Lei nº 7 de 15 de janeiro de 2003 institui a criação do Conselho Municipal de Educação e da Carta Educativa considerados instrumentos cruciais para o desenvolvimento de políticas educativas locais, sendo esta ação assumida no discurso político-normativo como um passo fundamental no sentido da concretização da descentralização na área da educação. Identificamos, neste trabalho, aspetos que revelam que no plano da ação continuam a persistir fortes regulações do poder central sobre as instâncias/atores locais, homogeneização dos discursos nos documentos produzidos, uma visão técnico-burocrática nos processos de implementação, fraca participação dos atores nos órgãos e na elaboração de documentos. Estes aspetos identificados levam ao questionamento sobre os processos de funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e de conceção, desenvolvimento e avaliação das Cartas Educativas.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação; Cartas Educativas; descentralização.

Introdução

O artigo que apresentamos resulta da reflexão sobre alguns estudos realizados em Portugal sobre os Conselhos Municipais de Educação e sobre as Cartas Educativas, em especial os trabalhos de Baixinho (2008), Prates (2009), Cerca (2007), Cruz (2012), Souza, Castro & Rothes (2013), Castro & Rothes (2013), Castro & Rothes (2014) e Castro, Figueiredo & Diogo (2015). Enfatizaremos neste texto a nossa investigação sobre as Cartas Educativas realizada na Grande Área Metropolitana do Porto por considerarmos que se tratou de um estudo de especial relevância para explorar as questões em debate neste texto. O estudo que aqui invocamos integra-se num projeto de pesquisa¹⁴ mais alargado onde se privilegiou a investigação de natureza qualitativa abrangendo, sob perspetiva comparada, a documentação relativa aos

¹³ Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto UID/CED/00194/2013.

¹⁴ Souza, Donaldo & Castro, Dora. Projeto de investigação “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspetiva comparada entre as regiões /áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto”.

Planos Municipais de Educação (PME) e Cartas Educativas Municipais (CEM), respetivamente, dos 19 Municípios constitutivos da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e dos 16 Municípios que compõem a Grande Área Metropolitana do Porto. No caso português, o acesso às CE da GAM do Porto fez-se através da pesquisa na Internet (Cartas Educativas disponíveis na Internet) bem como junto das Câmaras Municipais. A abordagem qualitativa foi a predominante uma vez que foi utilizada a análise de conteúdo dos objetos de estudo e para estratégia de análise e interpretação, adotámos o sistema de *pattern-matching* (emparelhamento), que consistiu na associação dos elementos recolhidos ao modelo teórico construído, tendo em conta as categorias e subcategorias analíticas definidas (LAVILLE; DIONNE, 1999). Foram construídas grelhas de análise tendo em conta as duas realidades (Portugal e Brasil) e que servissem portanto para analisar os PME e as CE. A abordagem quantitativa foi também utilizada de modo a podermos ter uma ideia mais geral acerca das semelhanças e distinções entre os conteúdos cognitivos das CE. As categorias definidas para o estudo das CE e para os PME foram: enquadramento legal da CE; conceção e aprovação da CE/PME; estrutura básica e eixos da CE/PME; princípios e conceções da CE/PME; vinculações da CE/PME; implementação da CE/PME; acompanhamento/avaliação da CE/PME; referências bibliográficas.

Breve apresentação: os conselhos municipais de educação e as cartas educativas

Neste texto procuraremos explorar algumas questões que se relacionam com a implementação dos Conselhos Municipais de Educação e das Cartas Educativas tendo como referência o seu enquadramento legal - o Decreto-Lei nº 7 de 15 de janeiro de 2003. Os estudos de investigação em que nos apoiámos para o desenvolvimento deste artigo foram realizados e/ou publicados entre 2005 e 2015. O Decreto-Lei nº 7 de 15 de janeiro de 2003 é um marco legal importante ao nível do desenvolvimento das políticas educativas locais, pois procura enquadrar uma ação mais interventiva do município no que diz respeito à gestão da educação. Neste documento legal são apresentados dois instrumentos considerados fundamentais para o desenvolvimento da descentralização e territorialização da ação educativa: o Conselho Municipal de Educação (CME) e a Carta Educativa (CE). As competências do CME, definidas no referido normativo, apontam para um órgão que mobilize os atores para uma ação que promova e desenvolva uma coordenação da política educativa local, bem como de uma articulação da ação dos diferentes atores. Pretende ainda que este órgão se afirme com a sua ação e intervenção educativa a nível territorial. Para Baixinho (2008, p.113) a criação dos CME pelos diferentes municípios é uma mais-valia “indiscutível para assegurar uma

coordenação local entre todos os atores educativos e para delinear o documento orientador que é a “Carta Educativa “ e “para o desenvolvimento de um projeto educativo local” (Id). Também Prates (2009, p.4) considera que a função mais relevante para o CME “consiste no acompanhamento do processo de elaboração da Carta Educativa”, adiantando, ainda, que o CME tem sido um “órgão esvaziado de sentido” e que todo o “sistema pode funcionar sem a intervenção deste órgão pois apenas é um órgão consultivo” (id.). Contudo um estudo de Cruz (2012, p.215) vem revelar novos dados e diferentes visões acerca da importância e funcionamento deste órgão. Alguns membros que representam o município no CME atribuem ao CME um grande valor pelo facto de se constituir como um “espaço de divulgação e de legitimação da intervenção da autarquia no campo educativo e ainda do seu trabalho de promoção das principais medidas educativas ao nível local, constituindo por isso “um espaço de aprendizagem, de decisão partilhada e de coresponsabilização (...) parlamentos locais de educação” (Cruz, p.215). Neste estudo podemos perceber alguma divergência nas opiniões no que concerne à importância atribuída ao CME. Alguns autarcas, por exemplo, dizem não reconhecer grande utilidade a este órgão, na medida em que é um órgão imposto pelo poder central e nem sempre é possível atribuir-lhe um sentido de ação política ao nível local. Outras críticas são ainda apontadas como: A “restrita operacionalidade, o défice de intervenção e de responsabilidade política dos representantes, a falta de impacto das suas reflexões e orientações no espaço local” salientando-se que estes órgãos não acrescentam nada de significativo ao trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal a não ser a “legitimação das suas decisões, pois funcionam em circuito fechado” (id.). Tendo em conta o determinado no Decreto-Lei nº 7 de 2003, Cerca (2007) apontava algumas limitações no plano da composição determinada por aquele normativo legal. A autora referia no seu estudo que havia grandes limitações na composição dos CME. Não havia representação da direção das escolas/agrupamentos de escolas, da educação especial, da educação de adultos, nem de outros serviços de educação não formal. Também Martins (2005) constata no seu estudo que o CME não tinha uma representação efetiva das escolas. Cerca (2007) apontava ainda que o CME não tinha qualquer poder deliberativo pois as decisões em matéria de política educativa continuavam a ser definidas pelo poder central, sendo por isso a regulamentação dos CME, uma “oportunidade perdida” (Pinhal, 2004, p.1). Tendo como referência o Conselho Local de Educação (o antecessor do CME), Ribeiro (2005, p.27) entende que se registou um retrocesso no que diz respeito à “participação contextualizada e de vinculação de decisões”. Os nossos estudos recentes mostram que apesar de no Decreto-Lei nº 7, de 15 de janeiro de 2003 ser dada ênfase ao facto do CME poder fazer o acompanhamento do processo de elaboração e

monitorização da Carta Educativa, na realidade a ação parece contrariar esta ideia assumida no discurso político-legal. No estudo que levámos a cabo na área Metropolitana do Porto verificámos que o CME tinha uma participação muito limitada e condicionada nestes processos.

A Carta Educativa é, a nível municipal, considerada um instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que sejam necessárias realizar. Consideramos que existe uma visão redutora de CE, expressa no normativo legal que enquadra este documento, pois apenas lhe confere uma ação no plano da gestão de equipamentos e recursos e oferta educativa, retirando-lhe o caráter político. Existe de certa forma uma contradição no próprio discurso político-normativo pois, por um lado, define-se qual a ação da CE numa perspetiva muito técnica e, por outro lado, atribui-se grande importância a este instrumento para o desenvolvimento de políticas educativas locais. É pois um documento que não traduz propriamente a escolha e implementação de uma política educativa definida ao nível local carecendo, logo à partida, da participação da comunidade (nas suas diferentes representações) como mais adiante referiremos. Se voltarmos ao documento enquadrador da CE, podemos perceber como este normativo é frágil em matéria de coerência discursiva. Se por um lado se proclama a importância do CME nos processos de construção, de acompanhamento e de monitorização das CE, por outro, esclarece-se que a sua elaboração é da responsabilidade do executivo municipal, devendo posteriormente ser aprovada pela Assembleia Municipal, depois do parecer emitido pelo CME. É ainda referido que o apoio técnico para a elaboração da CE é do foro do Ministério de Educação (ME), que deverá destacar os meios e recursos necessários para providenciar essa assistência. Está ainda previsto no normativo que na criação e desenvolvimento das CE, deverá existir grande articulação entre o ME e as Câmaras Municipais. Um outro aspeto curioso para que se perceba a forma como foi pensada a construção dos referidos instrumentos é o facto de o ME disponibilizar um documento que resulta de um protocolo feito entre o ME e a ANMP, onde são apresentados os passos a contemplar na elaboração das CE, bem como um exemplo de um texto para orientar na construção das mesmas. Caberá ainda ao ME e às Câmaras Municipais, segundo o normativo enquadrador, a avaliação ou monitorização das CE no final de cinco anos e que dará lugar à sua eventual revisão. Como podemos perceber, a elaboração, acompanhamento e monitorização das CE são processos especialmente condicionados pelo poder central (na figura do ME) e, também, pela própria Câmara Municipal, ficando por isso esquecido o CME. Contrariando portanto o preconizado no discurso político-normativo, as

medidas referenciadas para a construção e desenvolvimento das CE levam a que nestes processos o CME se constitua não como um órgão central, mas como um órgão periférico em relação ao ME e às Câmaras Municipais, que se constituem como os verdadeiros protagonistas.

Algumas conclusões do estudo sobre os processos de elaboração, acompanhamento e monitorização das cartas educativas na grande área metropolitana do Porto

Apresentamos algumas conclusões¹⁵ do estudo (e que constam no dossier do processo de investigação do projeto já identificado) que realizámos sobre as Cartas Educativas por entendermos serem significativas para as questões que trouxemos a debate neste texto. Apresentamo-las segundo as diferentes categorias atrás identificadas. No final tecer-se-ão algumas considerações que decorrem do processo geral de análise.

i) Enquadramento Legal da CE

Tendo em conta a análise de conteúdo realizada nas diferentes CE (na área Metropolitana do Porto) podemos concluir que transparece uma certa visão de documento “encomenda”. Em todos os documentos é feita referência ao facto de a CE ser elaborada por determinação legal.

ii) Construção e aprovação da CE

Podemos inferir tendo em conta a análise das CE que, na sua grande maioria, não se apresentam dados claros sobre os processos de construção e elaboração das mesmas. É apresentado um discurso nada objetivo omitindo datas das etapas e não esclarecendo os processos nessa construção/elaboração. Quando são avançadas informações como, por exemplo, nas formas de discussão e elaboração, elas são vagas e não conseguimos identificar no texto, ao longo da CE, evidências desses processos, exceto numa CE. Não existe qualquer registo sobre os espaços de aprovação nas CE. Só numa CE aparecem informações claras e

¹⁵ Estas conclusões fazem parte do relatório do processo de investigação realizado sobre as Cartas Educativas na área Metropolitana do Porto integrando o Projeto de investigação geral “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspetiva comparada entre as regiões/áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto”. Estas conclusões foram anteriormente apresentadas em Portugal no II Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação – O Governo das Escolas: Atores, Políticas e Práticas. Braga: Centro de Investigação em Educação, 1 a 3 de outubro, 2015.

completas sobre as formas e canais de publicitação. Em relação aos atores envolvidos no processo de construção da CE, podemos constatar que os responsáveis pelo processo são elementos das Câmaras Municipais, aparecendo em duas CE elementos do CME, mas apenas numa posição de apoio à equipa dinamizadora. Podemos inferir que a maioria desses elementos pertence aos departamentos de planeamento e urbanística, sendo os restantes ligados ao departamento da educação das CM. Aparece uma exceção em que a equipa responsável não pertence a nenhum destes departamentos, mas ao Departamento de ação social e cultural. Inferimos ainda que embora se percebam participações externas de outras entidades no processo, elas não são assumidas nem identificadas na maioria das CE. Salienta-se que só numa CE é identificado o apoio técnico de uma empresa (tratamento de dados).

iii) Estrutura básica e eixos da CE

Todos os documentos são longos, no mínimo com cem páginas chegando alguns a atingir mais de trezentas páginas. A maior parte apresenta documento principal e anexos e uma delas organiza-se em volumes. Em termos do tipo de estrutura a quase totalidade das CE (cerca de catorze) segue o Modelo de Carta Educativa proposto pelo ME/ANMP e o Manual de Elaboração da Carta Educativa (ME), adotando explicitamente a conceção de CE constante no DL 7/2003 e a estrutura do Modelo. Neste grupo, dez CE seguem o Modelo de forma rígida e linear não introduzindo alterações e quatro alteram títulos e subtítulos mas mantendo a mesma ideia e conteúdo. Apenas duas rompem com a estrutura proposta de Modelo embora em termos gerais se perceçone que para a sua elaboração houve consulta ao Modelo de Carta Educativa, bem como ao Manual de Elaboração da Carta Educativa (ME). Quando dizemos que rompem com a estrutura proposta pelo Modelo, referimo-nos a que não o seguem de forma linear e que introduzem itens novos ou formas de organização distintas. De um modo geral (cerca de doze CE) não apresenta equilíbrio entre as partes que compõem o documento, sendo a grande parte dedicada à descrição (bastante pormenorizada) e caracterização do contexto e dos diferentes níveis educativos, acompanhada esta informação por inúmeros gráficos e tabelas (tal como apresentado no Modelo de CE proposto), sendo um número de páginas significativamente inferior destinado à síntese e planificação das medidas de desenvolvimento estratégico. Quatro CE revelam algum equilíbrio entre as partes. É o caso de uma CE concreta que se organiza por volumes e que não “padece” do desequilíbrio apontado anteriormente (problema identificado na maioria das CE). Em jeito sumário, de um modo geral, as CE constituem essencialmente documentos técnicos, de planeamento, elaborados a partir de modelos pré-definidos. No caso das CE que foram elaboradas com apoio externo, verifica-se

que existem sintonias ao nível dos conteúdos nomeadamente textos iguais sobretudo ao nível da introdução e monitorização, indiciando que a perspetiva educacional veiculada nos documentos é "importada", não emergindo por isso de uma visão própria e participada de uma ação política educativa local. Percebemos neste ponto as várias regulações que influenciam fortemente a construção da CE (os modelos e manuais produzidos pelo ME/ANMEP) e as construções discursivas produzidas pelas entidades que colaboram com os atores ao nível local e que acabam, também, por produzir efeitos de homogeneização ao nível da organização (sequência estrutural) das CE e, também, ao nível do conteúdo nos vários pontos da estrutura do documento.

iv) Princípios e conceções da CEM

Podemos considerar três grandes grupos: a maioria das CE que é essencialmente um instrumento técnico sem ambições a constituir-se outro tipo de instrumento (procurando apenas estar em consonância com a lei); um outro grupo de CE que constituem um instrumento de planeamento havendo latente um desejo de ser algo mais ao nível educativo; e um pequeno grupo constituído por apenas duas CE que se assume como mais do que um instrumento de planeamento e gestão da rede educativa revelando uma componente sociopolítica no discurso, mas também indiciando no corpo do próprio documento evidências dessa natureza. Estas fundamentam-se numa dimensão de Projeto educativo, projeto de intervenção informado por uma visão de política educativa local definida e implementada de modo participado. Todas as CE integram a visão de instrumento estratégico (veiculado pelo DL7/2003) e assumem as funções essenciais de gestão da rede educativa ao nível local preconizando os objetivos e finalidades determinadas pelo poder central. A maioria fica apenas neste registo assumindo a importância do documento ao nível local apenas no âmbito de gestão territorial. Um pequeno grupo combina as diretrizes definidas a nível central com um ou outro aspeto de natureza pedagógica e de âmbito local e duas assumem uma visão de CE que combina a visão de gestão e planeamento da rede com uma visão sociopolítica e com uma importância significativa no desenvolvimento de políticas educativas locais. Nestas fica evidente que as finalidades e objetivos expressos no documento integram as recomendações e determinações do poder central adaptadas ou traduzidas aos/para os contextos específicos, incluindo, também, objetivos concretos e específicos, definidos localmente. Como já referido, só duas CE associam ao discurso evidências reveladas ao longo do documento que existiram práticas efetivas que nos levam a perceber essa dimensão política. Assim podemos concluir que com o mesmo quadro normativo e com o mesmo referencial de construção do documento

podemos identificar CE que apenas se revelam excelentes documentos de planeamento estratégico para a gestão da rede educativa e que se distinguem pelo rigor técnico e Cartas educativas, que embora respondendo às demandas do poder central, já têm características de documentos de natureza política. Este facto é revelador de que apesar das fortes regulações do poder central, ainda existem margens de autonomia para a conceção e desenvolvimento de instrumentos de natureza diferenciada.

v) Vinculações da CEM a outros instrumentos de gestão

Em relação à previsão da articulação com outros instrumentos de gestão (a nível nacional), podemos inferir que todas as CE se vinculam à documentação legal emitida pelo poder central. Todas fazem referência ao normativo enquadrador da CE (DL 7/2003). São ainda invocados outros normativos que enquadram as competências dos municípios ao nível de gestão educacional. O Protocolo entre o ME e a ANMP bem como o Manual de Elaboração da Carta Educativa são referidos em poucas CE mas percebemos, pela análise de conteúdo das mesmas, que foram tidas em conta em todas as CE para a sua elaboração. Em algumas CE foram apresentados outros Programas emanados pelo poder central como por exemplo o “Programa Prolongamento de Horário”, o “Programa Critérios de reordenamento da rede educativa” publicado pelo gabinete de GIASE do ME, o Acordo relativo a cartas educativas e rede escolar do 1º ciclo assinado pelo ME e ANMP e as suas recomendações e diretrizes. Nas CE em que não foram mencionados os programas nacionais sabemos que foram tidos em conta para a elaboração dos objetivos que aparecem integrados no plano estratégico. Poucas CE (apenas três) fazem referência a outros programas de natureza supranacional: o Programa Associação Internacional das Cidades Educadoras, que integra duzentas e quarenta cidades de todo o mundo e que desenvolvem um elevado número de projetos socioeducativos e possuem um considerável número de instituições que de uma maneira formal e não formal privilegiam a educação como vetor importante da sua atividade. Numa CE é referido o PNAI (Plano Nacional de Ação para a inclusão) como importante para a definição dos objetivos. O PNAI português é referenciado como importante para a construção de uma estratégia europeia no plano social. Em relação à previsão de articulação com outros instrumentos de gestão municipal podemos inferir que todas as CE referem a ligação com o Plano Diretor Municipal. Poucas referem a necessidade de interligação com os Projetos Educativos das escolas e das que referem, apenas em duas está apresentada a necessidade de integração das opções feitas nesses instrumentos de gestão da escolas/agrupamentos. Só numa CE é possível perceber que esse trabalho foi efetivamente realizado e que passou do plano dos discursos. Um outro aspeto a salientar é

que em todas as CE é visível a importação de dados de outros documentos de gestão local, nomeadamente de planeamento urbanístico ou outros que incluem estudos estatísticos. Estes dados eram especialmente importantes para a elaboração das Cartas Educativas. Salienta-se que em doze CE não são referidos quaisquer programas ou projetos de gestão educacional, de âmbito nacional ou supranacional, que se interliguem com a CE. No que diz respeito à articulação com instrumentos de gestão local, o instrumento mais referenciado é o PDM - um documento de gestão/planeamento urbanístico.

vi) Implementação das CEM

Em todas as CE, os responsáveis pelo processo de elaboração e implementação das mesmas são elementos dos municípios. Em todas as CE a maioria desses elementos pertence aos Departamentos de Planeamento e Urbanística do Município. Em cerca de quatro CE são apresentadas estruturas de apoio à sua elaboração e ajuda na implementação sendo uma estrutura marcadamente presente nesta zona metropolitana do Porto. Não aparece em termos gerais no discurso a valorização e a evidência da participação do CME nem na elaboração, nem na implementação da CE. Apenas em duas CE essa situação é explorada e desenvolvida havendo evidências de que ocorreu efetivamente uma participação do CME, em especial na consulta para a elaboração da CE. Só numa CE aparecem informações claras sobre as formas e canais de publicitação constatando-se que de facto ocorreram pois existem registos no dossier de acompanhamento e avaliação da CE.

vii) Acompanhamento e avaliação das CEM

Na maioria das CE os processos de avaliação/monitorização são descritos de forma sumária e pouco clara, com poucos elementos de organização do processo de recolha e tratamento de dados, ausência de critérios de análise, identificação dos intervenientes, identificação de instrumentos de recolha de dados e identificação de processos de tratamento de dados. No discurso apresentado nas CE (neste ponto) é notória a regulação do poder central e de instituições que apoiaram os processos. Em todas as CE que tiveram o apoio de uma determinada entidade aparece um discurso muito semelhante e que é muito evidente neste ponto. Só numa CE aparece um relatório atualizado e disponível on-line para consulta sobre o processo de acompanhamento e avaliação da CE.

viii) Referências bibliográficas

Apenas em três CE existem referências bibliográficas e legislativas, sendo que o que prevalece nestes casos são as legislativas e de uma forma muito evidente, concluindo-se que a importância atribuída à dimensão legal foi maior do que aquela que foi atribuída à dimensão teórica.”

Considerações finais

São várias as considerações que poderíamos fazer tendo em conta a os estudos desenvolvidos por vários investigadores e, em especial, aquele que levámos a cabo sobre as Cartas Educativas. Optamos por salientar apenas algumas questões que nos parecem especialmente importantes.

Tanto nos processos relacionados com o CME como com as CE, podemos registar uma forte regulação do poder central. No caso das CE podemos perceber essas regulações sobre os processos de conceção, desenvolvimento e monitorização da CE, através das diretrizes e recomendações presentes nos documentos legais mas, também, através de outros documentos produzidos em estruturas do ME como é o caso do Modelo Carta Educativa e do Manual da Carta Educativa, documentos que tiveram muito impacto para a elaboração das CE. Tal como o que tem vindo a ser explorado por vários investigadores relativamente a uma certa subordinação do CME (dos seus membros) ao determinado e definido pelo poder central e a uma atuação numa linha mais técnica do que política, também no caso das CE detetámos fenómenos semelhantes. Assim, a análise do discurso presente nas CE revela que os atores, ao nível local, conceberam e desenvolveram estes instrumentos seguindo de perto as recomendações/diretrizes emanadas pelo poder central, vinculando-os essencialmente a um discurso técnico-burocrático, sendo clara uma homogeneização nos discursos. A análise das CE mostra que estas têm discursos semelhantes e que pode ser o resultado das regulações exercidas pelo poder central, mas também pelas regulações exercidas pelas entidades externas (Fundações/Universidades/empresas) que apoiaram os processos de conceção e monitorização dos documentos. As CE revelam uma estrutura e conteúdo muito semelhante (em muitos pontos) o que sugere uma “importação” de “discursos-tipo”, facto que contribuiu para a homogeneização discursiva. Ao nível local, os atores tendem a conceber e a desenvolver as CE em equipas restritas com pouca participação da comunidade educativa. O CME, que surge no DL 7/2003, como um dispositivo crucial para o desenvolvimento de políticas educativas locais, não aparece no texto construído nas CE, claramente, como um órgão

importante neste processo. Num quadro de fortes regulações do poder central em relação ao poder local, a existência de duas CE que rompem (em alguns pontos) com o modelo dominante, revelando uma face mais política permite afirmar que num mesmo quadro fortemente regulador é possível encontrar exemplos de realidades específicas que se afastam do instituído mostrando que no plano de ação, ao nível local, os atores têm um papel importante de contrarregulação podendo transformar instrumentos de natureza técnica (meramente de planeamento) em instrumentos de natureza política contribuindo para desenvolver espaços de autonomia e de decisão ao nível local. Também Cruz (2012) já tinha revelado que no caso dos CME, havia indícios de que debaixo do mesmo quadro de fortes regulações, existiriam diferentes atuações, aproximando-se algumas práticas de uma ação mais política.

Ao nível da participação nos processos de gestão educacional, anteriores investigações tinham já revelado existir uma baixa participação dos membros de muitos dos CME. Também o estudo sobre as CE revela uma baixa participação dos atores ao nível local na conceção, desenvolvimento e monitorização das CE e, especialmente, a falta de participação ativa do CME (como órgão) nesses processos. As múltiplas recomendações, diretrizes e definições do poder central para determinar quem participa, como participa e onde participa (quer no caso dos CME, quer relativamente às CE), provocam um forte impacto na ação dos atores ao nível local. As regulações do poder central sobre a ação dos agentes locais bem como as regulações produzidas por outras entidades que apoiam as equipas de trabalho têm contribuído para uma homogeneização dos discursos e para a prevalência de desenvolvimento de instrumentos de natureza burocrática em detrimento do desenvolvimento de instrumentos de natureza política, capazes de promover uma ação emancipatória e uma evolução efetiva de políticas educativas locais. As conclusões nos diferentes estudos realizados sobre Cartas Educativas e Conselhos Municipais de Educação mostram que, apesar de terem sido implementadas as medidas preconizadas na lei, não são significativas alterações ao nível de uma gestão mais participativa, mais democrática e sobretudo mais descentralizada. Os processos desenvolvidos na ação revelam que continuamos a assistir a práticas muito burocratizadas e reguladas pelo poder central e, ainda, por processos pouco participados e emancipatórios. Assim, ainda que sejam evidentes, em alguns estudos realizados recentemente, alguns movimentos sociopolíticos que revelam uma apropriação de um espaço público de gestão da educação ao nível local, não podemos considerar que tenham sido dados passos muito significativos para o desenvolvimento de um processo participado e democrático ao nível local /regional. Este facto

leva-nos a afirmar que não parece evidente que a CE e o CME estejam a ser de facto instrumentos cruciais para o desenvolvimento de políticas educativas locais.

Referências bibliográficas

- BAIXINHO, A. (2008). Educação e Autarquias: lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. In *atas do Congresso Português de Sociologia*, 6, Universidade Nova de Lisboa, pp. 1-13.
- CASTRO, D.; ROTHES, L. (2013). Os Conselhos municipais de Educação em Portugal: que contributo para o desenvolvimento da gestão local da Educação?" in *atas do XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social*. Coleções Biblioteca ANPAE, Recife.
- CASTRO, D. & ROTHES, L. (2014). As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização. Porto Alegre, *Educação*, v.37, nº 2, p. 232-238.
- CASTRO, D.; FIGUEIREDO, I. & DIOGO, F. (2015). A regulação do poder central no processo de construção das Cartas Educativas e a homogeneização dos discursos. In *Atas do II Colóquio Internacional de Ciências Sociais de Educação "O Governo das Escolas, Atores, Políticas e Práticas"*, Universidade do Minho, Departamento de Educação, pp. 1278-1285.
- CERCA, I. Poder local e educação. Que relação? (2007). A descentralização de competências educativas para o poder local, Coimbra, dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra.
- CRUZ, C. (2012). Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública. *Tese de doutoramento*, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa.
- LAVILLE, C; DIONNE, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed.
- MARTINS, E. (2005). Carta educativa: ambiguidades e conflitualidades. Lisboa, *Revista Lusófona de Educação*, nº 6, pp. 139-151.
- PINHAL, J. (2004). Os municípios e a provisão pública da educação. In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes, Alexandre Ventura (Orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 45-60.
- PRATES, M. R.(2009). Conselho Municipal de Educação: que papel em face dos recentes normativos? In *Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação*, Instituto Politécnico de Bragança.
- RIBEIRO, R. (2005). Conselho Local/municipal de Educação. Da construção política do "local" à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo: constrangimentos e ambiguidades, Dissertação de mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação, Universidade do Porto.
- SOUZA, D. B.; CASTRO, D.; ROTHES, L. (2013). Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes", *Revista Portuguesa de Educação*, 2013, 26(2), pp. 7-33 26, (2): 7 - 33.

Legislação

Decreto-Lei n. 7, de 15 de janeiro de 2003.

As avaliações do ensino pelos estudantes: significados e efeitos no contexto da política regulatória do ensino superior no Brasil

Maria Beatriz Bettencourt
Fundação CESGRANRIO, Rio de Janeiro, Brasil
beatrizbettencourt@yahoo.com

Maria de Lourdes Sá Earp
Fundação CESGRANRIO, Rio de Janeiro, Brasil
malusaearp@gmail.com

Ana Carolina Mendes Barbosa Teixeira
Fundação CESGRANRIO, Rio de Janeiro, Brasil
acarolmbt@globo.com

Resumo: Esta comunicação apresenta resultados parciais de um estudo realizado em dez instituições de ensino superior (IES) sobre as avaliações do ensino feitas pelos estudantes (AEE). A metodologia do estudo é qualitativa e a entrevista a estudantes é o principal instrumento utilizado. Procurou-se compreender os significados das avaliações por eles realizadas no contexto da sua IES, prática esta que está inscrita no processo de autoavaliação institucional prescrito pelo Sinaes. Como fatores internos que influenciam as respostas encontramos, entre outros, a falta de confiança na confidencialidade das respostas e a reduzida participação dos estudantes no processo. A nível do contexto nacional, a utilização das AEE na avaliação externa e nos rankings das IES é uma fonte de potencial distorção das respostas aos questionários. Para finalizar, são feitas algumas recomendações no sentido da institucionalização de uma cultura de avaliação formativa nas IES brasileiras.

Palavras-chave: avaliação institucional; avaliação pelos estudantes; ensino superior.

Regulação e autonomia institucional

No contexto brasileiro, tal como em muitos países, a realização de avaliações do ensino pelos estudantes (AEE) é uma prática inscrita no processo de autoavaliação institucional que todas as instituições de ensino superior (IES) devem levar a cabo, no âmbito de sistemas diversificados de avaliação e regulação do ensino superior. É esperado que do processo de AEE resulte uma auto regulação interna das instituições, bem como o desenvolvimento de uma cultura de avaliação que leve as IES a planejar o futuro em função dos resultados obtidos.

As AEE, a partir dos anos 80 do século passado, passaram a ser um instrumento de regulação dos sistemas de ensino superior, no contexto das práticas gestionárias da Nova Gestão Pública,

visando a instauração de um controle de tipo pós- burocrático, conjugando o autocontrole institucional com a avaliação pelos resultados (Finger, 1997). Neste sentido, as AEE são utilizadas por instituições de acreditação em todo o mundo e, em alguns países, também pelos governos centrais (caso do Brasil, do Reino Unido e dos Países Baixos). No caso do Brasil, na concepção de suas políticas públicas, o governo federal definiu que a avaliação é o referencial básico e norteador para a regulação e supervisão da educação superior (Silva Jr. *et al.*, 2014), colocando as IES no papel de sujeito da avaliação, visto o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) ser o ponto de partida do processo.

De acordo com esta orientação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior brasileiro (SINAES) permite que as instituições decidam, com grande margem de autonomia, o modo como os estudantes realizam a avaliação do ensino. Como resultado dessa autonomia, existe grande diversidade nas modalidades de avaliação escolhidas, nos instrumentos utilizados e nas formas adotadas para divulgação e uso dos resultados.

Os estudos sobre as AEE

Dada a relevância de seus efeitos, a AEE tem despertado o interesse de numerosos cientistas sociais que se têm focalizado, sobretudo, na sua representatividade, validade e fidelidade enquanto instrumento de avaliação.

As pesquisas têm evidenciado que as AEE são válidas enquanto medidas de qualidade do ensino tendo-se verificado elevada correlação entre avaliações realizadas por meio de questionários diferentes e mesmo entre avaliações feitas conjuntamente por estudantes e por professores (Romainville, 2004). Alguns estudos têm também mostrado que quanto melhor é a avaliação do ensino feita pelos estudantes, melhores são os resultados que eles obtêm nos testes finais (D'Appolonia e Abrami, 1997), ou seja, que o “bom” ensino na ótica dos estudantes favorece a sua aprendizagem.

Os autores têm ressaltado a necessidade de triangular os resultados das AEE com outros indicadores (taxas de sucesso, avaliação externa dos programas, empregabilidade dos diplomados, avaliação pelos diplomados), pois só uma abordagem multifacetada permite avaliar a qualidade das formações e do ensino universitário que visa outros objetivos para além da satisfação dos estudantes (Abernot *et al.*, 2012).

Contudo, até agora, o significado das respostas estudantis e os efeitos sociais e institucionais produzidos pelas AEE têm sido pouco pesquisados. A presente pesquisa propõe tratar as AEE

como narrativas com potencial para transformar a realidade, incidindo nas representações dos estudantes e naquilo que eles exprimem através das AEE. A pesquisa procura ainda caracterizar a forma de apropriação das AEE pelas instituições e seus efeitos internos, nomeadamente na mudança das culturas avaliativas das instituições, aprofundando pesquisas exploratórias anteriores (Bettencourt, 2005a).

A metodologia da pesquisa

Para melhor compreender as AAE torna-se importante compreender as condições concretas em que os estudantes respondem aos questionários, as circunstâncias diversas que condicionam as suas respostas e a importância que eles lhes atribuem. Nesse sentido, no âmbito da pesquisa, pretende-se responder às seguintes questões:

1. Como são chamados os estudantes a participar na avaliação do ensino? Quais os procedimentos adotados e como os estudantes a eles reagem?
2. Que condicionantes influenciam as respostas dos estudantes e quais os seus significados, nas IES estudadas?
3. Como é que as AEE são localmente apropriadas e que efeitos têm na vida institucional e na cultura das IES?

A escolha da abordagem qualitativa decorre da própria natureza da pesquisa, em que se pretende conhecer o como e o porquê das ações das pessoas envolvidas no processo de AEE. A metodologia escolhida é a do estudo de caso instrumental e múltiplo. Adotando a perspectiva de Stake (1995), consideramos este estudo de caso como instrumental, pois o caso desempenha o papel de suporte para o estudo em profundidade de um outro fenómeno, neste caso, as AEEs, suas condicionantes políticas e institucionais e seus efeitos. Trata-se também de um estudo de caso múltiplo (Yin, 1984), pois os locais estudados são vários, não porque se pretenda generalizar os resultados, mas sim para que a análise incida sobre realidades diferenciadas que, pela sua variedade, permitam compreender melhor o fenómeno estudado.

A pesquisa foi desenvolvida em nove IES do Estado do Rio de Janeiro - três públicas e seis privadas – e uma IES privada do Estado de Minas Gerais. Cada local foi estudado separadamente; numa fase final, será feita uma comparação e cruzamento de dados.

A entrevista foi o instrumento privilegiado desta pesquisa. Em cada IES foram realizados dois tipos de entrevistas, com diferentes categorias de atores e roteiros diferentes.

O primeiro tipo de entrevista foi realizado a membros da Comissão Própria de Avaliação ou a membros da equipe de direção ou coordenação, no caso de serem estes os órgãos responsáveis pelo processo de AEE. Nessa entrevista, pretendeu-se conhecer, do ponto de vista do entrevistado, como se desenvolveu o processo de avaliação institucional, a elaboração e aplicação dos instrumentos, bem como o que é feito com os resultados das avaliações.

No segundo tipo de entrevista, foram ouvidos estudantes que responderam ao questionário institucional (Qul), pelo menos dois por instituição. Com base em cada questionário (próprio de cada IES), foi elaborado um roteiro destinado a saber como os entrevistados responderam às questões do instrumento, como as compreenderam e se dariam a mesma resposta nas circunstâncias atuais. No caso de a sua resposta diferir, foi perguntado quais as razões para essa divergência. Também se pediu a opinião dos estudantes sobre a importância destes questionários, quais os efeitos que esperavam que tivessem e quais os seus reais impactos.

As falas dos entrevistados têm permitido compreender os cenários diversificados em que se desenrola a AEE nas instituições brasileiras e os papéis que os estudantes assumem no processo. Em termos de tratamento de dados, adotamos a classificação de Younès (2015) relativa às diferentes formas possíveis de intervenção dos estudantes na avaliação do ensino. A perspectiva da autora é a de distinguir as AEE segundo a sua eficácia na melhoria do processo de ensino. Neste sentido, a AEE é vista como uma regulação individual e coletiva que se alimenta de diferentes formas de partilha, em momentos em que os variados atores da IES constroem sentidos conjuntos: “A partilha do sensível fixa, simultaneamente, o comum partilhado e as partes exclusivas (...) e requer a constituição de espaços de falas contraditórias, onde cada um participa de maneira igual, mesmo aquele que é minoritário” (Younès, 2015, p. 80). Ao longo do processo de AEE, a autora identifica diferentes formas de partilha, que estão de acordo com as culturas locais:

- i. Partilha de responsabilidades na realização de todo o processo;
- ii. Partilha *ex-ante* na construção dos critérios de qualidade do ensino;
- iii. Partilha *ex-ante* na elaboração do questionário;
- iv. Partilha *ex-post* dos pontos de vista de professores e estudantes;
- v. Partilha *ex-post* na análise dos resultados das AEE e na preparação de decisões subsequentes.

Resultados parciais da pesquisa

Verificamos que em nenhuma IES os alunos foram chamados a partilhar com outros atores os momentos de construção dos critérios de qualidade do ensino ou da elaboração dos questionários.

Em muitos casos, o empenho institucional na divulgação do processo da AI, para levar os estudantes a responder aos questionários, é reduzido. É feito através do *site* da instituição ou por correio eletrónico. Mesmo quando existem lugares próprios para afixar notícias da CPA (IES 9), eles não são utilizados.

Existe partilha de responsabilidades na realização de todo o processo de AEE em uma IES que atribui a alguns estudantes (alunos da disciplina de Métodos de Pesquisa) responsabilidades especiais. Estes estudantes recolhem os questionários, trabalham os dados e elaboram os relatórios por disciplina, ainda que não tenham sido ouvidos na elaboração do questionário

Para divulgar os resultados da AI também existem situações muito diferenciadas: em alguns casos, incluem-se no *site* institucional alguns resultados escolhidos e, em dois casos (IES1 e 9), os bons resultados são utilizados pelas IES no seu *marketing*. Os estudantes entrevistados são quase unânimes em declarar que não conhecem os resultados das AEE e que não perceberam qualquer impacto em termos de mudança na instituição. Relativamente à introdução de melhorias em função das avaliações dos estudantes, algumas direções referem ter realizado melhorias nas instalações e nos equipamentos (IES 3 e 9), não tendo sido sinalizadas situações de utilização das AEEs para efeitos de melhoria das atividades de ensino e aprendizagem. No entendimento dos alunos, as avaliações que realizam não têm efeitos significativos: “Não, não.. nunca teve. Eu já tinha feito, desde a época do ciclo básico, já tinha feito estes questionários, nunca ouvi falar desses resultados”(IES 6, EF).

Na maioria das IES estudadas, a participação dos estudantes limita-se ao preenchimento de um questionário; este ato pode ser obrigatório ou facultativo. Nas duas IES (IES 1 e 2) em que o preenchimento dos questionários pelos estudantes é obrigatório, as taxas de resposta atingem os 100%. Nesses casos, o acesso do aluno à sua conta implica o preenchimento em linha do questionário, o que pode explicar essa taxa de resposta. Na medida em que os alunos destas duas IES acreditam que as suas respostas podem ser identificadas, existem diferenças acentuadas entre as respostas que os estudantes deram no questionário institucional e as opiniões que, posteriormente, expressaram na entrevista. As diferenças traduzem-se numa apreciação mais positiva na resposta ao questionário institucional. As causas apontadas pelos entrevistados para essas divergências são variadas: receio de represálias (IES 1 e 2), falta de

confiança no caráter confidencial das respostas (IES 1 e 2), não querer penalizar a instituição (IES 2), não querer que o *ranking* da instituição e do curso o venha a penalizar (IES 2).

Quando o preenchimento do questionário é facultativo e o anonimato preservado, as taxas de resposta se encontram no patamar de menos de 20%. Os estudantes respondentes revelaram, como motivações para a sua participação, a crença na importância da avaliação.

“Se não é obrigatório, porque você respondeu?”

É porque o questionário, prá gente, é uma forma de instrumento de avaliação do que a gente vive. Como se fosse o nosso poder de reclamar de algo por um instrumento oficial; se os professores são satisfatórios, se a infraestrutura está satisfatória... A forma que a gente tem de reclamar e se tornar um dado e esse dado ser visto por quem gerencia a parte administrativa da faculdade e que isso possa ser resolvido”. (IES 3,EB)

“Em sua opinião os questionários de Avaliação Institucional são importantes? Para quê?”

Para a instituição ver a opinião do aluno e, quem sabe, fazer pequenas mudanças no curto prazo e maiores mudanças no longo prazo. O aluno é a base da faculdade. Eles não podem mudar o aluno. Já o aluno pode mudar a faculdade. O aluno pode trancar e ir para outra faculdade que tenha uma avaliação melhor”. (IES 5, EA)

Encontramos também estudantes que acreditam que a avaliação pode servir para punir o mau professor.

“Se não é obrigatório, por que respondeu?”

Estudante: Achei a Faculdade muito atrapalhada. Falta de comunicação e tive uma professora que não é boa e eu quis avaliar.” (IES 4, EC)

“Se não era obrigatório, por que respondeu?”

Porque, na época, a gente... era no começo da faculdade, tinha alguns professores que a gente reclamava muito; porque eram professores que a gente discordava, pelo menos eu discordava de alguns pontos; então, como tinha uma pesquisa eu me senti na obrigação de pôr e esclarecer o porquê daquela minha satisfação. Essa foi a maneira de eu reclamar algum comportamento ou método” (IES 5, EG).

Considerações Finais

Da análise do material recolhido, pudemos levantar algumas hipóteses interpretativas, tais como: a) a existência de uma cultura de avaliação marcada pela desconfiança dos estudantes

quanto a aspetos fundamentais do processo, como o respeito pela confidencialidade das respostas; b) algum condicionamento das suas respostas, em função das repercussões que elas têm na classificação das IES e, logo, para os seus diplomados; c) pouca confiança por parte dos estudantes no impacto real da AI, pois não se darem conta de seus efeitos, reais e potenciais, possivelmente por não serem chamados a participar em todos os momentos do processo de avaliação.

A realização de AEE torna-se, assim, uma formalidade rotineira nos processos de avaliação institucional estudados, sem que dela tenha resultado melhorias no ensino. Em vez de se instaurar uma cultura avaliativa de autorregulação institucional, como é preconizado pelo legislador, instala-se um ritual de avaliação em que são utilizados instrumentos e procedimentos avaliativos, porque assim está determinado. É uma cultura de conformação às regras que se sabe serem objeto de supervisão; ora, as rotinas avaliativas, por si só, não estão criando uma cultura de autorregulação institucional sistemática, visando a melhoria, a partir dos resultados da avaliação. O que se passa é que “(...) a despeito das IES poderem manifestar-se contra o processo burocrático que envolve as políticas públicas no seu setor, é cômodo para elas aceitar o processo, uma vez que não envolve mudanças profundas, complexas e delicadas com rebatimentos práticos em seu cotidiano, (...)” (Silva Jr. *et al.*, 2014: 235). Como os dirigentes não fazem uma utilização sistemática dos resultados da avaliação na sua gestão corrente, eles estão também pouco sensibilizados para a importância de promover a participação dos estudantes no processo e na discussão dos seus resultados. Além do mais, essa participação poderia envolver mudanças mais profundas, vistas como destabilizadoras.

Nas IES estudadas, ainda que o processo de AEE possa ter tido alguns efeitos em termos de regulação interna, não detetamos evidências, até agora, de utilização da avaliação para uma melhoria da qualidade do ensino. Em nosso entender, essa fraca rentabilidade pedagógica das AEE deve-se, a nível das IES, a não se terem criado os espaços colaborativos entre professores, responsáveis, estudantes e outros atores externos (antigos alunos, empregadores, líderes culturais e sociais) destinados à reflexão (seguida de decisão) sobre as finalidades de ensino no curso e nas disciplinas, sobre a eficiência dos percursos formativos e sobre aquilo que, segundo os contextos, pode melhorar ou dificultar a aprendizagem.

No contexto nacional de realização da AEE, verificamos que a utilização das AEE na avaliação externa e nos *rankings* acaba influenciando os respondentes aos questionários, enviesando os seus resultados. A consolidação dos processos avaliativos das IES seria facilitada se a essa avaliação não estivessem associados aspetos classificatórios, com repercussões penalizadoras.

A institucionalização de uma cultura de avaliação formativa deveria ser uma prioridade das políticas institucionais e também das políticas nacionais de ensino superior. Por isso somos da opinião de Silva Jr. *et al.* (2014: p. 235) quando dizem: “Acredita-se que a mudança desta realidade passe pela necessidade de mobilização da sociedade para questionar esse modelo de regulamentação, para que a causa educacional, em termos de qualidade dos serviços prestados pela IES públicas e privadas, seja efetivo e não meramente um discurso formalístico”.

Referências bibliográficas

- ABERNOT, Y.; GANGLOFF-ZIEGLER, C. & WEISSER, M. (2012). Contribution à l'épistémologie de l'évaluation des enseignements par les étudiants. *Éducation et socialisation* [Em linha], 32 | 2012, publicado a 01 setembro 2013, consultado a 06 maio 2015. UR : <http://edso.revues.org/361>
- BETTENCOURT, B. (2005). Les établissements d'enseignement face à l'évaluation: appropriation ou acculturation? *Les dossiers des Sciences de l'Éducation - Revue Internationale des Sciences de l'Éducation*, XIII, 81-94.
- BETTENCOURT, B. (2005a). *L'évaluation des établissements en tant que mode de régulation. Une étude de cas en enseignement collégial*. Tese de Doutorado em Ciências da Educação, opção Administração da Educação. Montréal: Université de Montréal.
- D'APPOLONIA S. & ABRAMI, P. C. (1997). Navigating student ratings of instruction, *American psychologist*, 52 (11), 1198-1208.
- FINGER, M. (1997). Le New Public Management: État, administration et politique. Finger, Matthias e Ruchat, Bérangère (dir.) (1997). *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier*. Paris : Seli Arslan.
- GALBRAITH, C.; MERRILL, G. & KLINE, D. (2011). Are Student Evaluations of Teaching Effectiveness Valid for Measuring Student Learning Outcomes in Business Related Classes? A Neural Network and Bayesian Analyses. *Research in Higher Education*, 1-22.
- MARSH, H. W. (2007). Students' evaluations of university teaching: A multidimensional perspective. In R. P. Perry e J. C. Smart (Ed.) (2007). *The Scholarship of Teaching and Learning in Higher Education: An Evidence-Based Perspective*. New York: Springer (pp. 319-384).
- PENNY, A. R. & COE, R. (2004). Effectiveness of Consultation on Student Ratings Feedback: A Meta-Analysis. *Review of Educational Research*, vol. 74 (2): 215-253,.
- ROMAINVILLE, M. (2004). Esquisse d'une didactique universitaire. Disponível em: <http://www.det.fundp.ac.be/spu/> Consultado em 2/10/2015.
- SILVA Jr, A.; POLIZEL, C. E. G.; SOUZA, S. de; SILVA, A. R. L.; P. D. L.; SOUZA, S. P. (2014). Políticas públicas para a educação superior: a avaliação, a regulação e a supervisão de IES privadas em debate. In: *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educacionais*, Rio de Janeiro. v. 22, nº 82, p. 215-240, jan/mar. 2014.
- SPOOREN, P.; MORTELMANS, D.; THUSSEN, P. (2012). 'Content' versus 'style': acquiescence in student evaluation of teaching? *British Educational Research Journal*, 38 (1): 3-21.
- STAKE, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- YIN, R. K. (1984). *Case study research. Design and methods*. Beverly Hills, California: SAGE Publications, Inc.
- YOUNES, N. (2015). L'évaluation de l'enseignement par les étudiants: le tournant du partage. *Evaluer. Journal International de Recherche en Education et Formation*, 1(1), 79-90.

Os processos de autoavaliação na escola pública portuguesa

Ana Cristina Folgado Ferreira
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal
cris.folgado@gmail.com

Maria João de Carvalho
Centro de Investigação e Intervenção Educativas-Universidade do Porto
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal
mjcc@utad.pt

Resumo: Nos trilhos da autoavaliação das organizações educativas, pretendeu-se perscrutar a forma como os atores educativos de um agrupamento de escolas, se apropriam das decisões centrais, como as incorporam e potenciam ou como as ritualizam e subvertem. O trabalho desenvolvido, de natureza quantitativa, permitiu-nos apurar que o processo de autoavaliação se concretiza em direta observância ao plano das orientações para ação, constatando-se que a cultura de avaliação induzida pela tutela, redundante, para a generalidade dos docentes, num processo burocrático a exigir uma resposta contínua de adaptação formal, facilitada por um referencial construído externamente, essencialmente prescritivo e, neste sentido, mais do foro dos órgãos de gestão e da equipa responsável por esta matéria.

Palavras-chave: autoavaliação das escolas; políticas educativas; qualidade.

Novos Caminhos da Educação

Desde o início da década de oitenta que se têm verificado mudanças, mais ou menos visíveis, nas orientações das políticas educativas em Portugal, cuja reestruturação e redefinição são, naturalmente, permeáveis a uma conjuntura mais alargada, de âmbito internacional.

Verificando-se, primeiramente, nos países centrais e, posteriormente, nos países semiperiféricos, tais tendências assentam fundamentalmente na redefinição do papel do Estado (Afonso, 1999), na internacionalização crescente do capitalismo (Afonso, 2010a) e na influência de organizações internacionais e supranacionais (Estrela, Teodoro, 2008). Com efeito, a internacionalização das questões da educação e as implicações das políticas educativas externas sobre os sistemas educativos surgem, de uma forma mais visível, a partir da criação de um vasto sistema de organizações internacionais de natureza intergovernamental. Devido aos seus impactos sobre os sistemas educativos dos diversos países, é possível falar em “projeto de globalização” em particular no que concerne à OCDE, percebida como uma “agência globalizadora com um papel determinante na corrente de

pensamento sobre a educação e também um agente com influência crescente nas políticas educativas” (Estrela, Teodoro 2008: 132).

No que à Educação diz respeito, é esta combinação específica entre a regulação do Estado e os elementos de quase-mercado que explica que os governos tenham aumentado consideravelmente o controlo sobre as escolas e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos de incentivo à competitividade dentro do sistema educativo (Afonso, 1999).

Efetivamente, como resultado da conjuntura política emergente, também designada por “neoliberalismo mitigado” (Afonso, Lima, 2002), tem-se verificado uma alteração das estruturas de poder e de governação da qual decorre um Estado mais forte, enquanto regulador e controlador e, ao mesmo tempo, um Estado mais fraco, enquanto provedor.

Neste sentido, e numa época de crise e de questionamento quanto ao financiamento do sector público, as decisões políticas tomadas têm sido justificadas e naturalizadas através de “narrativas racionalizadoras e legitimadoras” (Lima, 2006: 29) que pretendem transmitir a ideia de que o estado está preocupado com os interesses dos pais e encarregados de educação/contribuintes e com a qualidade dos serviços educativos prestados, o que de resto é também a principal preocupação do mercado educacional.

Desta forma, a avaliação dos alunos, dos professores, das escolas, do sistema educativo e das políticas educativas, adquire um papel central e incontornável cuja emergência e expansão não conhece desaceleração, nem esconde o sentido político e económico que lhe subjaz.

Tal “ímpeto avaliador” (Afonso, 2010a) remete para um paradigma avaliativo que se faz de indicadores de qualidade, exames nacionais, resultados escolares, avaliações externas das escolas, comparações de performances e outros estudos realizados pela tutela no âmbito do planeamento e desenvolvimento das políticas educativas. A avaliação assume, assim, um papel indispensável à ação reguladora e controladora do Estado sobre o setor público e a qualidade mantém-se associada a um elevado grau de complexidade, como se fosse um prisma de muitas faces que induz diversas perspetivas, consoante o *ângulo* pelo qual se observa, que gera representações muito variadas, de acordo com *quem* o observa, e que tem diferentes contornos, conforme o *tempo* em que se observa. A diversidade e complexidade parecem ser, portanto, aspetos chave da qualidade em educação (CNE, 2002).

De acordo com Afonso, a questão da qualidade das escolas encerra em si mesma algumas contradições atendendo a que a respetiva noção “está inscrita dentro de um quadro conceptual técnico-pedagógico” (2014: 19) inerente a uma assunção de avaliação que é

instrumental e instrumentalizadora, desde logo, em virtude de uma referencialização pré-estabelecida de padrões de desempenho, critérios e indicadores.

Ora, entendendo a que não há avaliação neutra e objetiva, num contexto de uma sociedade democrática, onde coexistem legitimamente interesses divergentes e mesmo antagónicos, a definição de critérios de qualidade e de avaliação da mesma assume uma natureza necessariamente contraditória. Há, pois, que pensar “a qualidade da escola como construto político” (Afonso, 2014: 19) reclamando uma racionalidade hermenêutica que possibilite uma produção comum e intersubjetiva dos sentidos, quer de *qualidade*, quer da respetiva avaliação.

Perspetivas da autoavaliação e quadros ideológicos que as suportam

Os processos de autoavaliação raramente são desinteressados, regendo-se por agendas políticas (MacBeath, 1999), sejam elas globais ou locais, com perspectivas tão diversas como a produção de conhecimento, a prestação de contas ou o apoio ao desenvolvimento (MacBeath, McGlynn, 2002).

Cada uma das três perspetivas de autoavaliação referidas pode inscrever-se em quadros ideológicos diferentes, por vezes em tensão, consoante se revelem expectativas neoconservadoras, neoliberais ou progressistas, não obstante a tendência atual, que Afonso (2009) e Lima (2014) identificam, uma relativa transversalidade e consensualidade em todo o arco ideológico que fortalece e legitima uma racionalidade dominante difícil de desocultar.

Sobre a perspetiva da produção de conhecimento há que distinguir se a autoavaliação decorre de uma motivação interna, voltada para os próprios atores educativos, ou se se inscreve num quadro mais amplo de uma avaliação que visa a produção de conhecimento, com outras intencionalidades, sendo, por isso, desencadeada por agentes externos, como investigadores, a tutela ou organismos internacionais.

Nos antípodas desta intencionalidade, a autoavaliação da escola pode resultar de uma necessidade interna por parte dos seus atores, que os leve a procurar fazer um aprofundamento sobre as diferentes dimensões da organização escolar. Neste sentido, é desenvolvida no intuito de gerar um conhecimento que resulta em poder sobre si próprio, isto é, uma autoavaliação de escola que entenda a relação conhecimento/poder numa perspetiva de *empowerment* dos atores educativos, que lhes permitirá, inclusivamente, fazer uma abordagem crítica a outras propostas de autoavaliação que se distinguem pelo seu sentido

único e homogeneizante (Alarcão, 2001; Teodoro, 2011; Simões, 2010; Berger e Terrasêca, 2011; Afonso, 2011, 2013).

No que diz respeito à perspetiva de prestação de contas, o processo de autoavaliação pode ser visto como um instrumento de autonomia decretada, que no caso português, o Decreto-Lei nº 75/2008 permite corroborar quando explicita: “A extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de autoavaliação [...]” (artigo 8.º, ponto 2).

Dentro daquilo que é a ótica neoconservadora, a autoavaliação que assiste à prestação de contas é entendida como um instrumento de controlo e de vigilância de um Estado que se tornou mais forte, não apenas para impor a sua própria redução no campo económico mas, também, para assumir mais explicitamente o exercício do controlo social centralizado dos sistemas educativos.

Face à constatação de um sistema burocrático e ineficiente, ao imperativo de racionalizar os dinheiros públicos, a autoavaliação, com vista à prestação de contas, é desencadeada por lógicas de *top-down*, resulta de uma pressão que é exercida de fora para dentro e é executada pelos atores educativos com recurso a guiões e pautas prescritivas, facilitadoras da transparência, da padronização e, portanto, incontornavelmente, do controlo e da vigilância.

Neste sentido, a autoavaliação pode ser orientada para uma prestação de contas aos pais e encarregados de educação/consumidores/contribuintes, para além de servir como facilitador de informação indispensável à realização da livre escolha educacional. Podemos também, dentro desta lógica de mercado, ver o processo de autoavaliação como um meio, ao serviço da própria organização educativa, de promover uma imagem mais competitiva.

No fundo o desinvestimento do Estado na coisa pública requer uma descentralização de poderes e uma autonomia (mitigada) que é contrabalançada acionando, paradoxalmente, lógicas de controlo e de regulação.

Contudo, dentro daquilo que é a lógica progressista, a autoavaliação das escolas pode ser um exercício da democracia participativa e de desenvolvimento pessoal e coletivo, sustentando a prestação de contas em valores essenciais como a justiça, a transparência, o direito à informação, a participação e a cidadania.

No que diz respeito à perspetiva da autoavaliação voltada para o desenvolvimento e para a melhoria, há que considerar criticamente aquilo que se entende por ensino de qualidade e por

avaliação da qualidade do ensino, distinguindo desde já duas dimensões, a saber, a que assenta em pressupostos gerencialistas e a que critica.

A perspetiva de desenvolvimento organizacional e da melhoria, que o processo de autoavaliação pode, e deve, subsidiar vai buscar alguns dos seus aspetos essenciais aos estudos sobre o efeito-escola que se têm vindo a desenvolver desde os finais dos anos sessenta.

De facto, percebe-se que quanto mais as comunidades educativas valorizarem o papel da autoavaliação e a interpretarem como indispensável à sua própria regulação e melhoria, mais tendem a assumir-se como responsáveis pela qualidade do ensino prestado, e mais críticas e reflexivas são relativamente à sua formação e desempenho.

Neste sentido, as vozes mais críticas de uma racionalidade dominante de matriz económica, sustentam que, no âmbito do processo de autoavaliação, cada escola aprenda a refletir, a identificar os aspetos a melhorar e a definir estratégias eficazes para a resolução de problemas, traduzindo-se as conclusões na construção de novos conhecimentos e, conseqüentemente, no desenvolvimento dos profissionais que lá exercem, da própria organização e melhoria da qualidade do sistema educativo.

A nosso ver, não obstante a impossibilidade de desvincular a avaliação da escola de uma linha de pendor neoliberal, da qual deriva um certo carácter instrumental, haverá sempre espaços de construção de uma escola politizada, forjada pela ação reflexiva e emancipatória dos seus atores.

A Autoavaliação Decretada

Desde a Lei n.º 31/2002 que a legislação portuguesa determina a realização de um processo de autoavaliação a desenvolver “em permanência” e “com carácter obrigatório” (artigo 5.º e artigo 6.º). No referido normativo, em que se aprova o sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, estão consignadas as orientações de carácter geral a ter em conta na realização da autoavaliação.

Posteriormente, no âmbito do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, o Decreto-Lei n.º 75/ 2008 e o Decreto-Lei n.º 137/ 2012, vieram preconizar “a consolidação de uma cultura de avaliação” num quadro em que o reforço da autonomia se faz pela

“hierarquização no exercício de cargos de gestão, a integração dos instrumentos de gestão e o reforço da abertura à comunidade” (in Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 75/ 2008).

Mas, se por um lado, o quadro-legal reforçou “a valorização de uma cultura de autoavaliação” com a “consequente introdução de mecanismos de autorregulação e melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais” (in Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 137/ 2012), enfatizando a necessidade de regulação, de controlo e de melhoria da qualidade de ensino, por outro lado ficou em aberto a forma como se deverá realizar este processo, em virtude de nenhum modelo de autoavaliação ter sido imposto, o que por si só, nos parece benéfico.

Desde então, a autoavaliação das escolas públicas portuguesas tem sido levada a efeito com configurações muito diferenciadas que se fazem depender de vários fatores, designadamente da relevância que cada escola concede ao processo, do compromisso dos respetivos atores e da reflexão sobre as potencialidades e os limites da autoavaliação em si mesma (Afonso, 2010b).

Por ser um processo trabalhoso, muito exigente e que consome muito tempo, muitas escolas procuram um apoio externo, recorrendo a consultores na expectativa, também, de uma maior credibilização do processo, embora, no entender do grupo de trabalho, esta opção não resulte em maior rapidez de produção e em maior mobilização interna.

No que respeita à dimensão política, este processo não é, normalmente, “isento de tensões e desalentos, o que torna crucial o papel das lideranças na moderação dos conflitos, na mediação entre interesses e na promoção do trabalho cooperativo” (IGE, 2006: A-505). Por isso, ou a autoavaliação é, em todos os momentos do seu ciclo, “um processo social e político de consolidação de um projeto educativo, ou arrisca-se a ser quase só um processo trabalhoso de produzir indicadores de gestão educativa” (IGE, 2006: A-505). Para evitar que tal aconteça, importa ter em atenção uma sequência de passos na organização da autoavaliação, de forma a garantir o envolvimento da comunidade educativa em todo o processo.

Desenho metodológico

O processo de autoavaliação da organização escolar é uma temática que sempre se atualiza quer pelas dinâmicas que encerra, quer pelo impacto que tem no quotidiano da escola e na vida dos atores educativos, para além da incontornável influência que sofre das orientações das novas políticas públicas.

Com efeito, as práticas de autoavaliação institucional remetem para motivações e tensões de ordem diversa que nos interessa conhecer melhor.

Entendendo a autoavaliação de uma unidade orgânica como um meio de aprendizagem organizativa, capaz de habilitar uma comunidade educativa a organizar os seus processos de melhoria e a mobilizar o conhecimento interno da escola necessário para responder, de modo adequado e criativo, às mudanças, procuraremos averiguar até que ponto este processo serve como meio de aprendizagem organizativa, como forma de orientação das suas dinâmicas, dentro das margens de autonomia que detém, ou se é o corolário de uma lógica economicista, de racionalidade *a priori*.

Esta tensão entre autoavaliação instrumentalizadora e autoavaliação enquanto prática emancipatória, da escola e dos seus atores é, por isso, propulsora da nossa investigação: Como se realiza o processo de autoavaliação da organização escolar numa escola pública portuguesa?

Fizemos derivar da questão de partida as seguintes subquestões orientadoras da investigação:

1. Quais as representações dos professores sobre o processo de autoavaliação do agrupamento?
2. Que impacto o processo de autoavaliação tem tido nas dinâmicas da organização escolar.

Face à problemática que propulsiona a nossa pesquisa e ao marco teórico que a consubstancia elegemos os seguintes objetivos de investigação:

1. Conhecer e descrever as representações dos professores sobre o desenvolvimento do processo de autoavaliação do agrupamento.
2. Conhecer e descrever as representações dos professores relativamente ao impacto da autoavaliação para as práticas docentes.

Assim, centrados no processo de autoavaliação da organização escolar, nas razões que subjazem a este processo, no papel e impacto da equipa de autoavaliação sobre as dinâmicas do agrupamento, formulamos um conjunto de pressupostos teóricos dos quais partiremos, nomeadamente:

1. O processo de autoavaliação do agrupamento incorpora premissas oriundas de modelos gerencialistas.
2. O processo de autoavaliação da escola inscreve-se num paradigma de avaliação técnico-instrumental.

O nosso trabalho de investigação, realizado durante os anos 2014 e 2015, de natureza qualitativa foi um estudo naturalista, atendendo a que nos conduziu aos contextos reais e

naturais da ação organizacional do nosso estudo de caso, um Agrupamento de Escolas com 3º Ciclo e secundário no norte de Portugal.

Recolha e tratamento de dados

No que concerne a recolha de dados empíricos, a respetiva concretização passou pela realização de dezasseis entrevistas semiestruturadas.

Tabela 1 – Codificação dos entrevistados

Entrevistados em função dos cargos desempenhados	
Diretora de Turma	E1
Coordenadora dos projetos do agrupamento	E2
Coordenador do departamento de Línguas e Humanidades	E3
Coordenador da Equipa de Autoavaliação; Assessor pedagógico	E4
Diretor de Turma	E5
Presidente do Conselho Geral	E6
Professora membro da Equipa de Autoavaliação	E7
Coordenador dos Diretores de Turma do ensino secundário	E8
Professora membro do Conselho Geral	E9
Subdiretor do agrupamento	E10
Professora de Matemática	E11
Professora de História	E12
Coordenador do Departamento de Expressões	E13
Adjunto do Diretor; coordenador de estabelecimento	E14
Professora de Francês	E15
Coordenadora do Departamento de Matemática e Ciências	E16

Recolhidos os dados empíricos, segue-se o respetivo tratamento e análise de conteúdo do *corpus* de prova constituído.

Neste sentido, a categorização constitui-se como uma operação central da análise de conteúdo através da qual os dados são classificados e reduzidos, após terem sido identificados como pertinentes e “de forma a reconfigurar o material ao serviço de determinados objetivos de investigação” (Esteves, 2006: 109). Ainda, na esteira desta autora, a identificação de dados pertinentes pressupõe que num dado acervo documental, neste caso no *corpus* de prova que as entrevistas semiestruturadas compuseram, podem existir registos sem relação com o objeto e/ou com os objetivos da investigação.

Tabela 2 - Dimensões, categorias e subcategorias para a de análise de conteúdo das entrevistas.

Dimensões	Categorias	Subcategorias
1. Autoavaliação do Agrupamento	1.1. Perspetivas sobre o processo de autoavaliação	-reflexão -melhoria -retroalimentação -burocracia
	1.2. Impacto do trabalho da equipa de autoavaliação	-desempenho docente -resultados -plano de melhoria

Resultados

Representações sobre o Processo de autoavaliação

Procurando apresentar uma perspetiva sobre o processo de autoavaliação do agrupamento, os atores educativos entrevistados foram revelando diferentes racionalidades na medida em que, na construção das suas respostas, as tónicas dominantes não foram coincidentes, corroborando quer a complexidade inerente à organização escolar, quer a complexidade do fenómeno em estudo.

Com efeito, na elaboração daquilo que, sob o seu ponto de vista, deveria ser o processo autoavaliativo da organização escolar, uma das perspetivas que emergiu dos discursos dos entrevistados coloca a ênfase no prefixo auto e na ação reflexiva do sujeito (individual ou coletivo).

Esta perspetiva de autoavaliação assenta numa conceção de escola reflexiva, atendendo a que aponta a uma organização educativa que se pensa a si própria e que se confronta com o desenrolar da sua atividade, encerrando, pois, um ensejo autonómico que remete a uma racionalidade emancipatória (Carvalho, 2011); isto é, os docentes E4, E9, E10, E11 e E12 não se identificam com papéis passivos que os votem a meros executantes de decisões externas ou superiores, mas, antes, como agentes com um papel a desempenhar no pensar (e no decidir) a escola, sujeitos da sua própria história, se quisermos recorrer ao pensamento freireano.

Um outro aspeto relevante relativo à noção de autoavaliação, que alguns dos entrevistados apresentaram, funda-se no pressuposto de que o processo autoavaliativo do agrupamento deveria desenvolver-se em permanência, essencialmente porque o entendem como um projeto sempre inacabado e em constante atualização, como se pode inferir das respostas dadas por E1; E3; E7; E8; E14.

Um outro aspeto a destacar, prende-se com a ideia transmitida pelos entrevistados de que o processo de autoavaliação deve indagar os seus porquês, abrangendo, deste modo, a articulação entre os meios e os fins (ou metas) organizacionais, que se inferem das unidades de contexto: E10; E11; E12e E14

Ainda assim, esta racionalidade não deixa cair uma certa orientação instrumental, dado que não nega a preocupação sobre a eficácia de um processo que aspira à realização de uma finalidade (Carvalho, 2011), tal como se infere dos argumentos dos atores E3 e E13

Ficou evidente a preocupação que os atores educativos revelam ter com a imagem externa que projetam, pois enfatizam nos discursos que elaboram a importância de melhorar as

dinâmicas internas, essencialmente, no intuito de ir ao encontro das expectativas externas (E14; E8).

De acordo com E2 “faz-se autoavaliação para ver se estamos todos a trabalhar para os alunos terem sucesso”, percebe-se que tem bem presente o objetivo geral da organização escolar - o sucesso dos alunos - enquanto meta para a qual todos devem trabalhar. Também foi possível constatar a acentuada convergência nas opiniões dos entrevistados de que “Há fatores externos de grande pressão... a imagem externa está muito dependente dos resultados académicos” (E14) e, neste sentido, declarou-se: “A autoavaliação também tem a ver com o facto de as escolas competirem entre si e tentarem sobreviver” (E12).

Efetivamente, os atores educativos entrevistados revelaram estar conscientes no que diz respeito às indeclináveis exigências externas, como referem E13; E6 e E2.

Para além da já referida conceptualização dos pais e dos alunos como clientes da escola, no que concerne a eventuais influências oriundas da área de gestão das empresas há, também, a registar a utilização das expressões pontos fortes e de pontos fracos, dois conceitos que decorrem da técnica gerencialista conhecida por análise SWOT, uma técnica de análise estratégica utilizada em contextos de gestão, no intuito de revelar os pontos fortes e os pontos fracos da empresa, e as oportunidades e ameaças do mercado, como expressam as respostas de E4; E8; E12 e E15.

Verificamos, pois, que a formatação dos processos educativos com base em matrizes de inspiração gerencialista vai, não só, mas também, modificando a semântica na organização escolar, quer os atores educativos estejam conscientes disso mesmo, quer desconheçam as origens de tais influências, ou as respetivas consequências.

Não obstante, dois dos entrevistados, E7 e E5, revelaram um posicionamento bastante favorável a uma assunção de escola enquanto empresa.

Deixando o plano daquilo que estes atores entendem que o processo deveria ser, e voltando o foco para aquilo que são as suas representações simbólicas sobre o processo de autoavaliação em curso, os discursos dos entrevistados tendem a revelar o longo caminho que há, ainda, por percorrer para a consolidação de um projeto autoavaliativo de agrupamento, quer se advogue a favor de um processo técnico de suporte a uma gestão eficaz e eficiente, quer se defenda um processo de *empowerment* dos atores educativos, limitador dos propósitos de uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (Dale, 2004), que parece servir um “capitalismo predatório” (McMichael, 1999) do qual resultam “os terrores da performatividade” (Ball, 2003) redutores dos superiores desígnios da educação (Ball, 2001; Gillies, 2010).

Os atores E4; E5 e E16 não reconhecem que, no momento, o processo de autoavaliação vá ao encontro daquilo que são as suas expetativas nesta matéria: reportando-se ao afastamento entre o que a autoavaliação é e tudo o que ela poderia ser, os professores do estudo elencam um conjunto de diferentes justificações, de entre as quais surge um esvaziamento do seu sentido em virtude do carácter obrigatório que o respetivo enquadramento legal instituiu.

A questão da obrigatoriedade é também apontada como um entrave a um processo que deveria relevar a autonomia dos seus agentes, expressando essa impressão de uma forma mais ou menos explícita:

Considerando que estas questões de “avaliação e de autoavaliação são relativamente recentes” (E16), pelo menos no que diz respeito ao protagonismo que têm vindo a assumir (E6), diríamos que a adesão a uma cultura de avaliação que chega aos atores através dos normativos que a balizam, redundam, para a generalidade dos entrevistados num processo burocrático que, por isso, tendem a desvalorizar e a ritualizar, tal como se pode inferir das respostas de E9; E12 e E14.

Impacto do trabalho realizado em sede de Autoavaliação

Sobre os impactos do trabalho da equipa de autoavaliação nas dinâmicas do agrupamento, e concretamente sobre as que concernem às práticas pedagógicas dos professores, há um alargado consenso que aponta a todo um caminho que está ainda por percorrer, neste âmbito.

Com efeito, quando questionados sobre os contributos do trabalho desta equipa na melhoria do seu desempenho enquanto docentes, os entrevistados declararam que o trabalho da equipa de autoavaliação tinha pouco impacto nas suas práticas letivas e apresentava-se sem capacidade de operar a mudança das mesmas (E1, E7, E9, E13).

Neste sentido, o processo de autoavaliação é visto como “inconsequente” (E3) ou praticamente inconsequente pelo facto de “nós, os docentes, não sabermos praticamente nada sobre o processo de autoavaliação do agrupamento e, por isso, são poucas as consequências” (E11).

Ficou, ainda, implícita nas respostas de E12 e E16 uma certa rejeição a esta ideia de que a equipa de autoavaliação exerce um poder transformador sobre o desempenho docente.

Não obstante, percebe-se que os inquiridos E4; E6; E7; E10 e E13 reconhecem que um processo de autoavaliação de agrupamento deveria ter potencial de mudança e de melhoria,

justificando este insucesso pelo facto de tal procedimento não ter tido tempo, para já, de se consolidar e de se aperfeiçoar.

Em contracorrente, um ator educativo foi de opinião de que o trabalho desta equipa tem efeitos positivos no seu desempenho na medida em que lhe proporciona “momentos de reflexão conducentes a alterações de práticas” (E15).

Quanto à forma como são divulgados os resultados da avaliação interna, E9 e E5 declararam não ter deles conhecimento.

Outros docentes, conhecendo determinados resultados, lamentaram que estes se restrinjam aos parâmetros de sucesso/insucesso dos alunos que lhes são enviados no final do período, para o correio eletrónico, sem que na sequência disso mesmo haja “lugar a qualquer discussão ou debate” (E1). Foi dito, também, que a “nível de departamento não houve uma análise muito profunda dos resultados” uma vez que apenas se “projetam” os mesmos (E8) tendo tudo ficado “um bocadinho pela generalidade” (E8), perceção que, no fundo, vai ao encontro da declaração de que “enquanto coordenador, muitas vezes, só me é pedido que dê conhecimento aos colegas” (E3).

Porém, ainda que tenha sido esta a tónica dominante, dois dos entrevistados referiram ter sido informados dos resultados da avaliação interna de forma bastante satisfatória e que o processo de autoavaliação tem promovido o debate, a reflexão e a mudança de algumas práticas, no sentido de promover o sucesso educativo dos alunos (E6, E15).

Com base nas respostas dos entrevistados diríamos que, na generalidade, do trabalho desta equipa, os professores tiveram acesso, fundamentalmente, aos resultados académicos dos alunos, apresentados em sede de departamento. Para além desta divulgação, um conjunto de resultados foi afixado nos lugares de estilo, “dois ou três dias antes de vir a equipa inspetiva” (E10), dados relativos, sobretudo, ao tratamento dos inquéritos de satisfação às diferentes populações que constituem a comunidade educativa (E4, E8, E16). Ainda assim, nem todos os docentes se detiveram sobre os mesmos (E12; E13)

Verificou-se, também, a ideia de que “a autoavaliação devia incidir mais nas disciplinas que expõem a escola, que vão a exame, disciplinas que põem as escolas no ranking. Essas disciplinas é que tem de ser mais o centro desta equipa” (E13). Tal posicionamento vem revelar, até certo ponto, o quanto o processo de autoavaliação não é percebido como oportunidade de aprendizagem organizacional, de produção de conhecimento para os próprios atores ou de melhoria da organização, visto que a ênfase é colocada numa resposta a uma pressão externa e na valorização de uma imagem para o exterior que se pretende que

seja competitiva, mitigando outras dimensões essenciais, inerentes a um processo de autoavaliação organizacional substantivo.

Para além das conclusões sobre o sucesso/insucesso dos alunos e sobre os inquéritos de satisfação à comunidade educativa, o coordenador da equipa referiu que o apuramento de “tudo aquilo que são outros resultados” é endereçado apenas aos órgãos de gestão por se entender que são matérias que não dizem respeito aos professores, nem a comunidade educativa, na generalidade (E4).

Ainda no intuito de aprofundar os impactos do trabalho da equipa de autoavaliação, interpelamos os entrevistados sobre o seu conhecimento relativo aos planos de melhoria, ao modo de elaboração e à perceção de tais planos no seio da organização a que se destinam.

Relativamente ao plano de melhoria em curso no agrupamento, os atores educativos responderam que não o conheciam (E8, E9, E11), tendo afirmado mesmo não fazer “a mínima ideia” (E1). A pouca importância votada a este documento estruturante interno ficou explícita através de E12.

Constatamos que “não tem acontecido, após a divulgação de resultados da autoavaliação haver planos de melhoria” considerando-se, deste modo, que o processo autoavaliativo é “insípiente se não houver, e não tem havido, os tais planos de melhoria” (E8).

Assim, foi possível verificar que a autoavaliação do agrupamento está longe de provocar o ensejo de melhoria e/ou a respetiva planificação, enquanto aspiração interna de conhecimento ou de desenvolvimento e de aprendizagem organizacional, tal como patenteiam as afirmações de E3; E4; E7; E9 e E11.

Neste sentido, foi possível constatar que no agrupamento de escolas a melhoria é planificada por exigência da tutela, uma melhoria que é articulada pela equipa da autoavaliação, na sequência da avaliação externa e com base nesta.

Conclusão

A realidade organizacional que os atores entrevistados construíram revelou um quotidiano feito de rotinas, cada vez mais impregnadas de papéis, a induzir na generalidade dos docentes a ideia de que a autoavaliação do agrupamento é fundamentalmente um processo burocrático e, portanto, em certa medida, sem relevância, quer em termos organizacionais, quer ao nível do desenvolvimento da sua atividade docente, e daí sem efeitos sobre o sucesso educativo dos alunos.

Efetivamente, a análise e interpretação dos olhares dos docentes participantes no estudo permitiu-nos apurar um processo de autoavaliação que se concretiza em direta observância do plano das orientações para ação, designadamente porque adota todo um referencial pré-formatado, muito mais refletido do que reflexivo.

Na verdade, como vimos antes, a autoavaliação do agrupamento acaba por ser percebida por muitos professores como um procedimento exigido pela tutela (com poder controlador e penalizador sobre os estabelecimentos escolares, face à respetiva articulação com a avaliação externa) pelo que, neste sentido, mais do foro dos órgãos de gestão do agrupamento e da equipa responsável por esta matéria.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Revista Educação e Sociedade*, ano XX, nº. 69, dezembro, pp. 139-164.
- AFONSO, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes standardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, nº. 13, pp. 13-29.
- AFONSO, A. J. (2010a). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estado, Avaliação e Educação*, São Paulo, vol. 21, nº. 46, pp. 343-362.
- AFONSO, A. J. (2010b). Notas sobre auto-avaliação da escola pública como organização educativa complexa. In F. Teixeira e J. Nascimento (coord.). *Auto-avaliação das Escolas e Processos de Auto-monitorização*. Revista do Centro de Formação Francisco de Holanda. Guimarães: Gráfica Covense.
- AFONSO, A. J.; LIMA, L. (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- AFONSO, N. (2014). *Políticas de governação e liderança das escolas*. Porto: Universidade Católica.
- ALARCÃO, I. (2001). *Escola Reflexiva e Nova Racionalidade*. Porto: Porto Editora.
- BALL, S. J. (2003). The teachers' soul and terrors of performativity. *Journal Education Policy*, vol. 18, nº. 2, pp. 215-228.
- BERGER, G.; TERRASÊCA, M. (2011). Políticas e Práticas de Avaliação - Algumas reflexões. *Revista Educação, Sociedade & Culturas*, nº. 33, pp. 7-16.
- BOLÍVAR, A. (2013). Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação. In J. Machado e J. Matias (orgs.). *Melhorar a Escola*. Porto: LabGraf.
- CARVALHO, M. J. (2011). As multirracionalidades no contexto da organização escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 24, nº. 2, pp. 33-57.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2002). *Qualidade e Avaliação em Educação*. Revista Seminários e Colóquios. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- DALE, R. (2004). Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação?". *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, nº. 87, pp. 423-460.
- ESTEVES, M. (2006). Análise de conteúdo. In J. Lima e J. Pacheco (orgs.). *Fazer investigação. Contributos para a elaboração de dissertação e teses*. Porto: Porto Editora.

ESTRELA, E.; TEODORO, A. (2008). As políticas curriculares em Portugal (1995-2007). Agendas globais e reconfigurações regionais e nacionais. *Revista Espaço do Currículo*, vol. 1, nº 1, pp. 130-165.

GILLIES, D. (2010). Economic goals, quality discourse and the narrowing of European state education. *Education, Knowledge & Economy*, vol. 4, nº. 2, pp. 103-118.

IGE (2006). *Avaliação Externa da Escolas- Relatório Nacional 2006/ 2007*. Lisboa: Edições IGE/ME.

LIMA, L. (2006). A compreensão da escola como organização educativa. In L. Lima (orgs.). *Compreender a Escola – Perspectivas de análise organizacional*, pp. 17- 25. Portugal: ASA.

LIMA, L. (2014). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Educação, Sociedade & Culturas*, nº. 43, pp. 141-160.

MACBEATH, J. (1999). *Schools must speak for themselves – The case for self-evaluation*. Publisher Routledge.

MACBEATH, J. e MCGLYNN, A. (2002). *Self-Evaluation: What's in It for Schools?* Routledge.

MCMICHAEL, P. (1996). *Development and Social Change. A Global Perspective*. Thousands Oaks: Pine Forge Press.

SIMÕES, G. (2010). *Auto-avaliação da Escola: Regulação de conformidade e regulação de emancipação*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Universidade de Lisboa – Instituto de Educação.

TEODORO, A. (2011). A fortuna é de quem a agarrar. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, vol. 4, nº. 1, pp. 6 – 18.

Legislação

Lei nº. 31/2002, de 20 de dezembro.

Decreto-Lei nº 75/ 2008, de 22 de abril.

Decreto-Lei nº 137/ 2012, de 2 de julho



POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: DISCURSOS GLOBAIS E PRÁTICAS LOCAIS

Livro de Atas do VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação
Fórum Português de Administração Educacional, 2017