



EDUCAÇÃO TEMAS e PROBLEMAS

12.13

EDUCAÇÃO

TEMAS e PROBLEMAS

Nsº 12 e 13 Ano 6 2013

A ESCOLA EM ANÁLISE: OLHARES
SOCIOPOLÍTICOS E ORGANIZACIONAIS



EDUCAÇÃO . TEMAS e PROBLEMAS

Revista do Centro de Investigação em Educação e Psicologia
Universidade de Évora

Diretora: Ângela Balça

Diretora-Adjunta: Marília Cid

Diretora-Adjunta: Maria Luísa Grácio

Edição/Coordenação: José Verdasca

Conselho Editorial – Secção A . Educação:

Paulo Lampreia Costa (Universidade de Évora); Maria Leonor Santos (Instituto de Educação da Universidade de Lisboa); Clarinda Pomar (Universidade de Évora); José Verdasca (Universidade de Évora); Helena Quintas (Universidade do Algarve)

Conselho Editorial – Secção B . Psicologia:

Rui Campos (Universidade de Évora); Pedro Rosário (Universidade do Minho); Maria Elisa Chaleta (Universidade de Évora); Nuno Rebelo dos Santos (Universidade de Évora); José Carlos Núñez (Universidade de Oviedo)

Comissão Científica de Avaliação

Adelinda Candeias [Universidade de Évora, Portugal]

Alda Pereira [Universidade Aberta, Portugal]

Alice Fontes [Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Portugal]

Ana Gracinda Queluz [Universidade de Ibirapuera, Brasil]

Anastacia Efklides [Universidade de Talassónica, Grécia]

António Nóvoa [Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal]

Bártolo de Paiva Campos [Universidade do Porto, Portugal]

Carlinda Leite [Universidade do Porto, Portugal]

Carsten Elbro [Universidade de Copenhaga, Dinamarca]

Cecília Galvão Couto [Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal]

Célia Linhares [Universidade Federal Fluminense, Brasil]

Daniel Gil Perez [Universidade de Valencia, Espanha]

Domingos Fernandes [Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal]

Fernando Fraga de Azevedo [Universidade do Minho, Portugal]

Fernando Hernandez [Universidad de Barcelona, Espanha]

Flávia Maria Teixeira dos Santos [Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil]

Florentino Blazquez Entonado [Universidad da Extremadura, Espanha]

Guilherme d'Oliveira Martins [Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro, Portugal]

João Barroso [Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal]

João Félix Praia [Universidade do Porto, Portugal]

João Formosinho [Universidade do Minho, Portugal]

Jo Lebeer [Universidade de Antuérpia, Bélgica]

Juana Sancho Gil [Universidad de Barcelona, Espanha]

Leandro Almeida [Universidade do Minho, Portugal]

Licínio Lima [Universidade do Minho, Portugal]

Louis Marmoz [Universidade de Caen /UNESCO, França]

Luís Marques [Universidade de Aveiro, Portugal]

Malatesha Joshi [Universidade do Texas, EUA]

Maria Ivone Gaspar [Universidade Aberta, Portugal]

Maria Klis [Universidade de Cracóvia, Polónia]

Paul Taylor [Universidade de Rennes, França]

Peter Mayo [Universidade de Malta, Malta]

Renata Junqueira de Souza [UNESP, Brasil]

Secretariado de Redação: Hélio Salgueiro

ISSN 1646-2831

Número de Registo no ICS: 128 844

Edição: Edições Pedagogo

Depósito legal: 230238/05

Impressão e Acabamento: Cafilisa, Soluções Gráficas

Número avulso: 10,00 €

Número duplo: 15,00 €

Assinatura anual: 15,00 €

N.B. Os conteúdos e a forma dos artigos são da responsabilidade dos autores.

Os assuntos relativos a assinaturas, colaboração, permuta, oferta de publicações, etc. devem ser tratados com:

Revista *Educação. Temas e Problemas*

Centro de Investigação em Educação e Psicologia | Universidade de Évora - Apartado 94 | PT-7002-554 Évora

Tel: (+351) 266768052 | Correio electrónico: ciep@uevora.pt

EDUCAÇÃO

TEMAS e PROBLEMAS

Apoios:

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO





A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais

SUMÁRIO

Nota de apresentação	5
<i>José Verdasca</i>	
Sistema educativo e regulação	
A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas	13
<i>João Barroso</i>	
A regulação da educação em Portugal: do estado novo à democracia	27
<i>João Formosinho & Joaquim Machado</i>	
Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo <i>David Justino & Susana Batista</i>	41
Mútua vigilância organizada	61
<i>Luis Miguel Carvalho</i>	
Políticas educativas e autonomia	
Políticas de educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas	77
<i>Carlos Estêvão</i>	
In the plot of school autonomy, the organisational mediation	89
<i>Elisabete Ferreira</i>	
Avaliação institucional, culturas organizacionais e rankings escolares	
Avaliação de professores em Portugal: da legitimação do avalia- dor no processo de avaliação por pares	101
<i>Ana Cristina Salgueiro & Jorge Adelino Costa</i>	

Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões 121
Helena Castro & José Matias Alves

Rumo à excelência escolar: imposição política, opção organizacional ou efeito cultural? 143
Leonor Lima Torres

Autoavaliação institucional: um instrumento ao serviço da qualidade da educação 157
Sónia Gomes & Isabel Fialho

Rankings escolares: “a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus” 175
José Verdasca

Organizações escolares, desenvolvimento profissional e ação comportamental

“Preciso de carinho”: relações, sentimentos e lideranças partilhadas nos caminhos da docência 203
Jussara Paschoalino, Sónia Barbosa & Elisabete Ferreira

Formação e sustentação do altruísmo nas organizações educativas: o dilema da reciprocidade forte no desenvolvimento do espírito cooperativo 215
Marília Favinha & David Beirante

(In)cumplicidades de solidão e de solidariedade no ensino superior: a reconstrução da identidade profissional 229
Elisabete Ferreira, Cândida Mota-Teixeira & Susana Cristina Pinto

Cyberbullying en centros de enseñanza básica y secundaria del Alentejo (Portugal) 239
Benito León del Barco, António Ricardo Mira, José Verdasca, Elena Felipe Castaño y Teresa Gómez Carroza

NOTA DE APRESENTAÇÃO

Coube-me a responsabilidade de coordenar neste ano de 2013 a edição dos números 12 e 13 da revista *Educação, Temas e Problemas* do Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora (CIEP-UE). “*A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*” foi o título escolhido, por considerarmos que sintetiza, de algum modo, o conteúdo dos quinze artigos que compõem esta edição. Num desafio que reuniu a colaboração de professores e investigadores de várias universidades e centros de investigação nacionais e estrangeiros, a presente edição temática constitui uma oportunidade de reencontro de diversas escolas de pensamento académico e científico no campo da Organização e Administração da Educação e das Políticas Educativas que, ao longo dos anos, por circunstâncias várias, se foi progressivamente esvaziando e ganhando outros contornos e singularidades.

Por questões de estruturação, os artigos apresentam-se distribuídos em torno de um conjunto de temáticas que organizamos em quatro grandes domínios: sistema educativo e regulação; políticas educativas e autonomia; avaliação, culturas organizacionais e *rankings* escolares; organizações escolares, desenvolvimento profissional e ação comportamental. Numa breve nota de síntese antecipamos os objetos de análise e direcionamentos interpretativos de cada um dos artigos por domínio temático.

Sistema educativo e regulação

Integra artigos da autoria de *João Barroso* (Universidade de Lisboa), de *João Formosinho* e *Joaquim Machado* (Universidade do Minho e Universidade Católica Portuguesa (Porto)), de *David Justino* e *Susana Batista* (Universidade Nova de Lisboa) e de *Luís Miguel Carvalho* (Universidade de Lisboa).

João Barroso, com o artigo intitulado “A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas” abre o domínio temático ‘sistema educativo e regulação’. A partir da análise do modo como o local tem vindo a afirmar-se como referencial das políticas educativas propõe-nos uma interpretação sobre o significado e funções da espacialização das políticas no contexto da evolução do “Estado Educador” e deixa-nos uma reflexão sobre a importância que a territorialização da educação pode ter para a criação daquilo que o autor designa de uma “nova ordem educativa local”.

Em “A regulação da educação em Portugal: do estado novo à democracia”, *João Formosinho* e *Joaquim Machado*, exploram a tensão entre centralização e descentralização administrativas e deixam-nos um percurso analítico da produção legislativa sobre os regimes de administração e gestão das escolas públicas com uma periodização dos paradigmas inspiradores das políticas de gestão da res pública e conceção do papel do Estado na sociedade e na educação.

David Justino e Susana Batista, no artigo intitulado “Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo”, exploram, a partir do questionamento da desadequação de escala e dos conceitos de regulação induzida, *regulação voluntária e regulação partilhada* em acréscimo aos tradicionais mecanismos de regulação coerciva e normativa, percursos de análise sobre o duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* dos mecanismos de regulação, convergentes no processo de desnacionalização e problematizam o aparecimento em Portugal de um movimento de redes colaborativas de escolas e do potencial de regulação que elas podem representar, pela transformação dos mecanismos hierárquicos e verticais em mecanismos de indução de carácter horizontal e desterritorializado.

Luís Miguel Carvalho apresenta-nos no artigo que intitula de “Mútua vigilância organizada” uma leitura e visão do PISA como um instrumento de ação pública no qual se combinam procedimentos de medida e interpretações acerca do sector educativo que se fundamenta e difunde um tipo particular de conhecimento com vista à orientação, coordenação e controlo da ação social no sector educativo. No percurso analítico que desenvolve, conclui que o sucesso do PISA está na criação de uma dependência simbólica e/ou funcional, nos diversos mundos sociais que atinge e pelo estatuto de conhecimento necessário para ser mencionado que os produtos PISA tendem a ter nos debates, para explicar medidas políticas, consagrando-o como dispositivo de regulação transnacional.

Políticas educativas e autonomia

Neste domínio estão incluídos dois artigos. O primeiro da autoria de *Carlos Estêvão* (Universidade do Minho) e o segundo assinado por *Elisabete Ferreira* (Universidade do Porto).

Em “Políticas de educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas”, *Carlos Estêvão* desafia-nos a olhar o predomínio das orientações de mercado no quadro das atuais tendências das políticas de educação e a analisar os processos descentralizadores e autonómicos como próteses de um Estado em crise de legitimação. Questionando o estatuto do local, acentua a grande ingenuidade política subjacente às ideias de autonomia escolar, demonstrando como esta tem funcionado como instrumento conservador de carácter gerencialista empresarial e de submissão.

Elisabete Ferreira, no artigo intitulado “In the plot of school autonomy, the organisational mediation”, explora o desenvolvimento da construção social da autonomia. Ainda que dentro de um contexto de interdependências e intersubjetividades, enfatiza o papel central da ação humana, comprometida com as questões de mediação organizacional e entendida como a participação, o envolvimento e a responsabilidade compartilhada dos atores que atuam na organização escola. Situando-se no quadro das abordagens interacionistas mergulha-nos na mediação organizacional como uma tradução e reinterpretação desenvolvida em compromisso e baseada num conhecimento informado que resulta no desenvolvimento de um ser que tem força de vontade, é capaz de pensar e criar, escolher e desenvolver autonomias mais criativas e com um maior grau de solidariedade de trabalho para a comunidade.

Avaliação, culturas organizacionais e *rankings* escolares

Apesar dos muitos pontos de contacto com os domínios temáticos anteriores, trata-se, apesar de tudo, de um tema que só recentemente emergiu no contexto das políticas públicas de educação e ganhou lugar de destaque na literatura organizacional e da administração da educação em Portugal. Reconhecendo-o como um domínio em fase de grande expansão e aprofundamento optamos por lhe reservar espaço próprio como domínio temático aglutinador dos artigos de *Ana Cristina Salgueiro e Jorge Adelino Costa* (Universidade de Aveiro), de *Helena Castro e José Matias Alves* (Universidade Católica Portuguesa), de *Leonor Lima Torres* (Universidade do Minho), de *Sónia Gomes e Isabel Fialho* (Universidade de Évora) e de *José Verdasca* (Universidade de Évora).

Em “Avaliação de professores em Portugal: da legitimação do avaliador no processo de avaliação por pares”, *Ana Cristina Salgueiro e Jorge Adelino Costa*, reconduzem-nos à problemática da avaliação do desempenho docente num contexto de implementação de práticas avaliativas com reflexos na carreira e profissão docente. Situando-se numa perspetiva de análise organizacional e seguindo uma metodologia de estudo de caso, descrevem e analisam o modo como ocorreu, na perspetiva dos docentes implicados, este processo de avaliação (ciclo 2007-2009), centrando-se na compreensão do papel desempenhado pelos professores titulares, e da sua legitimação, num modelo de avaliação por pares e num quadro legal de verticalização da carreira docente.

Helena Castro e José Matias Alves no seu texto “Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões” divulgam os principais resultados de um estudo multicaso sobre os impactos da avaliação externa e da autoavaliação das escolas. Num estudo realizado em três escolas diferentes os resultados da investigação mostram que os impactos produzidos pela avaliação externa e pela autoavaliação se limitam ao plano formal, assegurando objetivos que não se referem à melhoria das escolas mas à necessidade de legitimação do statu quo.

No artigo de *Leonor Lima Torres* intitulado de “Rumo à excelência escolar: imposição política, opção organizacional ou efeito cultural?” a autora analisa as relações entre a cultura organizacional da escola e a construção da excelência escolar, propondo-nos uma leitura crítica e contextualizada das perspetivas culturais e simbólicas, destacando os seus contributos para a compreensão dos processos de liderança escolar e sua relação com a produção de resultados. Com base em dados preliminares obtidos junto de uma amostra de alunos conclui pela existência de múltiplos fatores na fabricação da excelência escolar, emergindo também com destaque assinalável o peso de fatores organizacionais e culturais, indicados pelos alunos como centrais à obtenção de elevados níveis de desempenho escolar.

“Autoavaliação institucional: um instrumento ao serviço da qualidade da educação”, da autoria de *Sónia Gomes e Isabel Fialho*, traça-nos um retrato das atuais práticas autoavaliativas das organizações escolares perspetivando a problemática da (auto)avaliação das escolas como instrumento de referência na gestão da qualidade da educação e no esforço da melhoria do sistema educativo. A partir de um estudo realizado em escolas públicas do Alentejo observam que a maioria das escolas em análise vive ainda numa fase de experimentação, desenvolvendo práticas formais de autoavaliação muito rudimentares e burocratizadas, pouco participadas e limitadas quase exclusivamente aos professores e/ou à equipa responsável pela sua realização e concluem pela necessidade da compreensão

da avaliação e da sua tradução em práticas de modo a que esta possa tornar-se num verdadeiro instrumento ao serviço da qualidade da educação.

A encerrar este tema, *José Verdasca* traz-nos um texto que intitula de “*Rankings* escolares: ‘a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus’” no qual se propõe, a partir das taxas de conclusão de 9º ano, apurar e analisar perfis de desempenho das escolas. Com base numa amostra de 979 escolas públicas do continente, explora interações e relações entre variáveis contextuais extraescolares e intraescolares e as taxas de desempenho das escolas. A estrutura hierárquica das soluções geradas expõem as fragilidades metodológicas (e conceituais) de sistemas de avaliação confinados à produção e disseminação dos atuais *rankings* escolares elaborados com base num único parâmetro e sem cuidar da informação contida nesse parâmetro e das suas próprias limitações. Reconhecendo a importância destes dispositivos como instrumentos de governação escolar, sugere-se a necessidade de repensar métodos e redefinir critérios na construção e divulgação de *rankings* escolares que projetem a qualidade do desempenho das escolas alicerçada no desafio da universalidade escolar sucedida e nos princípios da diversidade, equidade e justiça educativas.

Organizações escolares, desenvolvimento profissional e ação comportamental

Com os contributos de *Jussara Paschoalino*, *Sónia Barbosa* e *Elisabete Ferreira* (Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade do Porto), de *Marília Favinha* e *David Beirante* (Universidade de Évora), de *Elisabete Ferreira*, *Cândida Mota-Teixeira* e *Susana Cristina Pinto* (Universidade do Porto e Universidade Lusófona) e de *Benito León del Barco*, *António Ricardo Mira*, *José Verdasca*, *Elena Felipe Castaño* e *Teresa Gómez Carroza* (Universidade da Extremadura e Universidade de Évora) apresentam-se os quatro artigos finais que encerram o presente número temático. Com autorias de diferentes proveniências e num compromisso porventura excessivamente conciliador estão neste domínio reunidas temáticas que versam diversas áreas de interesse numa dispersão de pessoas, instituições e lugares que tem na diversidade o seu sentido de equilíbrio.

Em “Preciso de carinho: relações, sentimentos e lideranças partilhadas nos caminhos da docência”, as autoras *Jussara Paschoalino*, *Sónia Barbosa* e *Elisabete Ferreira*, analisam a intensidade das relações, sentimentos e lideranças partilhadas numa escola do Norte de Portugal em regime de contrato de autonomia e espelham como este modo organizacional possibilita e potencia níveis de reflexão interna da escola e valoriza uma ética da administração educativa concretizada através da interação e primazia de uma dada agência humana, especificando os sentimentos expressos nos caminhos da docência e compreendendo as dinâmicas instauradas no processo de trabalho.

“Formação e sustentação do altruísmo nas organizações educativas: o dilema da reciprocidade forte no desenvolvimento do espírito cooperativo” é-nos trazido por *Marília Favinha* e *David Beirante*. Pretendendo dar um contributo para uma nova conceção do comportamento altruísta e da sua influência no desenvolvimento do espírito cooperativo nas organizações educativas, os autores partem da enunciação de um dilema, uma espécie de antítese simbólica do comportamento cooperativo em que a dissidência cognitiva entre os membros da organização educativa aumenta com as diferenças ideológicas que

afastam os indivíduos da perfeita harmonia de interação, e discorrem que com o aumento dos dissidentes, as sanções que mantinham os indivíduos acorrentados às regras de uma cooperação, regulada através reciprocidade forte, perdem importância, indiciando o fim do comportamento cooperativo.

Em “(In)cumplicidades de solidão e de solidariedade no ensino superior: a reconstrução da identidade profissional” *Elisabete Ferreira, Cândida Mota-Teixeira e Susana Cristina Pinto* fazem uma incursão pelos itinerários identitários de uma docente do ensino superior politécnico, colocando em evidência a sua identidade profissional (re) construída em ambientes de solidão e de solidariedade profissional. Recorrendo a narrativas que expõem recortes de experiências, ajudam os sujeitos a reafirmarem as suas identidades, permitindo ao outro ler-se nas similitudes e nas diferenças num debate de cumplicidades com aqueles que aceitaram narrar-se, assumindo-se, pela controvérsia que gera, como um impulsionador do saber teórico e como um contributo ao desenvolvimento da cientificidade no campo educativo.

Com o artigo “*Cyberbullying* en Centros de Enseñanza Basica y Secundaria del Alentejo” *Benito León del Barco, António Ricardo Mira, José Verdasca, Elena Felipe Castaño e Teresa Gómez Carroza* encerram o presente número temático. Enquadrado num estudo de inquérito social comparativo mais alargado que abrange alunos de escolas da Extremadura e do Alentejo, no presente artigo dá-se apenas conta dos resultados obtidos junto de uma amostra de 750 alunos do 7º, 8º, 9º e 10º anos de escolaridade de dez escolas públicas do Alentejo. A análise das respostas dos alunos sugere a existência de manifestações específicas de maltrato, denominadas de *cyberbullying* por se servirem das novas tecnologias da informação e comunicação para violentar a vítima, apresentando aspetos comuns com as formas tradicionais de *bullying* mas também características particulares que o diferenciam. Que papel jogam o género, a idade e a utilização de redes sociais na prevalência de vítimas e agressores são questões que orientaram o processo de pesquisa e cujos resultados se expõem no presente artigo.

Por último, cabe-me expressar uma palavra final de agradecimento aos colegas professores e investigadores que desde o primeiro momento, e apesar dos seus sempre escassos e contados tempos, mostraram total disponibilidade e motivação e nos honraram com o seu inestimável contributo tornando possível a presente edição deste número temático de 2013; à direção da revista *Educação, Temas e Problemas* que desde a primeira hora confiou integralmente neste projeto editorial e disponibilizou o tempo e meios necessários à sua concretização.

CIEP.UE, 30 de junho de 2013
José L. C. Verdasca (editor)



SISTEMA EDUCATIVO E REGULAÇÃO



A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas

João Barroso*

Resumo

O presente artigo analisa o modo como o local tem vindo a afirmar-se como referencial das políticas educativas, ainda que, muitas vezes, com fins meramente retóricos. Tomando como base a reflexão produzida no quadro de dois projetos de investigação em que participei nos últimos anos, proponho uma interpretação sobre o significado e funções da espacialização das políticas no contexto da evolução do “Estado Educador”: o local como lugar de aplicação; o local como lugar de inovação e mobilização; o local como lugar de decisão e construção de políticas. O artigo termina com uma reflexão sobre a importância que a territorialização pode ter para a criação de uma “nova ordem educativa local”, num espaço público multirregulado.

Palavras-chave: Descentralização, regulação pós-burocrática, regulação sociocomunitária, territorialização.

Abstract

The main purpose of this paper is to present how the local has been showing up as a benchmark of educational policies, although, many times, with purely rhetorical purposes. Based on the reflection of two research projects in which I participated in recent years, I propose an interpretation of the meaning and functions of local policies in the context of the evolution of the “Educator State”: the local as a place of application, the local as a place of innovation and mobilization, the site as a place of decision and policy making. The paper ended with a reflection about the importance that the territoriality may have to create a “new local education order,” in a public and multi-regulated space.

Keywords: Decentralisation, post-bureaucracy regulation, social-communitarian regulation, territoriality.

Introdução

O espaço local constitui, a partir do último quartel do século XX (em particular nos países de tradição centralista, como é o caso de Portugal), um lugar “mítico”, regenerador das políticas públicas de educação. A importância do espaço local é invocada, neste contexto, para justificar as iniciativas mais diversas (e muitas vezes opostas) desde a territorialização e descentralização das políticas educativas, à modernização administrativa, à mobilização local de estruturas comunitárias, à autonomia dos estabelecimentos de

*. Instituto de Educação - Universidade de Lisboa

ensino, à criação de mercados educativos e à privatização do serviço público de educação. O local é visto simultaneamente como lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência, no confronto de lógicas tão distintas, como as que tentam preservar o papel e a ação do Estado, através da contextualização territorial das políticas e do incentivo à sua modernização, às que visam a sua diminuição, numa perspetiva neoliberal.

No presente artigo¹ irei analisar os pressupostos desta emergência do local, no quadro da alteração dos modos de regulação das políticas educativas, de acordo com o seguinte argumentário:

- Os sistemas públicos nacionais de ensino foram criados pela acção do Estado, enquanto instrumento de consolidação do Estado Nação. O modelo de governação que suporta esta intervenção é vulgarmente designado por “Estado Educador” e caracteriza-se por se basear no modo de regulação burocrático-profissional, fortemente centralizado, que visa assegurar um ensino universal e homogéneo. Neste contexto o “local” é visto sobretudo como lugar de aplicação, cujos “desvios” devem ser rigorosamente controlados, mas em que são toleradas algumas iniciativas “marginais” e “clandestinas”.
- A partir da década de 70 do século XX, assistiu-se em muitos países, nomeadamente em Portugal, a um lento processo de recomposição do papel do Estado na educação, no quadro de uma “nova gestão pública”, com a adoção de medidas de desconcentração e de descentralização administrativa, a introdução de novos modos de regulação de tipo pós-burocrático, o reforço de uma retórica de modernização e de uma lógica de privatização do ensino público². Neste novo contexto é dada uma maior atenção e visibilidade, na retórica política, ao “local” que passa a ser visto, sobretudo, como lugar de inovação e de mobilização.
- O local também pode ser visto como um espaço público multirregulado, em particular no quadro de políticas mais transversais de territorialização educativa. Embora a experiência e a investigação realizadas nos mostrem que a consagração do território como lugar de decisão e de construção de políticas, ainda é sobretudo retórica, mas a sua existência é uma condição essencial para a criação de uma “nova ordem educativa local” (Ben Ayed, 2009), com o envolvimento de entidades públicas e privadas, associações, redes informais e movimentos sociais.

1. O local como lugar de aplicação de políticas educativas

A criação da escola pública tornou se, primeiro, um imperativo para a consolidação do Estado Nação e mais tarde, com o seu alargamento (principalmente a partir da

1. O presente artigo situa-se num registo predominantemente reflexivo e visa produzir uma síntese descritiva e interpretativa das várias dimensões que a mobilização do local tem tido na definição e execução das políticas educativas. Para esse efeito, mobilizo e reformulo algumas ideias já por mim desenvolvidas em outros textos, nomeadamente dos que resultam da investigação que venho realizando, com uma equipa do Instituto de Educação da UL, nos últimos anos, no âmbito de dois projetos europeus Reguleducnetwork - “Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison” (2001-2004) e Knowandpol – *The role of Knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*, (2006-2011) financiados pela União Europeia.

2. Ver a este propósito as principais conclusões do projeto Reguleducnetwork em Maroy (2006). Sobre as conclusões para Portugal consultar igualmente Barroso (2006) e Barroso, org. (2006).

Segunda Guerra Mundial), um elemento essencial do desenvolvimento económico. É neste contexto que surge a expressão “Estado Educador” para referir o papel que o Estado tem na educação, assegurando a sua orientação, a sua provisão e o controlo sobre o seu funcionamento.

Na síntese que Andy Green (2008) fez deste processo de escolarização (e que aqui seguimos de perto), verifica-se que a escola pública se desenvolveu com base num voluntarismo político, claramente centralizador, que pressupunha um forte consenso social no valor da educação e nas modalidades da sua organização. É com base neste voluntarismo político que, segundo o mesmo autor, se vai consolidando a própria existência de um “sistema nacional de ensino” hierarquizado por idades e níveis de escolaridade, com programas próprios e complementares, com regras pré-definidas de entrada, de frequência e de saída, com sistemas universais de avaliação. Tudo isto sob o controlo do Estado, particularmente, através do financiamento e atribuição de recursos, pela autorização de abertura de escolas e sua inspeção, pelo recrutamento, formação e certificação dos professores, e (na maioria dos países europeus, como aconteceu em Portugal) pela imposição de programas curriculares estandardizados e pela certificação nacional dos diplomas. Ainda segundo Green (2008, p. 294), esta situação explica que a organização escolar obedeça, desde o início, a um conjunto alargado de finalidades que ultrapassam largamente a sua missão de ensino, como seja: o desenvolvimento moral, cultural e político da nação; difundir a língua nacional; assimilar as diversidades étnicas; integrar as comunidades locais; difundir a religião nacional; promover a identidade nacional; etc. São estas finalidades que permitem «construir a subjetividade da própria cidadania justificando o Estado junto dos indivíduos e os deveres dos indivíduos face ao Estado» (Green, 2008, p. 294).

A existência deste Estado Educador está associada a um modo próprio como as autoridades políticas orientam e coordenam o funcionamento do sistema de ensino e asseguram os seus resultados.

Partilho da opinião de Clarke e Newman (1997), segundo os quais a institucionalização do serviço público, enquanto conjunto de valores, código de comportamentos e práticas, bem como a própria estruturação do Estado Providência, fizeram-se através de um compromisso entre dois modos de coordenação: a *administração burocrática* (pelo Estado) e o *profissionalismo* (dos professores). São estas duas formas de coordenação que permitem, segundo Clarke e Newman (1997), que o Estado Providência se organize em torno do “interesse público” (em nome do qual atua a burocracia) e o “bem público” (ao serviço do qual está o profissionalismo).

Este compromisso entre “burocracia” e “profissionalismo” explica que em Portugal, como em outros países europeus, a regulação do sistema educativo fosse dominada, durante grande parte do século XX (pelo menos até finais dos anos 80), por um “modelo” burocrático-profissional³. Este modelo traduzia-se, ao nível institucional e organizativo, numa combinação da componente burocrática (que privilegiava a racionalidade administrativa, própria à intervenção do Estado), com a componente profissional docente (que privilegiava a racionalidade pedagógica). Por isso, pode dizer-se que, durante este período, coexistiam, em Portugal, dois tipos de regulação: uma “regulação estatal, burocrática e

3. Mintzberg (1990) utiliza a expressão “burocracia profissional” para identificar uma das configurações que integram o seu conhecido modelo descritivo das diferentes estruturas organizacionais. Na minha tese de doutoramento, em 1993, mobilizei e desenvolvi longamente este conceito para caracterizar a especificidade da evolução histórica da organização e da administração do liceu, em Portugal (Barroso, 1995, pp.486-524).

administrativa” e uma “regulação profissional, corporativa e pedagógica” (Barroso, 1999 e 2000).

Neste contexto o local funcionou essencialmente como um lugar de aplicação, entre a lógica homogeneizadora da regulação estatal e a lógica particularista da regulação profissional. Apesar do forte peso da administração central e da aplicação uniforme dos mesmos normativos, características comuns a toda a administração pública, na educação, as influências dos movimentos pedagógicos e dos interesses profissionais e corporativos dos professores potenciaram a existência de espaços de diferenciação local, ainda que vistos como clandestinos e desviantes. Esta diferenciação fez-se sobretudo ao nível interno das escolas e na sua interação com a comunidade local envolvente, sendo menos visível ao nível dos municípios que, no essencial e até muito recentemente, não se afirmaram como espaços de produção de políticas educativas específicas.

2. O local como lugar de modernização e inovação – descentralização e regulação pós-burocrática

Assistimos hoje a um questionamento do próprio conceito de “Estado Nação”, a uma crise dos fundamentos do “Estado Providência” e a uma quebra clara do consenso social em que se baseava o “Estado Educador”. Além disso, o crescimento extraordinário dos sistemas educativos e a complexificação da sua organização tornaram difícil a sua renovação e adaptação às necessidades do mundo atual. Os resultados alcançados ficam sistematicamente aquém das expectativas e a confiança na capacidade dos poderes públicos resolverem os seus problemas vem se reduzindo de maneira notória. Ao mesmo tempo, a mundialização da economia e a influência crescente das instâncias políticas supranacionais têm vindo a descaracterizar os modelos políticos que estão na origem do Estado moderno, com consequências, naturalmente, na conceção, organização e funcionamento dos sistemas educativos.

É neste contexto que se assiste ao colapso do regime burocrático-profissional (não só devido a fatores externos de natureza económica e política), mas também internos (como a perda de confiança na sua neutralidade, imagem de ineficiência e efeitos perversos da impessoalidade). Este colapso está na origem de políticas de reestruturação do serviço público, com o desenvolvimento de processos de descentralização e o surgimento de novos modos de regulação que se podem designar genericamente de pós-burocráticos.

Descentralização

Não é possível fazer aqui uma síntese, por breve que seja, da abundante literatura que existe sobre este tema⁴. Importa salientar unicamente que, em Portugal, desde os anos 80 do século passado, a descentralização se torna uma palavra-chave de quase todos os programas de governo, embora com reduzidos efeitos práticos, muitas vezes com recurso

4. Sobre a situação da descentralização educativa em Portugal importa salientar, em particular pelo seu caráter extensivo e fundamentação empírica, os trabalhos recentes de: Jorge Martins (2007) sobre o papel dos municípios na construção das políticas educativas; Licínio Lima (2011), com ampla visão crítica da evolução recente da administração da educação em Portugal; e de João Pinhal (2012) sobre a intervenção municipal na educação entre 1991 e 2003.

a argumentos contraditórios (desde a promoção do mercado e da concorrência, ao reforço da democracia local e da participação).

De um modo geral a defesa da descentralização faz-se para atingir os seguintes objetivos: aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica.

Mas esta aparente convergência, quanto aos objetivos, esconde uma grande diversidade, ao nível das políticas concretas: (a) desde as mais radicais, visando a intervenção mínima do Estado e a transferência quase total de competências e recursos para as autoridades locais e para outros atores periféricos; (b) ou as que visam uma efetiva transferência de competência, recursos e poderes de decisão, em benefício da democracia local e da participação; (c) até às políticas mais retóricas em que, sob o mote da “descentralização”, o Estado conserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização, e controlo do sistema público de ensino, mas transfere as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia.

Importa ainda sublinhar que, apesar das expectativas que foram criadas em relação aos efeitos destas medidas, os estudos realizados com base na avaliação das performances escolares dos alunos (como por exemplo o PISA) mostram que, quando existem, as vantagens da descentralização estão longe de serem tão amplas quanto prometem os seus defensores e, num conjunto significativo de casos, aparecem mesmo associadas a um aumento das desigualdades escolares (Mons, 2011).

Verifica-se assim que, com a descentralização, a promoção do local está associada à necessidade de se proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, mas conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa. A lógica dominante é a da modernização e requalificação da administração pública (tendo em conta as suas novas funções), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados. Neste sentido, pode dizer-se que esta redistribuição de funções entre o centro e a periferia põe em causa a própria dicotomia tradicional entre centralização e descentralização (Van Haecht, 1998) e que a emergência do local se faz de modo pouco uniforme, com ritmos e amplitude diversos, no quadro de políticas mistas que combinam os dois movimentos, reforço do centro e da periferia, em áreas e domínios distintos.

Regulação pós-burocrática

A emergência do local está igualmente associada ao surgimento de novos modos de regulação. Estes novos modos de regulação que se podem designar genericamente de pós-burocráticos caracterizam-se, sobretudo, pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores.

Como afirma Maroy (2006, p.54), a valorização dos resultados, a busca da eficácia são privilegiadas por comparação com as regras do direito. «A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. Entramos

num regime de “performatividade” (Ball) onde o que importa são os resultados tangíveis, mensuráveis, justificáveis (...).» O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados. Assiste-se igualmente ao desenvolvimento da “regulação pelos instrumentos” (boas práticas, contratos, avaliação, etc.).

A regulação pós-burocrática é, por isso, uma “narrativa” (Mahon, 2008) que incorpora elementos normalmente conotados com o “New Public Management” (nova gestão pública) como, por exemplo: “o trabalho por projetos”, “a contratualização”, “a criação de agências independentes (ou quase independentes)”; “benchmarking”; “descentralização de competências e responsabilidades” para o nível local da administração (incluindo conselhos locais e estabelecimentos de ensino); “utilização de novos instrumentos de gestão”; “gestão pelos números” (indicadores quantitativos)⁵.

Convém contudo notar que, como escrevem a este propósito Ramsdal, Fineide e Hansen (Ramsdal & van Zanten, 2011: 21): «(...) é importante ter em conta que a mudança da “velha” para a “nova” regulação é tendencial, e não implica que as “antigas” formas de regulação estatal tenham sido abandonadas e substituídas por “novas”» (p.21). Ou, como diz Van Zanten (Ramsdal & van Zanten, 2011: 31): «Os regimes pós-burocráticos combinam “hard” e “soft” modos de regulação».

É por isso que assistimos, em Portugal, como em muitos outros países, à coexistência da “burocracia” e da “pós-burocracia”, na definição e aplicação das políticas públicas de educação, como é o caso da descentralização e da contratualização da autonomia das escolas (ver a este propósito, Hipólito, 2011 e Lopes, 2012). Na verdade a “hibridez” parece estar a afirmar-se, assim, como estratégia ganhadora para a sobrevivência do Estado. Como sublinham Lascoumes e Le Galès (2004): «Dois traços do Estado em reestruturação resultam dos nossos trabalhos sobre os instrumentos [da ação pública]: o Estado mobilizador da “governança” negociada e o Estado regulador, vigilante e controlador. O Estado ainda não disse a última palavra (...)» (p.369).

Esta hibridez também é visível na utilização paradoxal de outros modelos de organização e de gestão construídos com finalidades opostas: regulação neo-burocrática e regulação pós-burocrática.

Na regulação neo-burocrática – o principal objetivo consiste em melhorar o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da complexidade e da diversidade do sistema. Para isso alteram-se os aspetos morfológicos sem pôr em causa os aspetos essenciais para o exercício do poder e da autoridade do Estado e a eficácia dos processos de controlo. Muitas vezes, estas transformações na organização e gestão dos serviços da administração central, regional e local (incluindo as escolas), ainda que justificadas pela necessidade de adoção dos princípios do “new public management”, não passam de uma “modernização cosmética” ao serviço dos mesmos fins e do mesmo modelo de funcionamento.

Na regulação pós-burocrática – o principal objetivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controlo das políticas educativas. Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de

5. A emergência da regulação pós-burocrática em vários países europeus foi um dos resultados mais importantes obtido pelo projeto *Reguleducnetwork*, anteriormente referido (ver nota 2). Este modo de regulação foi igualmente analisado no quadro do projeto *Knowandpol* para pôr em destaque alguns dos condicionalismos específicos explicativos da relação entre conhecimento e ação pública que era um dos objetivos centrais deste projeto. Ver a este propósito os relatórios disponíveis no sítio do projeto www.knowandpol.eu em particular: Mahon, 2008 e Steiner-Khamisi (2008). Para o caso português consultar Barroso e Afonso, org. 2011.

um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processo e dispositivos de avaliação (Estado avaliador).

Num caso e noutro estes novos modos de regulação caracterizam-se por serem de “conhecimento intensivo” e, como é referido em outro lugar (Barroso, 2011, p. 92), «o conhecimento circula através da circulação dos atores e dos seus discursos, no quadro de diferentes relações de poder, em espaços formais e informais de ação pública, quer tenham acção política directa (como o governo, o parlamento, a administração pública, os sindicatos, entre outros), quer indirecta (como as universidades, as associações, os meios de comunicação social, os eventos académicos, etc.)». No contexto deste tipo de regulação o conhecimento é, por um lado, uma forma de legitimação de um poder político com défice de autoridade que tem de negociar com diferentes atores no quadro das novas formas de governança; e, por outro lado, é um instrumento de regulação, substituindo as formas de controlo burocrático por formas mais persuasivas, assentes mais em resultados do que em normas, como é próprio das formas emergentes da regulação pós-burocrática.

3. O local como espaço público multirregulado – os territórios educativos

Ao contrário do que as visões clássicas de análise política propõem, o processo de produção e coordenação das políticas educativas não resulta, unicamente, da ação unidirecional (de cima para baixo) do governo e da sua administração, mas resulta antes de um processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis. O local emerge assim dum complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização), a emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas, a diversidade de lógicas na regulação interna das escolas⁶.

É com este cenário que se desenvolvem, em Portugal e em outros países de tradição mais centralizadora, políticas de territorialização no domínio da educação. Para Pinhal (2012) este processo de territorialização (que é diferente da descentralização) «corresponde à construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei» (p.272). Segundo este mesmo autor, na territorialização, o local assume-se, umas vezes, como “quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e, outras vezes, “como quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (p.272).

Como assinalei em outro lugar (Barroso, 2005a, p. 140-141) a territorialização tem como grandes finalidades:

- Contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações;

6. A análise destes processos de multirregulação encontra-se desenvolvida nas minhas publicações Barroso 2005b e Barroso 2006b.

- Conciliar interesses públicos (na busca do “bem comum” para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias);
- Fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação;
- Passar de uma relação de autoridade baseada no controlo “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e “horizontalização” dos controlos (centrais e locais).

Como diz a este propósito Bernard Charlot: «A territorialização das políticas educativas não é um fenómeno administrativo jurídico, um simples deslocamento do cursor no eixo centro periferia. A sua aposta é política, no sentido pleno do termo: qual é a principal função da escola, trabalhar para a transmissão do saber, para a igualdade dos cidadãos, para o desenvolvimento das crianças, para a inserção profissional de todos os jovens? qual é o poder que legitima a organização e o controlo da escola, bem como os seus professores? de que coletividade (“polis”) a escola é um órgão: do Estado, duma autarquia, dum bairro, duma comunidade étnica? Estas questões são conflituais, como acontece com qualquer questão política. Pelo facto de não serem tratadas explicitamente, mas sempre através de debates administrativos, jurídicos, financeiros, técnicos, estas questões podem tornar-se explosivas, ou então “afundar” todo o esforço de “modernização” da escola.» (Charlot, 1994, p. 46)

Se tomarmos em atenção a análise crítica que tem sido realizada em alguns países onde se desenvolvem processos de “territorialização das políticas educativas” (envolvendo a “descentralização administrativa”, a “concessão de uma maior autonomia às escolas”, o estabelecimento de formas de contratualização local, como o “parterariado”, entre outros), podemos dizer que existe uma enorme suspeita quanto às intenções dos governos e dos agentes da administração central neste processo de devolução de competências a instâncias locais.

Nuns casos, a “territorialização” é vista como um instrumento para a introdução de uma “lógica de mercado” no funcionamento e regulação do sistema educativo, e portanto para uma outra forma de “privatização” da escola pública. Em outros casos, a “territorialização” é vista como a expressão da tendência das sociedades pós industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver. Ou ainda, como forma de manipulação pelo Estado Central que financia localmente as políticas que ele determina sozinho.

No caso da “descentralização” administrativa outros autores procuram demonstrar que o processo de transferência de competências para as autarquias constitui um processo de “auto limitação”, totalmente decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Forçado pela complexidade dos problemas e a carência dos recursos, o Estado devolve as “táticas” mas conserva as “estratégias”, ao mesmo tempo que substitui um controlo direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados.

Do ponto de vista de uma análise das medidas políticas é flagrante a enorme distância que vai, por vezes, entre a retórica da “territorialização” (que promete um maior envolvimento democrático da comunidade e mais recursos e poder de decisão para as autarquias

subjacente às medidas tomadas) e a ação política conduzida pela administração central que vai no sentido oposto.

Contudo, como vários autores igualmente sublinham, esta situação não é inerente ao processo de territorialização e às suas modalidades de execução, mas resulta da intenção política com que ela é desencadeada. Na verdade, na “territorialização” existem (como em outros processos políticos e sociais) lógicas diferentes que se confrontam e que tornam a sua prática conflitual.

Neste sentido, a “territorialização” não pode ser justificada (como querem certos sectores da tecnocracia estatal) como uma medida de gestão destinada a modernizar e a aliviar a máquina do Estado. Ela deve ser vista sobretudo como um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais. Esta apropriação baseia-se no princípio da “mobilização” (na aceção dada na sociologia política) enquanto “forma de reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva”.

Deste modo a construção de “territórios educativos” não pode ser vista como uma medida de cima para baixo, no quadro de uma política de ordenamento do território, com fronteiras pré definidas e campo de ação limitados. Os “territórios educativos” são definidos indutivamente pelas próprias práticas sociais e institucionais e resultam do esforço de integração (pela discussão, negociação e contrato) dos interesses individuais de diferentes atores em interesses comuns. É aqui que reside a verdadeira originalidade do processo de territorialização e que faz com que na literatura institucional, como afirma Ben Ayed (2009), “a semântica territorial esteja efetivamente associada à linguagem da rutura” (p.11).

O território educativo torna-se, assim, um local de construção de políticas públicas, submetido à influência de diferentes polos de regulação, nacionais, supranacionais e internacionais.

Em conclusão

Através da argumentação desenvolvida no presente artigo foi possível pôr em evidência a importância crescente que o local passou a ter na definição e concretização das políticas educativas. Ainda que por vezes esta importância do local seja meramente retórica o certo é que, como afirma Ferreira (2005) referindo-se à situação portuguesa: «As políticas sociais públicas, ditas “territoriais” e “contratuais”, têm vindo a fazer apelo à iniciativa local e ao trabalho em rede e em parceria, quer no domínio escolar, através por exemplo, das políticas de autonomia e de gestão local da escola, quer noutros domínios de ação social, através de projetos de luta contra a pobreza e a exclusão, de iniciativas de desenvolvimento local, de políticas municipais, de dinâmicas de ação comunitária. O local parece ter-se tornado, assim, o horizonte privilegiado das políticas de ação socio-educativa» (p. 21-22)

Diagnóstico semelhante é feito por Ben Ayed (2009) em relação à França, quando fala da “banalização e extensão da retórica territorial”, mostrando que a “noção de território” é atualmente mobilizada «como vetor da reconfiguração das normas de regulação e pilotagem do conjunto do sistema educativo (descentralização, desconcentração). Ela é associada, assim, à ideia de modernização e de renovação do serviço público de educação» (p. 8-9).

Apesar de incipientes na realidade portuguesa, o reconhecimento e desenvolvimento da dimensão territorial das políticas educativas podem contribuir, segundo Pinhal (2012) para a construção de “sistemas educativos locais”. Para este autor, os sistemas educativos locais «devem estar inseridos na política e no sistema educativo nacional, mas dotados de algumas características próprias, atribuídas quer pelas circunstâncias de cada local (condições, recursos, necessidades), quer pelas aspirações e idiossincrasias dos diferentes atores locais envolvidos, quer ainda pelas dinâmicas que estes puderem desenvolver entre si» (p.275).

Contudo, como tenho assinalado em diversas ocasiões (nomeadamente nos meus textos mais programáticos sobre a autonomia das escolas, por exemplo Barroso, 1996), a introdução de uma lógica territorial na definição e operacionalização das políticas educativas não pode ser resultado de uma ação normativa imposta pelo centro e meramente confinada à intenção de redesenhar a oferta de estruturas e serviços educativos (como acontece com a “carta escolar”), ou de obter aparentes ganhos de eficiência, massificando e densificando a utilização dos recursos, como acontece com as medidas atuais dos “mega-agrupamentos”. Por isso tenho vindo a defender como princípios estruturantes dessa política de territorialização⁷:

- Recusar a definição de “territórios” uniformes e homogêneos decretados administrativamente. Essa definição deve ser feita no quadro de um processo negociado, participado e contratualizado.
- Respeitar a “pluralidade” do local e a diversidade de “centros” de decisão. A territorialização e o seu sistema de redes e contratos não devem pôr em causa a escola como “unidade social”.
- Ter uma visão “caleidoscópica” dos processos, formas e níveis de territorialização, o que remete para a diversidade de soluções, ritmos e dispositivos.
- Evitar que a criação de novos espaços de intervenção social no domínio da educação (no quadro da territorialização) se transforme numa segmentação dos espaços escolar que ponha em causa a sua coerência nacional e a sua equidade.
- Consagrar a função reguladora da Administração Central associada às funções de informação, de acompanhamento e avaliação

No quadro da aplicação destes princípios a emergência do local não é um processo linear que resulta de um simples transvase de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada “sociedade civil”).

A este propósito Ben Ayed (2009), num interessante livro em que mobiliza as suas investigações no domínio da sociologia urbana, interroga-se sobre a possibilidade de construção de uma “nova ordem educativa local” no quadro das políticas de territorialização em França (que apresentam muito pontos de contacto com as portuguesas). Depois de identificar as diversas perturbações causadas pela introdução do referente territorial no

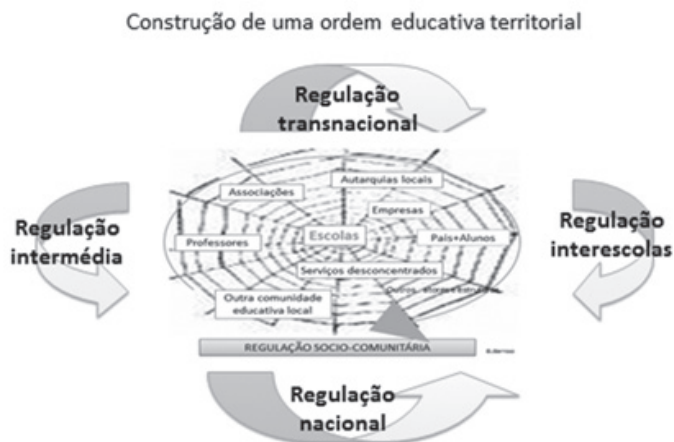
7. Ainda que não seja totalmente divergente (do ponto de vista das soluções a adotar relativamente à intervenção das autarquias na educação), a abordagem que aqui defendo, a propósito da territorialização das políticas educativas, afasta-se, em muitos aspetos, da que está subjacente à recomendação n.º 6/2012 do Conselho Nacional de Educação. Em particular, no que se refere aos pressupostos estruturo-funcionalistas que estão na base das propostas do CNE de construção de “matrizes” de funções, de competências, de procedimentos, etc. para as autarquias.

seio da esfera educativa afirma: «Em França, o local é uma construção institucional *por defeito* que resulta do desaire das políticas anteriores consideradas ineficazes.» (p.23) Para este autor a introdução destas políticas territoriais, marca “o declínio do paradigma republicano” e acrescenta: «O declínio deste paradigma é igualmente a condição da possibilidade da emergência de uma *nova ordem educativa local*. Não se trata, contudo, duma ordem estruturada e unificadora, mas pelo contrário duma *ordem híbrida* que conjuga ao mesmo tempo liberalismo e burocracia e que polariza regimes de pensamento e de ação incompatíveis e inconciliáveis como o compromisso, a impotência e a compaixão. (...) Longe dos pressupostos políticos que consideram [o local] como lugar de consenso, ele é, pelo contrário, lugar de controvérsia e de expressão de novas lutas educativas locais». (p.158)

A busca desta ordem local que permita superar os conflitos existentes exige, como tenho vindo a afirmar desde os finais dos anos 1990, a introdução ao nível das escolas e dos territórios, de uma “regulação socio-comunitária” (Barroso, 1999). À semelhança do que, segundo Laville (1977), acontece nas associações, onde os fundamentos e os modos de organização derivam de princípios comunitários e de princípios societais, também a regulação local deve possibilitar “a definição de compromissos públicos por referência a um bem comum”.

Como escrevia a este propósito, em 2005: «É neste contexto que se justifica encontrar novas formas de regulação institucional que sejam compatíveis com a dinâmica dos processos sociais de regulação. Isso obriga a um novo equilíbrio entre o Estado – os professores – e os pais dos alunos (bem como a comunidade em geral) na administração da educação e em particular na regulação local da escola pública. Este tipo de regulação que podemos chamar de “socio-comunitária” tem de passar necessariamente pela alteração de papéis destes três polos de regulação das políticas e da administração pública da educação e por uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social.» (Barroso, 2005a, p. 82)

Alargando este conceito de “regulação socio-comunitária” à escala do território, enquanto espaço público multirregulado, podemos configurar uma “ordem educativa territorial” conforme representado na gravura seguinte.



A figura dá bem conta da complexidade que resulta do facto de se encarar a política educativa como uma ação pública local multirregulada. O conceito aqui proposto de “ordem educativa territorial” articula os planos extra e intra territorial, pondo em comum atores e entidades diversas, atuando em diferentes níveis, com diferentes saberes, poderes e legitimidades. Por um lado, os elementos constitutivos de outras ordens educativas, transnacionais, nacionais, regionais. Por outro, estruturas e atores diversos, cuja ação configura as fronteiras do próprio território, como sejam as escolas, as autarquias locais, serviços desconcentrados da administração central (fora e dentro da educação), empresas, associações, professores, pais, alunos e outros elementos da “comunidade educativa local”.

É esta complexidade de processos e esta pluralidade de atores e de espaços de atuação que criam as possibilidades e potencialidades da territorialização das políticas educativas e que permitem superar a visão estreita de simples modernização administrativa que parece estar subjacente a muitas das medidas tomadas no quadro da descentralização e da adoção de novos modos de regulação.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (1995). *Os Liceus: organização pedagógica e administração (1836 1960)*. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian. (2 volumes).
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. In: *Inovação*, vol.12, nº3, 1999, pp. 9-33
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. In: *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, janvier, février, mars 2000, pp. 57-71, http://www.inrp.fr/edition-electronique/archives/revue-francaise-de-pedagogie/web/fascicule.php?num_fas=8
- Barroso, J. (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: Educação & Sociedade. *Revista de Ciências da Educação*. Campinas (Brasil): Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), vol. 26, nº 92, pp. 725-751. <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>
- Barroso, J. (2006). La régulation de l'éducation comme processus composite: le cas du Portugal. In: Christian Maroy, *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF, pp. 281-314.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008) In: João Barroso & Natércio Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão. Pp 27-58
- Barroso, J. org. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA |Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. & Afonso, N., org. (2011). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão.
- Ben Ayed, CH. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris : PUF.
- Charlot, B. (1994). La territorialisation des politiques éducatives: une politique nationale. In: Bernard Charlot, coord. *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: SAGE Publications.
- Ferreira, F. I. (2005). *O Local em Educação. Animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Green, A. (2008). État et Éducation. In: A. Van Zanten (ed). *Dictionnaire de l'Éducation*. Paris : PUF
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumentação da ação pública. In João Barroso & Natércio Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 87-121.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P., dir (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Laville, J.-L. (1997). L'association: une liberté propre à la démocratie. In: Jean-Louis Laville & Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar*: Estudos. Porto: Porto Editora.
- Lopes, J. (2012). *A contratualização da autonomia das escolas: a regulação da ação pública em educação*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Tese de doutoramento disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/55/ulsd062670_td_tese.pdf
- Mahon, R. (2008). *The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation. Commentary on the orientation 1 of the Knowandpol Project*. Disponível em: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.mahon.pdf>
- Maroy, Ch. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF.
- Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Tese de doutoramento disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/21556>
- Mintzberg, H. (1990). *Le Management. Voyage au centre des organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- Mons, N. (2011). Privatisation sous haute surveillance étatique : une comparaison internationale. In: Y. Dutercq, dir.(2011). *Où va l'éducation entre public et privé?*. Bruxelles: Éditions De Boeck Université, pp. 19-35.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Ramsdal H. & Van Zanten, A. (2011). *Knowledge based regulation tools in education and health. Orientation 3. National Instruments. Integrative report. Project Knowandpol*. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu>
- Steiner-Khamsi, G. (2008). *Towards a Contextualized Comparison of European Post-Bureaucratic States: a Commentary. Orientation 1. Integrative report of the Knowandpol Project*. Disponível em: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.steiner-khamsi.pdf>
- Van Haecht (1998). Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques? In: *Education et Sociétés*, n° 1, 1998, pp. 21-46.



A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia

João Formosinho*
Joaquim Machado**

Resumo

As principais linhas de orientação da política educativa em Portugal que aqui se apresentam são inferidas de um estudo de natureza qualitativa que privilegia a pesquisa documental e a análise de conteúdo, tem como corpus de análise sobretudo a produção legislativa sobre os regimes de gestão das escolas públicas e perspectiva a evolução das políticas e da administração da educação a partir da tensão entre centralização e descentralização administrativas, entendidas como formas políticas de organização do Estado e não como meros processos técnicos para assegurar a eficácia da administração. Procedemos a uma periodização que enfatiza as ideias em debate, os paradigmas inspiradores das políticas de gestão da res pública e a concepção do papel do Estado na sociedade e na educação.

Palavras-chave: Autonomia, administração local, descentralização, centralização.

Abstract

This paper presents the major trends of the regulation of the educational system in Portugal in this long period which encompasses almost all the twentieth century and the beginning of the present century. The identification of these trends is drawn from content analysis of the legal rules concerning the administration of state schools under the perspective of centralisation versus decentralisation of decision making viewed as a fundamental basis of the organisation of the State. The periods presented reveal the evolution of public policies and the conceptions about the role of the State in the regulation of Education.

Keywords: School autonomy, local administration, decentralisation, centralisation.

Estado Novo: Centralização e controlo social

O processo de *nacionalização do ensino* empreendido na primeira república portuguesa, procurando a sua legitimação numa nova relação escola-nação-território, faz do Estado o educador do «cidadão» e da escola o seu instrumento privilegiado. Também o Estado Novo, assume esta faceta de Estado-educador a quem incumbia a *educação nacional*, cuja organização e controlo pertence à administração central e passa pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino.

*. Universidade Católica Portuguesa (Lisboa)

** . Universidade Católica Portuguesa (Porto)

É através desta "normativização do sistema de ensino", caracterizadora do modelo liceal de inspiração liberal (Fernandes, 1988 e 1992), que o Estado cumpre a sua missão centralizadora ao serviço do controlo social e se desenvolve numa "educação para a passividade" (Formosinho, 1987), cujos objectivos de conformidade com o modelo social vigente se conciliam com os de mobilização dentro da lei e da ordem estabelecida. Toda a organização pedagógica e administrativa da escola do Estado Novo se constitui num todo coerente e fortemente articulado de modo a assegurar a confluência de todas as valências para uma *educação nacional*.

O modelo liceal, cuja direcção pertence a um reitor, por delegação do Ministro que o nomeia e, a todo o tempo, o pode substituir, acaba por se tornar referência, do ponto de vista organizacional e administrativo, para todo o ensino secundário, que, tendo embora especificidades próprias nos ensinos técnico e preparatório e para além das alterações no âmbito da organização pedagógica dos mesmos, não deixa de visar o controlo social.

A partir da II Guerra Mundial, a educação torna-se objecto de procura cada vez mais generalizada, levando os Estados a tomá-la como tarefa sua, mas, agora, como estratégia de desenvolvimento económico e cultural da sociedade. Em Portugal, a Reforma Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho), visando a "democratização do ensino", permite, no interior da escola, a ocupação, por parte de professores e alunos, de espaços de participação que cada vez tornam mais evidente a necessidade de "democratização da sociedade", efeito não desejado pelo sistema político no seu todo.

A "democratização do ensino" procura ficar-se por uma política de alargamento da escolaridade obrigatória e expansão quantitativa dos estabelecimentos (agora mais próximos das populações que os procuram), alimentada por uma concepção liberal e meritocrática de igualdade de oportunidades que deveria permitir o acesso dos melhores a níveis mais elevados de escolarização. Enferma, no entanto, de constrangimentos que lhe advêm do regime político vigente, que não comporta espaços de participação, mas fica-lhe o mérito de ter iniciado o processo de mobilização educativa daquela década (Stoer, 1986: 259), que assume maior expressão a partir de 25 de Abril de 1974. É a partir desta data que a participação dos professores e estudantes no processo educativo ultrapassa a mera funcionalidade que o regime anterior tolerava e se alarga às estruturas escolares.

1974-1976: Revolução de Abril e normalização da educação

Na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974 e de uma concepção de democracia como governo do povo, assiste-se nas escolas a uma "tomada do poder" pelas assembleias de estudantes e professores, associada ao "saneamento" de reitores, directores e professores acusados de (maior) conivência com o regime de Salazar-Caetano, e observa-se uma auto-organização da gestão escolar, a modos de "ensaio auto-gestionário" (Lima, 1992:232), que leva também a administração a intervir por arrastamento, aparentemente com intuítos de dar cobertura legal àquelas iniciativas e aos órgãos de gestão já em funcionamento em diversas escolas, assacando-lhes "as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão" e, embora aceitando a colegialidade das "comissões de gestão", determinando a escolha de um dos docentes para presidente, de modo a exercer as funções de representação e controlo da execução das deliberações colectivas (Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio).

Sete meses depois, o Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de dezembro, “regula os órgãos de gestão” criando uma nova morfologia organizacional com o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo no topo, aos quais atribui as funções que constavam dos estatutos e regulamentos que vigoravam, no anterior regime político, para “os respectivos graus e ramos de ensino”. Ao mesmo tempo, regulamenta os seus processos de eleição e constituição, em evidente ruptura com as formas de democracia directa que faziam das assembleias e plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas, agora transformados em “assembleias consultivas” de carácter facultativo, sujeitas a autorização prévia do Conselho Directivo e cuja realização não pode, salvo em casos excepcionais, prejudicar as actividades escolares. Aquele Decreto-Lei também repõe o dever de o Conselho Directivo informar os serviços centrais do conteúdo dos pareceres e propostas das “assembleias consultivas” que não sejam executados e das razões da sua não execução.

Esta tentativa de *normalização democrática* da vida das escolas não goza de condições de sucesso, mas corresponde aos objectivos daquelas que viriam a ser as mais importantes forças políticas e faz aumentar significativamente o número de escolas preparatórias e secundárias (mais de $\frac{3}{4}$) com conselhos directivos eleitos, segundo os processos de democracia representativa. Este normativo inscreve-se na linha do *retorno da centralização concentrada e burocrática* legitimada pela promulgação da Constituição da República Portuguesa, as eleições legislativas de 1976 e a consequente clarificação do modelo político de democracia representativa.

A *normalização da educação* foi mesmo uma prioridade do I Governo Constitucional, que regulamenta a gestão das escolas, através do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro. Nele se mantêm como órgãos de topo da escola o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, mas definem-se mais pormenorizadamente as suas regras de constituição e os respectivos processos eleitorais, sem esquecer competências de cada um, embora remetendo para legislação posterior a regulação do funcionamento do Conselho Directivo (Portaria nº 677/77, de 4 de novembro) e do Conselho Pedagógico (Portaria nº 679/77, de 8 de novembro). Para além da omissão de qualquer referência às assembleias, estabelece-se uma divisão de funções entre os três órgãos, cabendo ao Conselho Directivo (órgão deliberativo e executivo) a responsabilidade do funcionamento e da gestão corrente das escolas que não seja específica do Conselho Pedagógico (órgão de orientação pedagógica) ou do Conselho Administrativo (órgão de gestão financeira e orçamental). Altera-se a composição do Conselho Directivo e o Conselho Pedagógico, a que preside o presidente do Conselho Directivo por inerência de funções, tem como “órgãos de apoio”, os conselhos de grupo, de turma, de directores de turma, de ano ou de curso, e nele têm assento os delegados de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e um representante dos alunos de cada ano. Também o Conselho Administrativo é presidido pelo presidente do Conselho Directivo (ou pelo seu vice-presidente, por delegação).

Esta “gestão democrática” foi recebida nas escolas como uma “ofensiva” no campo da educação, paralela aos “ataques” noutros domínios da actividade produtiva (“Reforma Agrária”, “nacionalizações”), contra as “conquistas” conseguidas pelos trabalhadores em consequência da “revolução”, nomeadamente pela limitação da participação na vida da escola e na definição da política educativa. Contudo, esta “rejeição” não é acompanhada de práticas alternativas inviabilizadoras deste reforço da gestão burocrática centralizada

da educação, agora tornada compatível com a “gestão democrática”, que comete a representação do interesse público na escola apenas aos professores.

1976-1986: Ingresso dos pais e dos municípios na educação escolar

Através de legislação específica, a constituição e as competências do Conselho Pedagógico foram sendo revistas e ajustadas às novas funções que lhe são cometidas no âmbito da profissionalização em serviço (Decreto-Lei nº 579-T1/79, de 29 de dezembro e Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de setembro), com implicações nas atribuições e competências do delegado e subdelegado de grupo, subgrupo ou disciplina (Despacho nº 333/80, de 22 de setembro). Por outro lado, as **associações de pais e encarregados de educação**, que já tinham visto consagrado o reconhecimento do direito de cooperação com o Estado na educação dos filhos e de emissão de parecer sobre as linhas gerais da política nacional e da juventude e sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino (Lei nº 7/77, de 1 de fevereiro), vêem regulamentada a sua intervenção nas escolas que se vai alargando de contactos com o conselho directivo e reuniões periódicas com este órgão, “pelo menos uma vez por trimestre lectivo”, a assegurar “actividades culturais e desportivas, nomeadamente de ocupação de tempos livres, que (...) pretenda realizar”, ao dever de “emitir parecer sobre o regulamento interno” da escola e à possibilidade de participação de um seu representante, “sem direito a voto”, nas reuniões ordinárias do conselho pedagógico de setembro, fevereiro e julho, em que se deve proceder à preparação do ano escolar, à análise do seu funcionamento e à apreciação dos resultados obtidos (Despacho Normativo nº 122/79, de 22 de maio) e, mais tarde, em qualquer outra para a qual seja chamado (Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de setembro).

Em 1984, o governo transfere para as **autarquias** competências em matérias de investimentos públicos nos domínios da educação e ensino – 1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico;

3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior; 4) Transportes escolares; 5) Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres; 6) Equipamentos para educação de base de adultos (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março, artº 8º, al. e)) – que, entretanto, os municípios contestam devido à ausência dos correspondentes reforços nas finanças locais (Fernandes, 2005:204).

Os tempos são de preocupação pela garantia de instalações para albergar os alunos, de colocação atempada de professores, de início do ano escolar, de profissionalização dos professores em serviço e nestas preocupações de sobrevivência se esgotavam, a maior parte do tempo, a administração central e as escolas. Ao presidente do Conselho Directivo cabe “representar” os professores que o escolhem, como um dos seus, para coordenar a acção pedagógica e administrativa da escola e assegurar a representação desta junto das instâncias da administração central e, ao mesmo tempo, “representar” esta que homologa a sua eleição e incumbe-o de zelar pelo cumprimento das leis na escola.

1986-1996: Desconcentração de serviços e impulso à autonomia das escolas

Enquanto se aguarda a possibilidade de elaboração de uma Lei de Bases do Sistema Educativo, cuja necessidade é cada vez mais consensualmente reconhecida, o Ministério da Educação vai procedendo à reformulação da sua orgânica de funcionamento e à desconcentração dos seus serviços e as energias são direccionadas para a discussão dos projectos de Lei de Bases, para o texto consagrado (Lei nº 46/86, de 14 de outubro) e para o debate de ideias em torno da democracia e da participação, da centralização e da descentralização, da democraticidade da direcção dos estabelecimentos e da profissionalidade da sua gestão.

A *Lei de Bases do Sistema Educativo* (Lei nº 46/86, de 14 de outubro) estabelece os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo, define os princípios a que deve obedecer a sua administração e gestão a nível central, regional autónomo, regional, local e de estabelecimento (nomeadamente os da democraticidade, da participação de todos os implicados no processo educativo e da interligação com a comunidade), determina a adopção de orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração¹ dos serviços e cria departamentos regionais de educação com o objectivo de integrar, coordenar e acompanhar a acção educativa.

A partir da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) passa a ser da competência dos governos a implementação da reforma do sistema educativo. Na mesma linha de ampla participação no processo de elaboração de projectos que deram origem à LBSE, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), elabora um Projecto Global de Actividades a desenvolver e promove a realização de estudos para a reorganização do Sistema Educativo, tendo em vista o que se pretendia ser “uma reforma global e coerente das estruturas, métodos e conteúdos do sistema” (Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 26 de dezembro de 1985, publicada no Diário da República de 22 de janeiro de 1986).

A discussão das propostas de administração das escolas no âmbito da CRSE anda em torno das concepções de democracia presentes na Constituição da República Portuguesa: a democracia representativa centralizada e a democracia participativa descentralizada. Enquanto, na primeira concepção, o Estado é a única entidade politicamente relevante e a administração central o suporte executivo das suas decisões, a segunda, embora continue assente na intervenção dos cidadãos através do voto num quadro de Estado de Direito e de democracia parlamentar e no papel mediador dos partidos, comporta ainda corpos intermédios entre o Estado e os cidadãos, cuja participação não se reduz ao voto. Se na democracia representativa centralizada se fala do direito da maioria, da legitimidade do exercício do poder e do Estado, na democracia participativa fala-se também no respeito pelas minorias, nos mecanismos de controlo dos abusos de poder e na sociedade civil.

1. A desconcentração difere da descentralização e tanto pode ser um instrumento ao serviço da centralização do poder como um corolário da descentralização. Colocada ao serviço da centralização do poder, a aplicação do princípio da desconcentração justifica-se por “razões técnicas que têm a ver com a celeridade, a eficácia e o ajuste da decisão administrativa às situações concretas verificadas a nível local”, bem como com a libertação dos órgãos centrais de “um acervo de decisões instrumentais” para poderem concentrar as suas actividades nas funções de direcção, supervisão e controlo. Entendida como corolário da descentralização, a desconcentração dá conta dos efeitos da distribuição de poderes operada num modelo descentralizado desconcentrado por oposição ao modelo centralizado concentrado que era dominante antes da LBSE. Na verdade, a desconcentração administrativa evita a concentração de poderes, enquanto a descentralização propriamente dita consiste na institucionalização de centros autónomos de decisão através da autonomização das funções administrativas e da descentralização territorial (Fernandes, 1988:512-513).

Assim, o debate ancora-se nos princípios da desburocratização da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações e da participação de todos os interessados na sua gestão. Apesar da tensão entre essas duas concepções e da influência que cada uma delas teve nas estratégias de condução da Reforma, primeiro pela CRSE e depois pelo Ministério da Educação, a verdade é que a LBSE consagra como princípios gerais da administração das escolas básicas e secundárias: a distinção entre direcção e gestão (entre formulação ou adopção de políticas ou estratégias e sua implementação), cujas actividades distribui de forma não uniforme por todos os níveis de administração; a participação de todos os interessados na administração da educação escolar, professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e científicos; a interacção institucionalizada entre a escola e a comunidade local em que ela se insere; a prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre os critérios administrativos (Formosinho, 1988).

Entretanto, o Ministério da Educação vinha procurando reestruturar a sua orgânica e abandonando o figurino de administração centralizada concentrada das escolas básicas e secundárias, primeiro pela desconcentração para descongestionamento dos serviços centrais (como é o caso das dezoito Delegações da Direcção-Geral de Pessoal, alocadas nas capitais de distrito, criadas pelo Decreto-Lei nº 259-A/80, de 6 de agosto) e consequente delegação de competências (Despacho de 17 de março de 1981 da D-GP) e depois pela criação das Direcções Regionais de Educação, dirigidas por um Director Regional para os coordenar e dirigir.

Se a desconcentração vinha associada à descentralização, como horizonte da acção política, a verdade é que, “as direcções regionais de educação são serviços desconcentrados que prosseguem, a nível regional, as atribuições do Ministério da Educação em matéria de orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior, de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais e, ainda, de apoio social escolar e apoio à infância” (Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de abril, artº 13º, nº 2). Com efeito, a estrutura do Ministério compreende os serviços centrais, os serviços regionais e os estabelecimentos de ensino, sendo o Director Regional de Educação um inferior hierárquico em relação aos Serviços Centrais, dos quais depende, embora superior hierárquico em relação aos diversos serviços locais que coordena. Estamos, assim, perante um processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da actividade de administração pública dentro do molde centralizado. De facto, só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direcção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais. Por outras palavras, a descentralização, antes de ser um problema técnico, é um problema político e é para o terreno político que remetem as suas vantagens, como a participação substantiva dos cidadãos na vida local, para além da maior celeridade de processos devida à aproximação dos órgãos decisores do local onde surgem os problemas, à semelhança da desconcentração, mas, contrariamente a esta, de uma forma definitiva, já que ao Estado compete apenas a fiscalização da legalidade dos actos dos órgãos locais (Formosinho, 1986). Apesar de se denominarem «regionais» as Direcções de Educação criadas e de se terem traçado “Linhas Gerais do processo de regionalização do Continente” (Resolução do Conselho de Ministros nº 1/82, de 4 de janeiro), no cumprimento de um imperativo constitucional, a regionalização do ensino esbarrou

com fortes resistências que atravessam aparelhos partidários e organizações sindicais de professores, a que se alia a aceitação pelos professores do *statu quo* como fazendo parte da ordem normal das coisas.

A partir de finais dos anos 80, a Administração Educacional esboça a intenção de abandonar a prática de tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional e impulsiona os estabelecimentos a tomar decisões estratégicas coerentes com as “causas” nacionais da educação. Este impulso à autonomia dos estabelecimentos consagrada pelo Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, teve reflexos nas práticas diferenciadas de autonomia que cada escola conseguiu concretizar, muitas vezes induzidas de forma indirecta por mecanismos condicionadores do financiamento de projectos a que se candidatava, e desembocou no desenvolvimento de políticas de territorialização, numa procura de soluções diferenciadas para problemas e contextos diferentes, e num “programa de reforço da autonomia das escolas”, à semelhança do que se passa noutros países.

Enquanto o Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, se “esquecia” de abranger na “autonomia consagrada” o 1º ciclo do ensino básico e a educação pré-escolar, já o Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio, pretende, de uma forma inovadora, alargar o ordenamento do “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” a todas as escolas dos vários níveis de educação e ensino, estabelecendo uma estrutura participativa – o Conselho de Escola – destinada à integração dos **pais** e da **comunidade**, que seleccionava e nomeava o director da escola. A importância deste diploma advém-lhe, assim, também da sua *concepção pluridimensional de escola*, que, coerentemente com a Lei de Bases do Sistema Educativo, se associa a uma intencionalidade de intervenção substantiva da comunidade local na definição e contextualização das políticas educativas, baseada nos princípios da democraticidade, da participação, da integração comunitária e da autonomia da escola corporizada no seu projecto educativo.

Se os princípios apontavam para a coerência com a Lei de Bases do Sistema Educativo, já a sua excessiva regulamentação, os equívocos e as ambiguidades nas competências, no protagonismo e na inter-relação dos seus principais órgãos - Conselho de Direcção, Director Executivo e Conselho Pedagógico -, onde não ficou muito clara a distinção entre funções políticas e técnicas e a questão da representação institucional da escola, bem como a continuidade de um sistema centralizado de ensino, não permitiram que este “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” trouxesse poderes substantivos às mesmas, que não tenham sido outorgados também àquelas que continuaram a ser geridas (aparentemente) pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro.

Ao mesmo tempo, a presença dos pais e encarregados de educação foi-se alargando a outros órgãos e níveis de ensino, sendo responsabilizados os órgãos de gestão por determinados procedimentos com vista à viabilização da participação de um seu representante nas reuniões do conselho pedagógico dos jardins de infância e nas reuniões do conselho escolar dos estabelecimentos do 1º ciclo (ou de dois representantes no caso das escolas agrupadas), à sua integração do conselho consultivo de cada jardim de infância e do conselho de turma de natureza disciplinar, do conselho pedagógico, do conselho consultivo (Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de fevereiro) e conselho de direcção do fundo de manutenção (Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de outubro) das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho nº 239/ME/93 de 20 de dezembro). Neste último órgão, destinado a gerir, de forma participada e sob a responsabilidade do

conselho administrativo, as verbas resultantes das receitas privativas dos estabelecimentos do 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário têm, ainda, assento, para além dos representantes das associações de pais e, mesmo, personalidades locais (a convidar, caso a caso), representantes do poder local, sabendo-se que para os municípios já tinham sido transferidos, em 1984, competências em matéria de organização, financiamento, controle e funcionamento dos transportes escolares (Decreto-Lei nº 299/84, de 17 de agosto).

1996-2004: A ligação da escola ao território local

No início dos anos 90, através de diversos programas de intervenção e de sistemas de incentivos à qualidade da educação (Despachos nº 113/ME/93, de 1 de julho, e nº 23/ME/95, de 3 de Abril) são incrementadas modalidades diferenciadas de “associação” de estabelecimentos: Projecto de Escolas Isoladas (da iniciativa do Instituto das Comunidades Educativas – ICE), Projecto Lethes (promovido pelo Parque Nacional da Peneda-Gerês em parceria com a Universidade do Minho), Programa Educação para Todos – PEPT 2000 (Resolução do Conselho de Ministros 29/91, de 16 de maio), Programa de Educação Intercultural (Despacho nº 170/ME/93, de 6 de agosto), Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP’s (Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de agosto), Centros de Recursos, Centros de Formação da Associação de Escolas e Conselhos Locais ou Municipais de Educação (Catarino et al., 1997). A configuração destas diferentes modalidades de “associação” dos estabelecimentos dão conta das respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem-se como práticas territorializadas das políticas educativas, sem que o Estado abandone o seu papel regulador e estruturador do sistema público nacional de educação e ensino.

Em 1996, o governo criou os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP, localizados em áreas marcadas por graves problemas sociais, económicos e culturais e por um vasto número de alunos inscritos em programas de apoio educativo e/ou com necessidades de integração multicultural (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho). Outro instrumento para o exercício da autonomia da escola foi o impulso dado aos agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de junho) e a posterior criação de uma unidade organizacional acima de cada escola – o designado *Agrupamento de Escolas*, entendido como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio).

A criação desta unidade orgânica é parte integrante de um “programa de reforço da autonomia das escolas”, um processo à vez político, administrativo, teórico e prático. No estudo prévio elaborado por João Barroso são definidos os princípios a que, num contexto de territorialização das políticas educativas, deve obedecer aquele “programa”, não esquecendo que um processo de *outorga de autonomia* às escolas deve partir daquela que cada uma já dispõe e exerce, desenvolver-se de uma forma gradual, diversificada e sustentada e assumir um modelo de tipo contratual que, no quadro de um processo de descentralização, comprometa as partes contratantes nos objectivos estabelecidos, nos resultados esperados e na implementação dos meios necessários, a aferir por uma avaliação

que muito pode contribuir para os ajustamentos que venham a tornar-se necessários e para o desenvolvimento de uma “pedagogia da autonomia” (1996:29-34).

Na verdade, este impulso nacional à territorialização das políticas educativas pretende mobilizar os actores locais para a “construção” de agrupamentos de escolas e, ao mesmo tempo, criar condições para a (re)formulação das cartas escolares concelhias e o reordenamento da rede escolar. E, neste aspeto, a modalidade de agrupamento vertical favorecia melhor a descentração do estabelecimento de ensino de cada aldeia, diluindo esta no território do agrupamento onde se continuava a garantir a frequência da escolaridade básica inicial, e, sob pretexto de só ela possibilitar a assinatura de “contratos de autonomia” por parte da Administração Educativa, tornou-se a modalidade privilegiada (Despacho nº 13313/2003, de 13 de junho) para proceder ao reordenamento da rede escolar através do encerramento de estabelecimentos de ensino com frequência reduzida já previsto desde 1988 (Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de fevereiro) mas que esbarrava com resistência das comunidades que tinham legítimas expectativas de manter aquele que vinha sendo o serviço público mais próximo dos cidadãos (Formosinho, 1998) e para quem “fechar a escola” correspondia a “fechar a aldeia” (Azevedo, 1996) e alguma inibição por parte das autarquias, a quem competia a elaboração do plano diretor municipal, em que se integraria a carta escolar, bem como a construção, equipamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos estabelecimentos do ensino básico (Lei nº 159/99, de 14 de setembro, artº 19º, nºs 1 e 2).

Contudo, a transformação da sociedade e as alterações demográficas, bem como as novas exigências da educação escolar e o alargamento da escolaridade obrigatória põem em evidência “a crescente impossibilidade de providenciar educação adequada em escolas unitárias” (Formosinho, 1998:19), obrigam a repensar a organização da educação básica inicial - caracterizada pela dispersão geográfica, pela fragmentação organizacional e pela compartimentação institucional, a problematizar uma situação de monocência descontínua, sem apoio curricular especializado e fomentadora de uma cultura escolar individualista (Formosinho, 1998:26) - e originam propostas de criação de centros de educação básica. De entre estas, destacam-se a proposta de construção de “escolas para a Educação Básica infantil e primária” para alocar os níveis de “educação primeira” - e “constituir-se em unidades de socialização e de promoção do desenvolvimento das crianças, unidades de instrução adequada à sociedade em que vivemos, unidades de gestão dos recursos humanos, designadamente dos apoios especializados à monocência” (Formosinho, 1998:58) - e de “escolas básicas integradas” para alocar a educação de infância e os três ciclos do ensino básico (Pires, 1996).

Assim, uma das políticas nacionais para as quais o governo central carece da “cooperação” dos municípios é a do reordenamento da rede de estabelecimentos de ensino primário, concebida para uma sociedade rural, e a criação de novos “centros escolares”, com novos espaços – espaços específicos para realização de actividades físicas e desportivas, actividades experimentais, biblioteca escolar e centro de recursos multimédia, sala de professores e gabinetes de trabalho de grupo e serviço de bar e refeitório – e apetrechados de novos equipamentos e materiais didácticos.

A ligação da escola ao território e a consideração de diversos estabelecimentos escolares no espaço concelhio sugerem a necessidade de coordenação local da educação e para a constituição de um órgão local com “funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio”, previsto já pela Comissão de Reforma do

Sistema Educativo (1988:165-166) e referido no “regime de autonomia, gestão e administração” das escolas como “conselho local de educação” a criar por iniciativa do município enquanto “estrutura de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 2º). A Lei nº 159/99, de 14 de setembro, refere igualmente que a sua criação é da competência de cada município (artº 19º, nº 2) e o Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, regulamenta esta “instância [local] de coordenação e consulta”, denominando-o como Conselho Municipal de Educação. A este órgão compete deliberar sobre o acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município, a adequação das modalidades de acção social escolar (nomeadamente apoios educativos, transportes escolares e alimentação) às necessidades locais, intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar, programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos e medidas de desenvolvimento educativo (apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, organização de actividades de complemento curricular, qualificação escolar e profissional dos jovens e promoção de ofertas de formação ao longo da vida, desenvolvimento do desporto escolar, bem como apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania). Compete-lhe ainda analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino (características e adequação das instalações, desempenho do pessoal docente e não docente e assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos), reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, artº 4º, nºs 1 e 2).

A criação dos conselhos municipais de educação insere-se numa política de desconcentração administrativa que, ao mesmo tempo que aproxima os serviços das populações, exige a sua coordenação a nível local, cabendo agora aos municípios a capacidade política de mobilizar os serviços centrais com extensões na localidade e os seus actores para a satisfação das necessidades das populações. O Estado reserva-se a definição das políticas educativas, os municípios garantem a sua concretização em cada vez mais domínios de intervenção, as escolas passam a ter dois pólos (direcção regional de educação e município) de “acompanhamento” das políticas em uso no interior das suas fronteiras físicas e o “controlo” torna-se mais próximo (Formosinho & Machado, 2005:155).

A ligação da escola ao território abre também a sua administração à participação de elementos exteriores. Na sequência da Lei de Bases de 1986 que preconiza o princípio da participação de professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e científicos na administração das escolas básicas e secundárias, o regime de autonomia, administração e gestão das escolas de 1998 cria a Assembleia de Escola como “órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” e como “órgão de participação e representação da comunidade educativa” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 8º, nºs 1 e 2). Ao mesmo tempo, permite que a escola opte por um conselho executivo ou por um diretor e determina que a direcção executiva seja eleita “em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efectivo de funções na escola, por representantes dos alunos no ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação” (artºs 15º e 19º, nº 1).

2004-2012: Governação por contrato com escolas e municípios

O principal instrumento da autonomia das escolas é o projecto educativo no qual cada escola configura o seu programa educativo através da explicitação dos princípios, valores, metas e estratégias segundo as quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa. O projecto educativo é implementado através do projecto curricular de escola contextualizado a cada turma (Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de janeiro), do plano anual de actividades onde estabelece os objectivos e a programação das actividades para cada ano lectivo e do regulamento interno da escola que define o regime de funcionamento da escola e dos seus órgãos, serviços de apoio e estruturas de orientação educativa, bem como os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar.

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, acrescenta ainda como instrumentos de autonomia o plano plurianual de actividades e o orçamento, ao mesmo tempo que acrescenta os instrumentos para efeitos de prestação de contas: o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação da escola (Lei nº 31/ 2002, de 20 de Dezembro).

A novidade da Assembleia de Escola e, a partir do Decreto-Lei nº 75/2008, do Conselho Geral é a criação de um cargo de Presidente deste órgão ao lado de um presidente ou director, dando assim origem a uma dupla autoridade na escola e obrigando à cooperação ente os dois órgãos – o de administração e o de gestão – em torno dos instrumentos de autonomia: o órgão de gestão elabora-os e apresenta-os ao órgão de administração para aprovação. Trata-se de um órgão de administração diferente do órgão de gestão, o conselho executivo; no entanto, enquanto a assembleia de Escola não tinha poderes para seleccionar o órgão de gestão, ao Conselho Geral é atribuído o poder de “eleger o director” depois de um procedimento concursal e, com a reformulação de 2012, este órgão participa na avaliação do desempenho do director e decide recursos que lhe são dirigidos (Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho, artº 13º, als q) e r)). Por outro lado, é reforçada a representação comunitária porquanto, enquanto na Assembleia de Escola o número total de representantes do corpo docente não poderia ser superior a 50% da totalidade dos seus membros, no Conselho Geral a baliza dos 50% é estendida ao “numero de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto” (Decreto-Lei nº 75/2008, artº 12º).

A este órgão compete ainda a definição de linhas orientadoras em algumas áreas (acção social escolar, orçamento), o acompanhamento da gestão, a promoção do relacionamento com a comunidade e a aprovação de qualquer proposta de contrato de autonomia.

Apesar de previsto desde 1998 como instrumento essencial para a autonomia das escolas, só em 2004 é que surge o primeiro contrato, celebrado pela Escola da Ponte para os anos lectivos de 2004/2005 a 2006-2007. Nele se declara que está “provada a capacidade da escola para agir, responsabilmente, em autonomia no quadro do seu projecto educativo, em claro benefício dos alunos e das suas famílias” (Contrato nº 511/2005). Contudo, este contrato é celebrado apenas entre a “unidade de gestão” e a tutela, tal como virá a acontecer com os vinte e dois contratos celebrados em Setembro de 2007 pelas escolas que integraram a fase piloto do Programa de Avaliação Externa, embora estes surgiram “parcerias”, quando pressupõem credenciais “avalizadoras” por parte de parceiros locais, como a autarquia e a associação de pais. Em 2008, foi celebrado um 24º contrato de autonomia entre um agrupamento de escolas e o ministério da educação. Trata-se, na

verdade, de uma aproximação ao contrato definido como o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas. Essa aproximação é confirmada com a inclusão na comissão de acompanhamento local do contrato de autonomia (Portaria nº 1260/2007, de 26 de setembro, artº 7º, e Portaria nº 265/2012, de 30 de agosto, artº 9º) de um representante da associação de pais e um elemento do Conselho Municipal de Educação, embora a inclusão deste último elemento exterior à escola não esgote o alcance da “participação” deste órgão de coordenação e consulta na “negociação e execução dos contratos” (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro).

O reforço do poder local é promovido não apenas pela atribuição de competências simultânea e indistintamente a todos os municípios, mas também pela “transferência de competências não universais mediante contratualização entre os departamentos da administração central competentes e todos os municípios interessados e assenta em tipologia contratual e identificação padronizada de custos, de acordo com a actividade a transferir” (Lei nº 159/99, de 14 de setembro, artº 6º, nº 3). O objetivo é “contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” nomeadamente as competências a descentralizar dizem respeito “ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à acção social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico” (Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho, Preâmbulo). Sendo certo que a cooperação dos municípios vinha já sendo requerida para o desenvolvimento de actividades de apoio às famílias na educação pré-escolar, na implementação do programa de generalização do ensino do inglês a partir do 1º ciclo do ensino básico (Despacho nº 14753/2005, de 5 de Julho) e na promoção de outras actividades de enriquecimento curricular (Despacho nº 12591/2006, de 16 de Junho, e Despacho nº 14460/2008, de 26 de Maio) neste nível de ensino.

É também em 2008 que reaparecem os TEIP. Criado em 1996 com vista a “promover a igualdade do acesso e do sucesso educativo da população escolar do ensino básico”, como se lê no preâmbulo do Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de Julho, este dispositivo de políticas públicas acabaria por ser subalternizado pela criação dos agrupamentos, sendo retomado em 2008 como um segundo fôlego, com a designação de TEIP 2. Ao mesmo tempo que faz da escola a entidade directamente responsável pela promoção do sucesso educativo (ele mesmo condição básica para a igualdade social), o TEIP 2 considera igualmente uma instituição central do processo de desenvolvimento comunitário, onde têm lugar as relações de parceria com outras entidades locais, a optimização dos meios e recursos existentes e a participação da comunidade na vida colectiva e no projecto de desenvolvimento, capacitando-se para a resolução autónoma dos seus problemas (Despacho normativo nº 55/2008, de 23 de Outubro). De igual modo, os TEIP3 procuram estimular “a articulação da acção da escola com a dos parceiros dos territórios educativos de intervenção prioritária” e assentam em contratos-programa para o desenvolvimento de um plano de melhoria ou contratos de autonomia (Despacho normativo nº 20/2012, de 25 de setembro).

À guisa de conclusão, podemos afirmar que as políticas de “descentralização” municipal, reforço e “contratualização” da autonomia e avaliação das escolas inserem-se num processo de “gestão local da educação” que visa responder à crise geral do modelo de organização e administração que esteve na origem do sistema público nacional de ensino. Embora apresentadas como instrumentos de “modernização” do sistema, elas inserem-se em “agendas políticas” em que diferentes lógicas de acção se interpenetram e confrontam e se joga a redistribuição de papéis entre o Estado, os professores e as famílias dos alunos, concebidas na sua qualidade ora de consumidores ora de cidadãos. Mas este jogo não surge do nada; antes, pelo contrário, ele surge da crise de um Estado centralizador que, nos últimos trinta anos, tem gerido as escolas graças a uma aliança com um corpo profissional (os professores), mas onde os pais dos alunos vêm reivindicando maior intervenção e as autarquias vêm assumindo mais competências, fazendo com que a regulação estatal e a regulação corporativa se acrescente agora a regulação sociocomunitária (Barroso, 1996; Formosinho & Machado, 2005; Azevedo, 2011).

E, neste aspeto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) sugere que se reveja e estabeleça “uma matriz organizada em domínios e níveis de decisão” e se clarifique o que compete ao estado, ao município e à escola, o que deve fazer parte do projeto educativo nacional, do projeto educativo do território concelhio e do projeto educativo de cada escola /Recomendação nº 6/2012, de 22 de outubro). Recomenda ainda que o “novo quadro de responsabilidade [entre os vários níveis da administração] consagre o caminho já feito por todas as partes, desde o nível central ao local, e potencie o desenvolvimento da descentralização da educação e da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas “ e “se incentive os contratos de autonomia”. Atento à política de reorganização da rede escolar através da “agregação” de escolas, o CNE aconselha “um inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos, aplicando um projeto educativo próprio” (Recomendação nº 7/2012, de 22 de outubro).

Referências bibliográficas

- Afonso, Natércio (1993). Participação dos Encarregados de Educação na Direcção das Escolas, *Inovação*, vol. 6, nº 2, 131 – 155
- Azevedo, Joaquim (2011). *Liberdade, Política Pública e Educação: Ensaio de um novo compromisso social pela educação*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão
- Azevedo, José Maria (1996). *Os Nós da Rede. O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Porto: Edições ASA
- Barroso, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação
- Barroso, João (1999). Regulação e Autonomia da Escola Pública: O papel do estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, vol. 12, nº 3, 9-33
- Catarino, António et al. (1997). Associações de Escolas: Um Contributo para o Conhecimento de Diferentes Modalidades, in A. Luís, J. Barroso & J. Pinhal, (Org). *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas. Actas do 1º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, realizado em Vilamoura a 27, 28 de Fevereiro e 1 de Março de 1997 (pp. 197-226). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional
- Charlot, Bernard (coord.) (1994). *L'École et le Territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986). *Projecto Global de Actividades*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura

- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988a). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988b). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação
- Fernandes, António Sousa (1988). A Distribuição de Competências entre a Administração Central, regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Proposta Global de Reforma* (pp. 505-544). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento
- Fernandes, António Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário: Evolução do Sistema Educativo Português durante os Períodos Liberal e Republicano (1936-1926)*. Braga: Universidade do Minho (policopiado)
- Fernandes, António Sousa (2005). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-223). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João (1986). A Regionalização do Sistema de Ensino. Cadernos Municipais, *Revista de Acção Regional e Local*, n.º 38-39, Dezembro
- Formosinho, João (1987). *Educating For Passivity. A Study of Portuguese Education (1926-1968)*. Ph. D. Thesis, University of London (policopiado)
- Formosinho, João (1998). *O Ensino Primário: De ciclo único do ensino básico a ciclo intermédio da educação básica*. Lisboa: Ministério da Educação
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2000). A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – Políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA
- Lima, Licínio C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação
- Lima, Licínio C. (1994). Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neo-taylorianas na Organização e Administração da Educação, *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 14, 119-139
- Pires, Eurico Lemos (Coord.) (1996). *Forum Nacional Escolas Básicas Integradas*. Lisboa: Ministério da Educação
- Sarmiento, Manuel J. (1992). *As Escolas e a Autonomia*. Porto: Edições ASA
- Santos, Boaventura de Sousa (1984). A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984), *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14 (1984), 7-29
- Stoer, Stephen R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, uma Década de Transição*. Porto, Edições Afrontamento

Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo

David Justino*
Susana Batista**

Resumo

A partir do questionamento da “desadequação de escala” que representa para o estado-nação os efeitos globais e locais, procuramos compreender algumas das alterações profundas que os sistemas nacionais de ensino têm revelado no último quarto de século através do duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* dos mecanismos de regulação, convergentes no processo de desnacionalização, acrescentando os conceitos de *regulação induzida*, *regulação voluntária* e de *regulação partilhada* aos tradicionais mecanismos de regulação coerciva e normativa. É neste contexto que tentaremos problematizar o aparecimento em Portugal de um número considerável de redes colaborativas de escolas e do potencial de regulação que elas podem representar, pela transformação dos mecanismos hierárquicos e verticais em mecanismos de indução de carácter horizontal e desterritorializado.

Palavras-chave: Regulação, regulação induzida, regulação partilhada, regulação voluntária, redes de escolas, transnacionalização, descentralização.

Abstract

From the questioning of “mismatch of scale” that represents to the nation-state the global and local effects, we seek to understand some of the profound changes that the national education systems have shown in the last quarter century through the double movement of transnationalization and decentralization of regulatory mechanisms, both convergent on a process of de-nationalization, adding the concepts of induced regulation, voluntary regulation and shared regulation to traditional mechanisms of coercive and normative regulation. It is in this context that we will try to discuss the emergence in Portugal of a considerable number of collaborative networks of schools and the potential regulation that they can represent, by changing from mechanisms of hierarchical and vertical regulation to inductive, horizontal and de-territorialized mechanisms.

Keywords: Regulation, induced regulation, shared regulation, voluntary regulation, schools networks, transnationalization, decentralization.

“... o estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida. É muito pequeno para os grandes

*. CESNOVA - Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa. jdjustino@gmail.com.

** . CESNOVA - Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa. susanabatista@fesh.unl.pt.

problemas porque não existem mecanismos internacionais para lidar com coisas tais como os fluxos de capitais, desequilíbrios dos mercados, perdas de postos de trabalho, e para os vários maremotos demográficos que se desenvolverão nos próximos vinte anos. É muito grande para os pequenos problemas porque o fluxo de poder para um centro político nacional significa que o centro torna-se cada vez mais incapaz de responder à variedade e diversidade das necessidades locais. Em síntese, há desadequação de escala.” (Bell, 1988, p.B3)

Não seria necessário esperar vinte e cinco anos para atestar a pertinência do problema colocado pelo sociólogo americano no exercício de prospetiva que publicou no Washington Post. Neste quarto de século completado nos primeiros dias deste ano de 2013, o mundo mudou radicalmente e o estado-nação, para o melhor e o para o pior, foi mais um alvo desses processos de mudança do que propriamente um dinamizador ativo e liderante. Entre a defesa da resistência conservadora e o anúncio precipitado da sua morte, o estado-nação reconfigura-se, adapta-se aos novos tempos e aos novos desafios, mas, na maior parte dos casos, corre atrás de uma mudança que lhe escapa.

O problema colocado por Daniel Bell centra-se nessa “desadequação de escala”, mas tem também o mérito de não dissociar os efeitos “globais” dos efeitos “locais”, ou seja, os “grandes problemas” não são dissociáveis dos “pequenos problemas” e ambos contribuem para acentuar não só essa desadequação de escala, mas também a natureza da sua organização e a eficácia da sua ação.

O primeiro problema que desejamos colocar pretende explicar como é que esse processo de mudança na perspetiva da desadequação de escala e da alteração da natureza das funções e organização do Estado se expressa e projeta nos sistemas nacionais de ensino e, particularmente no caso português, como é que as políticas públicas refletem ou não essa desadequação.

O segundo problema emerge do aparecimento de uma nova realidade no sistema de ensino português: as redes colaborativas de escolas. Contrariando o tradicional modo de regulação e de administração burocrática, hierárquica e vertical, essas redes desenvolvem ações através de relações e de laços de carácter colaborativo, horizontal e desterritorializado, envolvendo outros parceiros como sejam centros de investigação universitários, municípios e associações empresariais, assumindo-se como potenciais fontes de regulação alternativa dos processos de ensino e aprendizagem. O problema que se coloca é precisamente o de saber que tipo de regulação é que representam e de que modo é que se enquadram nos múltiplos modos e mecanismos que sustentam o sistema de ensino em Portugal.

Referenciais teóricos e precisão de conceitos

A maior parte da literatura científica no domínio dos estudos de educação tem centrado a sua análise sobre as alterações dos modos e mecanismos de regulação, especialmente os decorrentes da maior abertura ao exterior, geralmente identificados com o processo de *globalização*, e os da descentração das políticas educativas muito conotados com a ideia de *territorialização* (Charlot, 1994; Afonso, 2003). A este duplo movimento de reconfiguração, essa mesma literatura tem associado a profunda alteração na natureza da relação do Estado com os sistemas nacionais de ensino, falando-se mesmo de uma transição do tradicional *Estado Educador* para um emergente *Estado Regulador* (Charlot, 2007).

A primeira questão que terá de ser formulada é: o que se entende por regulação? A segunda passa por identificar em que consiste a transformação: o que perde o Estado para deixar de ser *Educador*, e o que é que assume para passar a ser *Regulador*?

Não existe uma definição estabilizada e consensual do conceito de regulação¹. A função reguladora decorre, na maior parte das perspectivas e domínios teóricos das ciências sociais, da necessidade de compensar a insuficiência ou ineficiência da autorregulação dos atores e instituições. É o caso da regulação das atividades económicas, especialmente da partilha do risco e das chamadas falhas do mercado, desde a informação assimétrica à formação de monopólios, das externalidades aos bens públicos. Se nas interações do mercado os mecanismos de autorregulação – geralmente identificados com a chamada *mão invisível* – não são suficientemente satisfatórios em função de valores, princípios ou propósitos de uma determinada comunidade, a procura de regulação tende a aumentar. Ora essa ação de regulação tanto pode ter origem numa organização exterior à comunidade de atores e organizações que interagem no mercado, como é o caso do Estado ou de uma organização independente, como o de uma associação dos próprios atores que assumem o reforço da autorregulação.

Neste contexto, a regulação é sempre uma correção complementar dos mecanismos de autorregulação visando o seu reforço e não se restringe à ação exclusiva do Estado ou de qualquer “autoridade legítima”. Ou seja, os mecanismos de regulação tanto podem decorrer da ação coerciva, geralmente através da lei ou, de uma forma mais geral, da regulamentação de carácter compulsório, quanto poderá surgir da consensualização colaborativa dos atores e organizações por iniciativa própria ou por indução. A natureza da regulação distingue os seus mecanismos: ora coerciva, ora induzida, quando tem origem em instâncias exteriores ao objecto de regulação, ora colaborativa ou cooperativa, ora partilhada, quando envolve os atores e as organizações que se pretende regular. Em tese, as ações de regulação não se confundem nem com as ideologias, enquanto matrizes culturais ou visões do mundo que não deixam de ter efeitos autorreguladores, nem com as crenças, as normas e os valores sociais que tendem a sustentar a autorregulação subjacente aos mecanismos de controlo social.

A confusão entre a ação reguladora e a política pública que tende a centrar no Estado ou em instituições públicas a quem se reconhecem maior ou menor autoridade legítima, é limitativa do vasto campo da procura e da atuação dos mecanismos de regulação. Neste sentido, a proposta de sistematização apresentada por João Barroso² relativamente ao conceito de regulação “enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos” é um bom referencial para a sua conceptualização sistémica que sintetizariamos nos seguintes aspetos:

1. Numa perspetiva funcional os modos e mecanismos de regulação visam assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a mudança sustentada dos sistemas sociais;
2. Os processos de regulação assentam não só na normatividade que orienta e regula o funcionamento do sistema, mas também na ação individual e coletiva dos atores;
3. Esses processos de regulação tendem a integrar-se em complexos interativos ou sistemas de regulações múltiplas, nem sempre convergentes com o mesmo propósito, nem consensuais em relação aos meios, em que o Estado é uma entre várias fontes de regulação.

1. Veja-se a este propósito o artigo Barroso, 2005.

2. *Idem*, pp. 733-735

A vantagem na interpretação destes referenciais é a de superarmos as perspetivas centradas na ação do Estado e das organizações públicas em torno das políticas públicas. Vai no mesmo sentido a proposta de definição *descentrada*, de carácter essencialista, proposta por Julia Black (2002, p.20): “regulation is the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information gathering and behaviour-modification”.

No particular domínio dos sistemas de ensino esta perspetiva descentrada – mas não difusa, necessariamente – ajuda-nos a sistematizar as múltiplas interações que assumem os efeitos reguladores. Em primeiro lugar, porque a educação tem características de bem público, enquanto externalidade positiva do que poderia ser exclusivamente um bem privado; em segundo lugar, porque é uma das atividades que tende a identificar-se com o que a teoria económica clássica define como *quase mercado*. John Stuart Mill foi pioneiro ao identificar a educação como um dos melhores exemplos da ineficiência do mercado. Porquê?

Em primeiro lugar, porque o consumidor de educação pode não ser suficientemente competente para identificar o valor e a quantidade de educação necessários, como é o caso de uma criança ou mesmo dos seus pais ou encarregados de educação cuja cultura e estatuto socioeconómico sejam de baixa condição: como se pode falar do valor da cultura a uma pessoa que é inculta, questionava Mill. É neste contexto que na oferta e procura de educação se deve falar de *quase mercado*, porque é sempre desigual a competência de quem pode escolher entre ofertas alternativas.

Em segundo lugar, porque ao potencial benefício privado da educação se associa um benefício público, a que o Estado não pode ser alheio. A educação é um dos casos exemplares de externalidades positivas em que o benefício social tende a ser superior ao benefício marginal do indivíduo. É este equilíbrio entre benefícios privado e público que confere à educação a característica de *quase bem público* e que coloca o problema da equidade na exação fiscal como fonte de financiamento, quando coexistem no mesmo sistema oferta pública e privada.

Em terceiro lugar, o suposto mercado da educação não assegura o requisito da mobilidade da oferta e da procura, confinando o seu funcionamento à escala local definida pelos custos dos movimentos pendulares através de transportes públicos ou privados.

É por estas razões que se poderá compreender a aceitação do papel do Estado enquanto regulador por parte daquele economista liberal. Essa regulação poderia mesmo levar à ação coerciva traduzida na escolaridade obrigatória de todas as crianças. Porém, Mill (1995, p. 106) alertava: “If the government would make up of its mind to require for every child a good education, it might save itself the trouble of providing one”. Só em situações excecionais essa oferta pública seria aceitável: “An education established and controlled by the State should only exist, if it exists at all, as one among many competing experiments, carried on for the purpose of example and stimulus, to keep the others up to a certain standard of excellence. Unless indeed, when society in general is in so backward a state that it could not or would not provide for itself any proper institutions of education, unless the government undertook the task: then, indeed, the government may, as the less of two great evils, take upon itself the business of schools and universities, as it may that of joint stock companies, when private enterprise, in a shape fitted for undertaking great works of industry, does not exist in the country”.

A história dos séculos XIX e XX contrariou as teses de Stuart Mill. A construção e desenvolvimento dos sistemas de ensino massificado por todo o mundo consagraram a dimensão pública e nacional, onde a ação reguladora do Estado se fez associar a escola como órgão da sua administração direta. Quando falamos de *Estado Educador* referimo-nos a essa combinação entre regulação e oferta pública, tendencialmente monopolista e de carácter coercivo. A esse processo de *centralização* da ação administrativa do Estado, visando providenciar um serviço público de educação obrigatório e acessível a todos os indivíduos em idade escolar, designamos nós por *nacionalização* dos sistemas de ensino. Porém, na maior parte dos países ocidentais a oferta pública coexistiu com a oferta privada, assegurando o Estado o papel de regulador de ambas nos mais diversos domínios, especialmente nas funções de inspeção, concepção e desenvolvimento do currículo, avaliação externa, na certificação de manuais e conteúdos educativos, quando não mesmo na estandardização da organização pedagógica.

Quando se fala na reconfiguração do velho *Estado Educador* para um *Estado Regulador* ou um *Estado Avaliador* sugere-se que o Estado, na diversidade dos sistemas nacionais de ensino à escala global, tenderá a desfazer-se da prestação de serviços de educação que integram a sua administração direta. Ora, a análise comparada da evolução dos sistemas públicos de ensino, não permite tirar essa conclusão. O que está em jogo é a multiplicidade de contornos de um debate ideológico entre ambições neoliberais e reações dos sectores mais estatistas cuja agenda tem sido sustentada pelo discurso académico.

Até ao presente, os sistemas nacionais de ensino, na diversidade de configurações que assumem nos diferentes países, continuam mais próximos do modelo de *Estado Educador* do que do imaginário do *Estado Regulador*. Isto não quer dizer que se tenham mantido nas suas configurações originais. Mais do que uma privatização da escola pública, o traço marcante da mudança é a progressiva *desnacionalização* dos sistemas nacionais de ensino como resultado de um duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* a que correspondem novos modos de regulação que sintetizamos em dois conceitos fundamentais: *regulação induzida e regulação partilhada*, que se combinam com as formas tradicionais de regulação pública de carácter coerciva, centralizada, hierárquica e burocrática. Passamos a abordar cada um destes conceitos.

Transnacionalização

Não é inequívoca a relação entre o processo de globalização e as mudanças operadas nos sistemas nacionais de ensino. O argumento geralmente invocado prende-se com a ação desenvolvida pelas organizações internacionais que nos últimos 20 anos passaram a dedicar uma especial atenção à organização e desempenho dos sistemas nacionais de ensino privilegiando uma perspectiva comparada. Casos da OCDE, UNESCO, do IEA, do Banco Mundial, ou do CEDEFOP, concitam a atenção dos investigadores enquanto novas fontes de regulação. O problema deverá colocar-se em torno da relação causal que se estabelece entre a ação destas agências internacionais e o processo de globalização. A questão pode resumir-se em saber se, na inexistência de globalização, essa ação não se concretizaria com os mesmos mecanismos e os mesmos efeitos. Julgamos que o reforço da ação dessas agências resultou mais da consciência de que o *stock* de capital humano era cada vez mais um factor de desenvolvimento económico e de competitividade nacional

que a teoria económica promoveu desde a década de 60 do século XX, do que um efeito da globalização. Esta, como sugere Andy Green (2002), exerceu maior influência na evolução do mercado de trabalho, especialmente na valorização da procura de competências e qualificações. É neste sentido que, não ignorando o papel das organizações internacionais na monitorização dos padrões de referência educacionais, nem o efeito da globalização nas interações entre mercado de trabalho e sistema educativo, preferimos recorrer ao conceito de *transnacionalização* para melhor situar e explicar os mecanismos externos de condicionamento ou de indução das políticas nacionais. Adotamos claramente a perspectiva enunciada por Saskia Sassen (2003) quando identifica esse processo de transnacionalização como consequência de um jogo de escalas múltiplas onde o global e o local não são necessariamente mediados pelo nacional, como se se posicionassem em escalas hierarquizadas.

Um segundo argumento prende-se com o efeito de mimetismo das políticas públicas, susceptível de configurar uma “convergência na alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos nacionais que se traduz, em si mesma, [...] um processo de ‘regulação transnacional’”, como defende João Barroso (2006, p.48). Este efeito de “contaminação” – não é neutro o critério da adopção do vocábulo! – de conceitos, políticas e medidas seria o reflexo da acrescida influência das instâncias internacionais potenciada pelo processo de globalização. A transnacionalização das políticas educativas não resultaria necessariamente de qualquer ação coerciva, mas antes da procura de legitimação das próprias políticas nacionais ou da sustentação de uma retórica educativa sem efeito transformador dos sistemas nacionais de ensino. Preferimos recorrer ao termo *mimetismo*³ como efeito resultante da difusão do conhecimento sobre as dinâmicas políticas e do confronto entre experiências nacionais do movimento de reforma da educação, às expressões de “contaminação” e de “empréstimo de políticas educativas” que deixam revelar o que Andy Green, na esteira de Ulrich Beck, designa por “nacionalismo metodológico” (idem, p.17; Robertson and Dale, 2008).

A história comparada da educação e das diferentes experiências de construção e desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino demonstra que esse efeito de mimetismo acompanha a difusão do modelo europeu de políticas educativas nacionais, desde, pelo menos, o século XIX. John Boli e Francisco Ramirez (1992) de há muito que demonstraram que a emergência da escolarização de massas é o resultado da estruturação de um modelo criado e desenvolvido entre os países ocidentais que mais tarde o exportaram para todo o mundo. Não obstante a fragmentação política do sistema de estados europeu, existia um extenso e comum quadro cultural que se desenvolveu através da emulação e da difusão das concepções e experiências nacionais, especialmente no que diz respeito à educação e ao ensino.

Descentralização

O segundo eixo de mudança nos sistemas e nas políticas nacionais de ensino é o da descentralização. Ainda que o termo possa ser aplicado a qualquer processo de transferência de competências ou de responsabilidades para outros níveis de decisão que não seja o

3. Baseamo-nos nas perspectivas do isomorfismo institucional que defendem a tese de que os campos organizacionais tendem a ser configurados por tendências que promovem as similitudes das formas organizacionais e das respectivas práticas, de preferência à sua diferenciação. DiMaggio and Powell (1983).

nível central-nacional, a sua aceção tende a identificar esses processos enquanto partilha ou delegação de decisão com os níveis infranacionais de decisão. Esses processos tendem a tipificar-se de forma hierárquica de acordo com os respetivos níveis, falando-se assim de regionalização, de municipalização, localização ou comunitarização. Em qualquer dos casos estamos a falar de descentralização cuja causa tanto pode decorrer da iniciativa do Estado central quanto da reivindicação dos níveis inferiores da administração do Estado ou de organizações públicas e privadas.

Os processos de descentralização são normalmente sustentados através de normas de carácter coercivo e contratual, decorrentes ou não de uma negociação. Quando se define um novo quadro jurídico de delegação de poderes e competências nas autarquias, quando se atribui maior grau de autonomia a uma escola, quando se reconhece o papel de uma associação de estudantes ou de pais e encarregados de educação, estamos perante medidas que tendem a expressar um processo de descentralização. Mas em todos estes casos, a concretização dos objetivos subjacentes a esse processo passa pelo reconhecimento do Estado Central, através de lei ou norma jurídica de carácter coercivo ou contratual.

Os contextos e as dinâmicas políticas e sociais que favorecem uma dimensão mais ou menos alargada desse processo de descentralização são múltiplos e, de certa forma, eles têm ganho um especial relevo nas últimas décadas em que os modelos de organização dos sistemas educativos deixaram de ser tão centralizados para envolverem cada vez mais esses níveis hierarquicamente inferiores. As motivações são múltiplas (ineficiência das soluções centralizadas, potenciação dos princípios da subsidiariedade, legitimação social das políticas, etc.), mas, na maior parte dos casos, tendem a integrar-se em processos de reconfiguração do Estado e dos sistemas nacionais de ensino sempre orientadas para os princípios da eficiência, da responsabilidade partilhada dos diferentes atores em relação à formação das novas gerações, à gestão participada das escolas e ao desafio de aumento da qualidade do serviço público de educação⁴.

Ao conceito de descentralização educativa tem estado associado, no nosso entender indevidamente, o conceito de *territorialização* das políticas públicas de educação. Os sistemas de ensino e as políticas públicas de educação são por natureza territorializados desde a sua formação e desenvolvimento até ao presente. O que há de novo, pelo menos desde a década de 80 do século passado, é o resultado da combinação de políticas descentralizadoras com políticas diferenciadas e de discriminação positiva, em função de contextos sociais espacialmente identificados. A ideia de uma identidade territorial, social e culturalmente diferenciada, especialmente as representações dos chamados *territórios de exclusão social*, esteve na origem da elaboração de orientações específicas visando o combate ao abandono e insucesso escolares e que se traduziu em delegar na escola e nas autoridades locais uma maior responsabilidade e liberdade de adoção dos instrumentos de resposta a esses problemas. Nestes casos poderemos falar em descentralização diferenciada, tal como noutros se poderá falar de descentralização competitiva, as quais tendem a potenciar as identidades locais com vista a promover a maior eficácia das políticas. Para todos os efeitos estamos a falar de descentralização, mobilizando os diferentes atores e organizações para um maior envolvimento e responsabilização.

4. Maria Clara Cruz defendeu em 2012 a sua dissertação de doutoramento em Educação – Administração e Política Educacional, em que elabora o “estado da arte” das políticas públicas de descentralização suficientemente exaustivo, atualizado e rigoroso, que nos dispensa de alongarmos excessivamente esta conceptualização. *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública*, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2012.

Desnacionalização

A formação dos Estados nacionais inscreve-se num processo de longa duração em que a centralização da ação coerciva e o seu monopólio legítimo foram sustentados na criação de instituições à escala nacional. Os sistemas de ensino não fugiram à regra: o processo de massificação foi acompanhado pela progressiva universalização e uniformização dos *curricula* e dos métodos de ensino, pela escolaridade obrigatória e pela monopolização progressiva da oferta pública e tendencialmente gratuita. Esta dinâmica sintetiza-se na ideia de *nacionalização* dos sistemas de ensino e no primado da regulação coerciva e centralizada, quer da oferta pública quer da privada.

Tal como destacava Daniel Bell no excerto com que iniciámos este artigo, essa excessiva centralização do poder de decisão conduziu a uma clara “desadequação de escala”, especialmente face à incapacidade de o Estado responder à crescente pressão dos cidadãos e das organizações de base visando uma maior participação e responsabilização na decisão, bem como o reforço das lógicas de funcionamento de mercado e dos princípios da gestão eficiente e racional das organizações. Este é o principal fundamento para uma pressão acrescida para a descentralização.

Para além desta pressão originária nos níveis infranacionais, essa incapacidade do Estado revelava-se também na crescente pressão internacional resultante da comparação e emulação dos resultados obtidos por cada sistema nacional de ensino. O desenvolvimento e a competitividade das nações já não se confinavam à economia ou à finança, mas integrava cada vez mais na sua função a qualidade da formação do capital humano.

É este duplo efeito de descentralização e de transnacionalização que conduziu a uma inversão da tendência que tinha marcado o desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino até ao último quartel do século XX: da nacionalização progressiva dos sistemas de ensino, passou-se à sua desnacionalização. O Estado foi obrigado a sujeitar-se ao ditame das comparações e avaliações internacionais, a considerar as experiências alheias e as consequentes orientações, e, ao mesmo tempo, a delegar uma parte dos seus poderes em instâncias mais próximas dos cidadãos e das suas comunidades. Este fenómeno não se circunscreveu à economia ou à educação, assumindo-se como um processo de reconfiguração do Estado em todos os seus níveis e na multiplicidade de mecanismos da ação coerciva e da regulação.

O quadro interpretativo e conceptual proposto permite-nos precisar como é que cada um destes conceitos se deverá posicionar face aos diferentes modos de regulação e às dinâmicas sociais e organizacionais que a ação dos seus mecanismos permite identificar. De forma sintética e esquemática, a Figura 1, ajuda-nos a arrumar conceitos e tendências na diversidade das escalas, ainda que sem esgotar a riqueza e complexidade das interações que a partir daqui se poderão inferir.

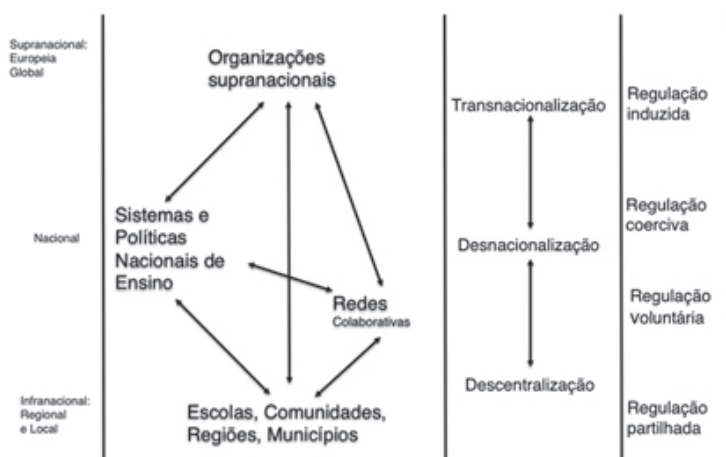


Figura 1: Escalas, conceitos e dinâmicas de transformação dos sistemas nacionais de ensino

Regulação coerciva

É o domínio privilegiado e tradicional da ação do Estado, afirmado através da sua autoridade legítima e concretizado através de leis, normas e regulamentos, de acordo com padrões pré-definidos ou propósitos que se pretendem comuns a toda a sociedade. É a ação orientada para o exercício da autoridade visando uma determinada ordem, assente numa norma imaginada a que se deverão submeter os cidadãos e organizações civis.

De certa forma, a regulação coerciva tende a completar, reforçar ou dissuadir a chamada regulação voluntária e a autorregulação, mas a sua natureza afirma-se pelo carácter compulsório das orientações, pela universalidade dos objetos regulados e pela consequência sancionatória do seu não acatamento.

A natureza da regulação coerciva tem, entretanto, mudado com o desenvolvimento e valorização dos chamados mecanismos de regulação negociada, em que a adopção da norma é precedida por um processo de audição e concertação com os atores e organizações envolvidos no objecto de regulação. Porém, na sua natureza e na sua concretização, não deixam de ser uma regulação coerciva.

Regulação partilhada

Quando estamos na presença de um processo de delegação de poderes e competências e de descentralização de funções até então detidas e exercidas por um organismo integrante do Estado central, nomeadamente em organizações e atores cuja atividade se desenvolve no âmbito infranacional, preferimos usar o conceito de regulação partilhada. Em primeiro lugar, porque essa regulação decorre de uma contratualização, por tempo determinado e sob certas condições, de um poder que até então era da exclusiva responsabilidade do Estado. Em segundo lugar, porque não dispensa a norma coerciva que legitima

essa partilha. Em terceiro lugar, porque o Estado continua a deter os poderes necessários para fazer cessar essa delegação.

É o caso, no domínio das políticas educativas, dos contratos de autonomia com algumas escolas públicas, as quais, continuando a integrar a administração direta do Estado, passam a dispor de uma maior liberdade de afetação dos recursos. O mesmo se poderá dizer dos processos de delegação de poderes do Estado Central nas autarquias, conferindo-lhes competências na gestão da infraestrutura escolar ou no planeamento da oferta. A contratualização do serviço público de educação com entidades privadas, embora de natureza jurídica diferente, insere-se também nos processos de descentralização, mantendo-se o Estado como garante e financiador do serviço prestado.

Nestes casos, deveremos falar de *regulação partilhada* e distingui-la da *regulação voluntária* resultante da associação, formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa.

Regulação induzida

Os efeitos da regulação de carácter transnacional, no caso particular de Portugal e dos países europeus integrantes da União Europeia, concretizam-se a dois níveis: os das políticas europeias e os das organizações internacionais.

No caso das políticas europeias, o Tratado de Roma instituidor da Comunidade consagra o princípio do “desenvolvimento de uma educação de qualidade”, através da cooperação entre Estados-membros e do eventual apoio às suas políticas, mas ressalvando sempre que o fará, “respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística”⁵. As políticas educativas nacionais são assim consideradas como reserva de soberania de cada Estado-membro, orientando-se as políticas comunitárias para a cooperação entre estados, nomeadamente na mobilidade de estudantes e professores, na cooperação entre estabelecimentos de ensino, no intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns, etc.

No domínio da formação profissional o enunciado do tratado fundador já admite a existência de “uma política de formação profissional” da Comunidade que “apoie e complete as ações dos estados-membros”, mantendo-se o respeito pleno pela “responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional”⁶.

Neste caso estamos perante uma clara situação de *regulação induzida*, claramente diferente da *regulação partilhada*, dado que não há cedência de soberania e do poder de concepção e organização dos sistemas de ensino e de formação por parte de cada Estado-membro.

Porém, desenvolvimentos posteriores reforçaram essa capacidade de indução através da adoção do chamado “método aberto de coordenação” que, no quadro de cooperação entre Estados-membros, pretende favorecer a convergência das políticas nacionais, visando a prossecução de determinados objetivos comuns. É no contexto desse método aberto

5. *Tratado que Institui a Comunidade Europeia*, Capítulo III, Artigo 126º, nº 1. Versão portuguesa em <http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRVRINT.HTM>

6. *Idem*, Artigo 127º

de coordenação que o Conselho Europeu pode definir objetivos comuns, instrumentos de aferição do modo como esses objetivos estão a ser prosseguidos (estatísticas, indicadores, etc.), bem como a comparação do desempenho dos Estados-membros e de boas práticas. É deste método que resultam orientações mais ou menos vinculativas para a adoção de determinadas medidas, ainda que não revistam a forma de diretivas, regulamentos ou decisões das instâncias comunitárias. Entramos no domínio da chamada “*soft law*” e que, à falta de melhor categorização, entendemos incluir na *regulação induzida*.

De certa forma, o papel das organizações internacionais extracomunitárias, como é o caso da OCDE, da UNESCO ou da IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), preenche um dos propósitos do método aberto de coordenação que é o da comparação sistemática do desempenho educativo através da produção de estudos, indicadores estatísticos, avaliações comparáveis, bem como a definição de objetivos comuns respeitantes à erradicação do analfabetismo, à escolarização ou ao abandono.

Como é evidente, cada Estado poderá ignorar essas orientações. Porém, a sua divulgação condiciona a ação dos respectivos governos, especialmente quando a mediatização desses relatórios potencia a pressão das instituições, dos grupos sociais e dos indivíduos nacionais sobre a necessidade de se conceberem ou reverem políticas públicas adequadas à resolução dos problemas identificados. Trata-se, assim, de uma pressão social que é induzida pelo conhecimento resultante de um exercício de análise e de comparação internacionais, potenciando uma atitude reativa e competitiva e promovendo o mimetismo e a eventual convergência das políticas públicas.

Regulação voluntária e redes colaborativas de escolas

Defendemos no início deste artigo que a função reguladora decorre, na maior parte das perspetivas e domínios teóricos das ciências sociais, da necessidade de compensar a insuficiência ou ineficiência da autorregulação dos atores e instituições. Nos sistemas de ensino essa insuficiência ou ineficiência tanto pode resultar de uma má afetação e ou deficiente gestão dos recursos disponíveis, como de uma deficiente prossecução da missão e objetivos das organizações escolares. Se um desses objetivos é o de assegurar a equidade social no acesso e usufruto de um bem público, quer através de uma escolarização mais alargada e de maior qualidade, quer mediante o maior sucesso no desempenho escolar de um maior número de alunos, então fenómenos de insucesso traduzidos por elevadas taxas de retenção e de abandono escolar podem ser considerados como expressões de ineficácia dos mecanismos de autorregulação escolar.

A focagem das políticas públicas sobre os fenómenos do insucesso escolar são relativamente recentes em Portugal. Numa primeira fase elas resultam de iniciativas do Governo traduzidas em programas e planos especiais de intervenção, visando criar condições especiais de afetação de recursos através de mecanismos de discriminação positiva. Esses programas orientaram-se para dois problemas específicos: o insucesso escolar expresso pelas elevadas taxas de retenção e abandono escolares e o trabalho infantil que direta ou indiretamente lhes estava associado. Em 1987 foi criado o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo. No ano seguinte foi criado o Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), substituindo a Comissão Nacional de Combate

ao Trabalho Infantil. Em 1996 foram lançados os Territórios educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) inspirados nas “Zones d’Éducation Prioritaires (ZEP)”, lançadas no início dos anos 80 em França⁷.

De comum às diferentes medidas o facto de se integrarem na lógica de regulação central e coerciva, distinguindo-se dos modos tradicionais de regulação pela lógica da discriminação positiva em relação a “territórios” de exclusão social. O que esta lógica ignorou foi o facto de o insucesso e o abandono escolares, para além da sua associação a fenómenos de exclusão social, serem inerentes ao funcionamento do próprio sistema educativo orientado que estava mais para a seletividade do que para a recuperação e integração dos alunos. Não obstante algumas melhorias nas taxas de abandono escolar e nas taxas de retenção, estas expressões de insucesso mantiveram-se ao longo da década de 90 (Justino e Rosa, 2009).

É ao longo da primeira década deste século que aparecem as primeiras redes colaborativas de escolas visando promover o sucesso escolar e conter as elevadas taxas de retenção e de abandono. Ao contrário das medidas anteriores, a iniciativa parte das próprias escolas, de grupos de investigadores universitários, de municípios ou de organizações da sociedade civil, na maior parte dos casos, contando com o beneplácito da administração educativa, mas funcionando de forma relativamente autónoma face a essa mesma administração.

Essas redes colaborativas de escolas têm vindo a ser conceptualizadas como um novo instrumento de organização e administração escolar (Katz, Earl e Jaafar, 2009) e consistem em relações horizontais entre escolas e ou outros atores educativos coletivos, com vista à concretização de objetivos comuns. A reflexão sobre o funcionamento das redes pode fazer-se através da perspetiva das redes sociais, nomeadamente com a sua associação ao conceito de *capital social*, definido por Coleman (1988, p.98) como “a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure”. Articulado a perspetiva coletiva e individual do conceito – resumidas nas expressões de “bonding” e “bridging social capital” (Adler e Kwon, 2002) -, a lógica das redes subentende que os recursos ou o capital humano (capacidades, competências, informação, etc.) proporcionado por cada um dos parceiros possam ser apropriados, capitalizados ou “mobilizados” (Lin, 1999) pelos restantes, através do estabelecimento e manutenção de ligações entre eles.

A forma de organização em rede difere, segundo Lima (2007) dos tipos de regulação em controlo hierárquico (típica da regulação coerciva e burocrática) e da regulação competitiva (de mercado) pelo tipo de relações entre atores – pluricêntricas e interdependentes -, a negociação na tomada de decisão e os meios que asseguram essa forma de organização, baseados na confiança e reciprocidade. Também para Dupriez e Maroy (2000), as redes constituem uma das formas de coordenação da tipologia originalmente desenvolvida no mundo económico mobilizada para estudar os diferentes arranjos possíveis nos sistemas de ensino, situadas numa posição intermédia entre as duas dimensões que a configuram: o motivo da ação (de instrumental a obrigatória) e distribuição de poder (de horizontal a vertical).

7. Ver Canavarro (2004), especialmente o capítulo “Prevenção e Remediação do Abandono Escolar em Portugal – Inventário das Políticas Educativas e Sociais” em que se faz uma inventariação das políticas públicas visando o abandono e o insucesso escolares. Ver ainda Sarmento (2009) e Canário (2004).

As redes colaborativas de escolas aproximam-se assim das características da *regulação voluntária*, de carácter cooperativo e horizontal, resultante da associação, formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Sendo um fenómeno relativamente recente de fonte de regulação dos processos de ensino e aprendizagem em Portugal, o problema que agora se coloca é o de perceber em que medida é que se combinam e articulam elas com outras regulações existentes, formando assim processos de regulação múltiplos no sistema nacional de ensino. Propomos nesse sentido uma primeira leitura das redes existentes no país.

Redes colaborativas de escolas em Portugal

Os agrupamentos de escolas representam um primeiro tipo de redes horizontais no panorama do sistema de ensino português, embora correspondam ao que Lima (2007) designa de redes “fabricadas” e “centralizadas” e não permitam a confirmação da tese de emergência de redes horizontais “auto-organizadas” como nova forma de *regulação voluntária*. Com efeito, são redes ou formas de organização introduzidas pelo Estado para funcionar como mecanismos de coordenação de diversos estabelecimentos de ensino e funcionam em torno da escola-sede que são o seu ator central. Se é verdade que a escola-sede passa a dispor de maiores competências na gestão dos estabelecimentos que fazem parte do agrupamento e que tenha havido mecanismos de regulação negociada antes da sua formação (nomeadamente com municípios e Direções Regionais da Educação), apontando para o que definimos por *regulação partilhada*, a produção legislativa sobre esta forma de organização e o carácter obrigatório de certas orientações levam-nos a considerá-los como possível fonte de *regulação coerciva*. Segundo Licínio Lima (2011, p.90), as normas e regulamentos opõem mesmo “uma lógica associativa-autonómica” a uma “lógica racionalizadora-centralizadora”, ao priorizar certos critérios de formação de agrupamento em detrimento de outros e pretendendo generalizar essa forma de organização a todas as escolas no continente.

Associações entre escolas com uma mesma filosofia ou para defender interesses comuns são mais comuns no ensino privado, seja por intermédio de congregações religiosas que gerem um conjunto de escolas ou colégios ou mesmo a Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (APEE), constituída em 1975 e com cerca de 500 estabelecimentos associados. O movimento dos pais e encarregados de educação também resulta, desde 1977, numa agregação na Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP, com cerca de 1760 Associações em 2012), em Federações Concelhias (47) ou Regionais (15). Mais recentemente, a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP) constitui um lugar para diretores de escolas públicas se mobilizarem para defender causas comuns, intervir na decisão sobre políticas educativas e apoiar os seus membros na direção e gestão das suas unidades orgânicas. Estes e outros exemplos de organizações formais entre atores envolvidos em atividades similares enquadram-se na *regulação voluntária*, na medida em que a sua ação conjunta orienta, condiciona ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Porém, e como argumentam Dupriez e Maroy (1999), diferem

da forma de coordenação em “rede”, onde se juntam atores com atividades complementares e cuja organização não é forçosamente formal.

As redes colaborativas entre escolas (“auto-organizadas” ou autorreguladas) – e entre escolas e outros atores coletivos – visando efeitos de regulação são um fenómeno relativamente novo em Portugal. Estas formas de organização em rede emergem para responder a problemas educativos concretos (abandono, insucesso, partilha de recursos, gestão de tecnologias, etc.) e baseiam-se na cooperação entre diferentes atores educativos (escolas, autarquias, associações de pais, centros de investigação, empresas, etc.). Ainda que reconhecidas pelo Ministério de Educação, não estão sujeitos à sua tutela nem foram por ela introduzidas: resultam da iniciativa de parceiros e organizações periféricas que trabalham em colaboração.

Uma primeira exploração das redes deste tipo existentes em Portugal (Tabela 1) permite mapear um conjunto variado de formas de organização, quer quanto ao tipo de parceiros envolvidos, quer ao objetivo da cooperação como a sua abrangência. Uma centram-se na resolução de problemas educativos concretos (insucesso, abandono, etc.) e intervêm diretamente na mudança de práticas pedagógicas em sala de aula; outras, mais abrangentes, promovem mudanças de práticas mais organizacionais, seja na utilização de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), seja na partilha de boas práticas e desenvolvimento de modelos de monitorização e autoavaliação.

Tabela 1: Redes de escolas portuguesas – uma primeira aproximação

Rede/ Projeto	Ano	Parceiros	Abrangência	Objetivo
CCEMS	1998	Centro de Competência e Agrupamentos/ Escolas	231 Agrupamentos/ Escolas	Promover as TIC em contexto escolar
TURMA MAIS	2002/3	ES Rainha Santa Isabel, Universidade de Évora, escolas, Direções Regionais	59 Escolas	Melhorar desempenhos e promover integração socio-escolar dos alunos
EPIS	2007/8	Associação de Empresários, Câmaras Municipais ou Ministério	10 Concelhos, 83 escolas	Combater insucesso e abandono escolar
FÉNIX	2008/9	Agrupamento Campo Aberto, Universidade Católica do Porto, Escolas, Direções Regionais	43 Escolas	Promover o sucesso escolar e prevenir o abandono e absentismo
ESCXEL	2008/9	CesNova, 5 Municípios, Agrupamentos/ Escolas	5 Concelhos, 25 Agrupamentos/ Escolas	Promover o princípio da “excelência educativa”

A rede em educação ainda em vigor mais antiga (apresentada em 1998) nasceu da iniciativa do Centro de Competência TIC “Entre Mar e Serra” (CCEMS) e pretende promover a utilização das TIC em contexto escolar, através da formação contínua dos agentes

educativos, apoio técnico-pedagógico e desenvolvimento de mudanças organizacionais necessárias à sua integração. Disponibilizando diversas ferramentas, associa as escolas consoante as suas necessidades específicas – desde a alocação da plataforma Moodle nos servidores do Centro (mais de 300 escolas), o sistema de informação GATo (Gestor de Atividades TIC na Educação) que facilita a organização e planeamento do Projeto Educativo da escola e a gestão de projetos de aplicação das TIC na Educação (378 escolas) ou o Sistema Integrado de Comunicação nos Agrupamentos de Escolas, para estabelecer comunicações entre os estabelecimentos e a escola-sede dos agrupamentos e com os Serviços de Educação de Câmaras Municipais (56 agrupamentos), entre outras iniciativas.

Embora se baseie em relações de tipo horizontal e colaborativo, nomeadamente na disponibilização de serviços de utilidade para a escola, podemos questionar o seu verdadeiro funcionamento em rede, na medida em que os laços primordiais parecem consistir na relação que cada uma das escolas mantém com o Centro e não num sistema de relações mais alargado e com interações constantes entre escolas que aderem ao mesmo serviço, que permitiria avançar a tese da emergência de redes autorreguladas como fontes de *regulação voluntária* complementares ou alternativas aos modos de regulação verticais.

Os Projetos Turma Mais e Fénix correspondem ao tipo de redes de escolas criadas para a resolução de problemas educativos concretos que intervêm diretamente na mudança de práticas pedagógicas em sala de aula e, ao contrário de medidas anteriores originárias do Governo, emergem, como referimos, dos próprios atores locais. Da iniciativa de uma escola (Escola Secundária Rainha Santa Isabel, Estremoz) no ano de 2002/2003, o Projeto Turma Mais foi elaborado com vista a atingir dois grandes propósitos: melhorar o desempenho escolar de todos os alunos e promover a integração socio-escolar dos alunos com mais dificuldades. Consiste numa forma alternativa e flexível de organizações das turmas e um apoio mais individualizado a esses alunos. Todos os alunos, ao longo do ano, frequentam em grupos relativamente semelhantes a TurmaMais, de dimensão mais pequena que a(s) turma(s) de origem. No ano letivo 2011/2012 eram 59 as Escolas Turma-Mais, que beneficiavam de um acompanhamento de proximidade da Escola de Estremoz e de um acompanhamento científico da Universidade de Évora.

O Projeto Fénix nasceu igualmente num agrupamento (Campo Aberto, Beiriz), em 2008/2009, e tem por objetivos primordiais a promoção do sucesso escolar e a prevenção do abandono e absentismo, centrando-se nos três ciclos do Ensino Básico. Para tal, baseia-se num modelo organizacional de escola flexível que interfere também diretamente na organização das turmas, ao criar “Turmas Fénix” e “Ninhos”, onde os alunos que demonstram precisar de maior apoio são acompanhados de forma mais individualizada, sendo reencaminhados para a turma de origem se atingirem o nível de desempenho desejado. A rede formada por 43 escolas que aderiram ao Projeto centra-se no Agrupamento inicial, que faz um acompanhamento de proximidade à adoção do modelo, e na Universidade Católica Portuguesa, que assegura o acompanhamento científico. Promove ainda Encontros Regionais e Formativos onde as escolas que adotam o modelo podem esclarecer dúvidas e partilhar reflexões.

As duas redes foram integradas no Programa Mais Sucesso Escolar, criado pelo Ministério da Educação em 2009, que surgiu precisamente para apoiar projetos que visavam a promoção do sucesso escolar e a prevenção do abandono no Ensino Básico, com apoio da Direção Regional de Educação do Alentejo (Despacho 10/2010, de 5 de Janeiro). Definida por esse mesmo despacho, a Comissão de acompanhamento do programa

integra a partir daí representantes das escolas já envolvidas nos dois projetos e membros da Direção Regional do Alentejo e da Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC). Essa Comissão é responsável pelo cumprimento dos contratos celebrados entre agrupamentos/ escolas e direções regionais de educação, o acompanhamento do programa e a articulação dos agrupamentos/ escolas e a instância de ensino superior escolhida segundo a tipologia adotada (modelo Fénix, Turma Mais ou a tipologia híbrida proposta pela DGIDC).

Estes dois exemplos apontam para redes com génese numa *regulação voluntária*, que integram escolas e Universidades num trabalho próximo de acompanhamento e apoio na implementação de um mesmo modelo pedagógico. Essas redes foram, posteriormente, enquadradas por um programa de iniciativa do Estado, nomeadamente através da contratualização com as Direções Regionais e da criação da Comissão de acompanhamento: articulam-se, deste modo, com mecanismos de *regulação partilhada*.

O Projeto EPIS, ou a “Rede nacional de mediadores de capacitação para o sucesso escolar” tem implementação em diversas escolas públicas do país desde o ano letivo 2007/2008. Da iniciativa de uma associação da sociedade civil, a EPIS (Empresários pela Inclusão Social), o projeto visa combater o insucesso e abandono escolar e centra-se nos alunos do 3º ciclo de ensino. A intervenção é ligeiramente diferente das anteriores, na medida em que se baseia mais numa capacitação socio-comportamental dos alunos por parte de equipas de mediadores profissionalizados do que na intervenção em sala de aula. Após selecionados segundo um conjunto de variáveis, os jovens em risco escolar são acompanhados de forma próxima pela equipa de mediadores, que através de um conjunto de métodos e planos de acompanhamento e continuidade os capacita para o sucesso escolar. Os parceiros da Rede são a EPIS, o Ministério da Educação e os concelhos das escolas do Projeto (83 escolas em 10 concelhos), aos quais se juntam algumas empresas locais que ajudam ao financiamento. Embora seja gerida pela EPIS – que promove em forma de Academia a formação dos mediadores de capacitação para o sucesso escolar –, o trabalho é desenvolvido no terreno por uma equipa de mediadores concelhos profissionalizados, que trabalham em estreita articulação com os alunos e escolas.

O Projeto ESCXEL – Rede de Escolas de Excelência foi concebido e é gerido desde o ano letivo 2008/2009 pelo Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa (CESNOVA) e tem como parceiros cinco municípios e os seus agrupamentos/ escolas que quiseram aderir ao projeto (25). Baseia-se no princípio da procura de “excelência educativa” através de uma rede cooperativa onde cada um dos membros contribui com a sua competência específica, promovendo a comparação, troca e avaliação de experiências, soluções e modelos de desenvolvimento educativo. Os principais objetivos do Projeto são capacitar as escolas e as comunidades para a promoção da excelência educativa; capacitar tecnicamente e assessorar os municípios para a adoção de planos e estratégias de desenvolvimento educativo local; identificar, difundir e monitorizar “boas práticas” e desenvolver modelos de monitorização de desempenho e autoavaliação das escolas. Embora se centre em torno do Centro de Investigação que a gere, a rede conta com a participação ativa das escolas, responsáveis por capitalizar a informação e recursos dinamizados pelo Centro e livres de propor o aprofundamento de determinadas temáticas de seu interesse.

Ambas as redes (EPIS e ESCXEL) partiram e são geridas por atores locais, uma organização da sociedade civil e um centro de investigação universitário, são reconhecidas pela

administração central e colaboram em estreita articulação com a autarquia. São fontes de *regulação voluntária* que complementam os modos e mecanismos já presentes.

Outro tipo de redes internacionais associa hoje em dia os atores educativos entre si e ou com outros atores de outros países. É o caso da Associação Internacional das Cidades Educadoras, um projeto internacional que envolve cidades em países do continente africano (6), americano (59), asiático (22) e europeu (365, num total de 48 cidades educadoras portuguesas). Este movimento, que teve origem no trabalho de diversas autoridades locais em 1990 e se transformou em Associação Internacional quatro anos depois, tem como principal objetivo promover projetos e atividades que melhorem a qualidade de vida dos habitantes das cidades envolvidas, de acordo com os princípios estabelecidos na Carta das Cidades Educadoras. A cooperação abrange mais domínios que o estritamente escolar e as cidades educadoras (municípios) também se reúnem em redes territoriais e temáticas para trabalhar em conjunto em assuntos de interesse comum, entre os quais o da educação (note-se, por exemplo, o grupo de trabalho temático “Projeto Educativo Local”). Aos objetivos de troca de experiências e intercâmbios entre cidades educadoras acresce o da influência sobre o processo de tomada de decisão de instâncias internacionais e governos em questões educativas, configurando-se então esta rede simultaneamente como uma fonte de regulação transnacional desterritorializada e territorializada ao nível dos municípios portugueses.

Outras redes são promovidas por organizações internacionais, como o Projeto da Rede de Escolas Associadas (ASPnet, Associated Schools Project Network) lançado pela UNESCO em 1953 ou o Programa Comenius da Comissão Europeia, incluído inicialmente como um subprograma do SOCRATES II e atualmente integrado no programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. Ambos oferecem uma multiplicidade de subprogramas e implicam a formação de redes entre escolas movidas por um mesmo interesse e localizadas em regiões distintas. No Projeto ASPnet, as Escolas Associadas (das quais 49 são portuguesas, do pré-escolar ao secundário) promovem através dos subprojetos os ideais da UNESCO. O Programa Comenius pretende incentivar não só intercâmbios de alunos e professores, como também a criação de parcerias entre diferentes escolas, associações, autoridades locais e outros atores ligados à educação escolar de países membros da União Europeia, para que possam cooperar e trocar experiências, nomeadamente sobre abordagens pedagógicas ou gestão escolar e apoiando-se igualmente numa plataforma digital. Os dois tipos ações são geridos pelas Agências Nacionais do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida.

Surgem também redes internacionais de escolas de âmbito mais específico, como o Programa Eco-Escolas, desenvolvido pela Foundation for Environmental Education (FEE) em Portugal desde 1996, visando estimular, apoiar e premiar ações desenvolvidos pelas escolas sobre Educação Ambiental ou para o Desenvolvimento Sustentável. Algumas sessões de trabalho e partilha são realizadas entre as várias escolas, entre as quais um Seminário, e vários municípios são também parceiros do programa (97 em Portugal). A coordenação do programa é feita tanto a nível da escola (através de um professor coordenador), como a nível nacional (pela Organização não Governamental de Ambiente/ FEE Portugal) e internacional.

Tais redes internacionais exemplificam a articulação que pode existir entre fontes de *regulação induzida* – nomeadamente aquelas concretizadas através de organizações internacionais – e de *regulação voluntária* – das próprias escolas ou outros atores educativos

que se associam a tais projetos –, mostrando então como o jogo de escalas múltiplas no contexto da desnacionalização não concebe necessariamente o nacional como uma mediação entre o global e o local.

Balanço e perspectivas para investigação futura

Se há uma tendência no processo de transformação recente dos sistemas nacionais de ensino ela tende a identificar-se com a ação reforçada e cada vez mais evidente das fontes de regulação descentradas da instituição que esteve na origem da sua formação, o Estado. Trata-se de um processo de reconfiguração dos sistemas de regulação educativa parcialmente resultante do que Daniel Bell designava por “desadequação de escala”, mas também da maior abertura das sociedades ao processo de “externalização” do conhecimento educacional, associado à acrescida “interconectividade internacional ou global” (Schriwer, 2003), e da emergência de novas fontes de regulação intranacionais. Este duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* tem um efeito convergente sobre o que designámos por *desnacionalização* progressiva dos sistemas de ensino. Este é o traço marcante desse processo de transformação dos sistemas nacionais de ensino em que os modos e os mecanismos de regulação tendem a ser cada vez mais diferenciados pela sua origem, pela sua natureza e pela forma como se combinam e interagem, mas convergentes pelos efeitos com que limitam e condicionam as fontes tradicionais de regulação, especialmente o Estado.

O que distingue os mecanismos de regulação, mais do que a sua origem hierarquizada – local, nacional e internacional –, é a sua natureza. Por isso introduzimos os conceitos de *regulação induzida*, *regulação partilhada*, *regulação voluntária* e *a tradicional regulação coerciva*. Estas formas de regulação não são exclusivas de cada um dos níveis da escala hierárquica. Os efeitos de indução tanto podem ser transnacionais como infranacionais. A regulação voluntária e colaborativa acaba também por induzir quer as práticas quer as soluções organizacionais. A regulação coerciva tende a ser partilhada quer pela descentralização para organizações de base, quer para organismos internacionais com poder normativo. Estamos, portanto, a falar de escalas múltiplas e intersecantes, de mecanismos de natureza diferenciada, em que o seu espaço de atuação tende a superar a lógica das fronteiras e dos Estados.

É neste contexto que tentámos situar as redes colaborativas de escolas. Não sendo um fenómeno português, tem ganho especial relevo durante os últimos dez anos em Portugal. Claramente orientados para encontrar soluções para os problemas de ineficiência do sistema educativo em Portugal, especialmente os fenómenos traduzidos pela retenção e pelo abandono escolares, eles pretendem chegar onde as políticas públicas sucessivas não conseguiram ter sucesso. É ainda cedo para se poder avaliar os resultados dessas experiências. Porém, há um efeito que sendo observável precisa de sustentação teórica e empírica: há uma nova cultura escolar que já não ignora os resultados e a partir dos quais questiona os métodos de ensino, a organização pedagógica, a mobilização e afectação dos recursos, ao mesmo tempo que se abre para a participação de outros agentes externos à escola, que define estratégias de qualificação e que permitiu ultrapassar o complexo de colocar o sucesso, a qualidade e a excelência como princípios básicos da sua atividade.

Referências bibliográficas

- Adler, P; Kwon, S. (2002). Social Capital: Prospects for a new concept. *Academy of Management Review*, 27 (1), pp. 17-40.
- Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, pp. 35-46.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas, *Educação e Sociedade*, Campinas, 26 (92), pp. 725-751.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação – A Regulação Transnacional, a Regulação Nacional e a Regulação Local, In Barroso, J (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa, pp. 41-70.
- Bell, D. (1988). Previewing Planet Earth in 2039, *Washington Post*, Janeiro 3.
- Black, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation*. CARR Discussion Papers, DP 4. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science.
- Boli, J; Ramirez, F (1992). Compulsory Schooling in the Western Cultural Context, In Arnone, R; Altbach, P.; Kelly, G. (Eds.), *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. New York: State University of NY Press, pp.25-38.
- Canário, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22, pp. 47-78.
- Canavarro, J. (2004). *Relatório do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Março. Lisboa: ME-MSST.
- Charlot, B. (Coord.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: A. Colin, 1994.
- Charlot, B. (2007). Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Revista de Ciências da Educação*, 4, pp. 129-136.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.
- Cruz, M. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, pp.147-160.
- Dupriez, C; Maroy, C. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp.73-87.
- Green, A. (2001). *Education, Globalisation and the Role of Comparative Research*. London: Institute of Education.
- Justino, D; Rosa, M. (2009). Contexto Envolvente e Factores Condicionantes do Trabalho Infantil, In Lisboa, M (coord.). *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa: CESNOVA – Colibri, pp.35-82.
- Katz, S; Earl, L; Jaafar, S. (2009). *Building and Connecting Learning Communities. The Power of Networks for School Improvement*. Thousand Oaks, CA: Corwin. Mill, J. (1995). *On Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lima, J. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*. Lisboa: Educa, 20(2), pp.151-181.
- Lima, L. (2011). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração centralizada, in Lima, L. *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora, pp.85-116.
- Lin, N. (1999). Networks and Status Attainment. *Annual Review of Sociology*, 25, pp.467-487.
- Resnik, Julia (2008). *The production of educational knowledge in the global era*. Vol. 33. Sense Publishers.
- Robertson, S., and Roger Dale (2008). Researching education in a globalising era: Beyond methodological nationalism, methodological statism, methodological educationism and spatial fetishism. *The production of educational knowledge in the global era* (2008): 19-32.

- Sarmiento, M. (2009). O Trabalho Infantil em Portugal – da realidade social ao objecto sociológico, In Lisboa, M (coord.). *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa: CESNOVA – Colibri, pp.15-32.
- Sassen, S.(2003). Globalisation or denationalization? *Review of International Political Economy*, 10(1), February, pp.1-22.
- Schriewer, Jürgen (2003). Globalisation in education: process and discourse. *Policy Futures in Education* 1.2, pp. 271-283.

Mútua vigilância organizada

Luís Miguel Carvalho*

Resumo

O presente artigo analisa a expansão e a atual consagração do *Programme for International Student Assessment (PISA)* como um dos principais meios de intervenção no sector educativo. Este artigo faz parte de uma “família de textos” produzidos nos últimos anos no contexto de um projeto de pesquisa que, entre outras matérias, se centrou no maior uso de instrumentos de regulação baseados no conhecimento (e.g., benchmarks, boas práticas, avaliações e auditorias, monitorizações, observatórios, esquemas de acreditação), nas políticas públicas dos sectores da educação e da saúde, em vários países europeus. O artigo procura mostrar que esta comparação internacional das “competências da literacia” é, simultaneamente, um complexo dispositivo de construção e difusão de um conhecimento orientador das políticas públicas e um mecanismo para a consolidação de um espaço competitivo e cooperativo de grande escala, no qual os Estados nacionais voluntariamente se envolvem (com outras instâncias e sob os auspícios da OCDE) na produção conjunta de sentidos e de regras para a educação e o seu governo. Nas linhas conclusivas do artigo enfatiza-se a relevância do PISA como uma plataforma de interação regular entre conhecimento e política e entre os mundos sociais da política e do conhecimento pericial.

Palavras-chave: PISA, regulação, políticas educativas.

Abstract

This article analyzes the current expansion and consecration of the Programme for International Student Assessment (PISA) as a major mean of intervention in the educational sector. This article is part of a “family of texts” produced in recent years in the context of a research project that, among other things, focused on the greater use of regulatory instruments based on knowledge (e.g.: benchmarks, best practices, reviews and audits, monitoring, observatories, accreditation schemes), in the public sector policies in education and health, in several European countries. The article attempts to show that this international comparison of “literacy skills” is both a construction and dissemination complex device of a directing knowledge of public policy and a mechanism for the consolidation of a competitive and cooperative large-scale space, in which national states voluntarily engage (with other instances and under the auspices of the OECD) in the joint production of directions and rules for education and its management. In the concluding lines of the article it is emphasized the relevance of PISA as a platform for regular interaction between knowledge and politics and between the social worlds of politics and expert knowledge.

*. Universidade de Lisboa -Instituto de Educação

Keywords: *PISA, regulation, education policies.*

Notas introdutórias

O acrónimo PISA instalou-se no vocabulário educacional contemporâneo. Este artigo analisa a *expansão* e a *actual consagração* do Programme for International Student Assessment, lançado em finais dos anos noventa pela Organização para o Desenvolvimento e Co-operação Económica (OCDE) e presentemente um dos principais meios de intervenção da agência no sector educativo. Mais concretamente, o artigo aborda diversos processos sociais e cognitivos implicados na presença do PISA como recurso habitual para o debate sobre o estado dos sistemas escolares e para as políticas públicas no sector da educação.

Usa-se o termo *expansão* para representar a ampliação da cobertura geopolítica alcançada pelo PISA (entre 2000 e 2012, o número de países participantes cresceu de cerca de quatro dezenas para sete dezenas, em larga medida em função do recrutamento de países não membros da OCDE), para sinalizar a ampliação do seu objecto de estudo (materializada no aumento do número de inquéritos, das matérias que versam e das populações alvo) e para notar o alongamento organizacional que advém do aumento do número de grupos de peritos e de organizações públicas e privadas associadas ao empreendimento, em actividades de inquirição, publicação e troca (ver Carvalho & Costa, 2011).

Usa-se o termo *consagração* para assinalar o reconhecimento que é dado ao PISA por políticos, altos funcionários e técnicos das administrações da educação e também por investigadores, que nele vêem uma fonte credível e útil para a aferição do estado e das performances dos sistemas escolares (Carvalho et al., 2011). Esta consagração pode bem ser ilustrada pela reacção da Comissão Europeia para a Educação, Cultura, Multilinguismo e Juventude ao relatório PISA 2009 no dia em que este foi tornado público (9/12/2012), apreciando-o como uma “ferramenta que identifica as mais recentes tendências em educação, através da avaliação de nosso desempenho por comparação com a dos países mais bem-sucedidos em todo o mundo”¹.

Este artigo trata – note-se – da consagração *actual* do PISA; donde, não aventa uma definitiva consagração do mesmo. De resto, não ignora a existência de juízos menos positivos ou mesmo negativos sobre aquele. De facto, as críticas ao PISA manifestam-se no campo científico e em torno de questões muito diversas (ver, e.g., Mons, 2007, Costa, 2011): o projecto comparatista no qual se inscreve; as metodologias seguidas (seja num plano mais crítico da possibilidade mesmo de comparabilidade, seja no plano das limitações ou deficiências das escolhas relativas a procedimentos de construção, recolha, tratamento e análise); o uso limitado, por parte de políticos e nos meios da comunicação social escrita, dos resultados da avaliação; o custo financeiro que vis-à-vis os produtos que gera e os benefícios que os países financiadores deles retiram.

Este artigo aborda o PISA enquanto “*instrumento* de regulação baseado no conhecimento” (Pons & van Zanten, 2006). Isto quer dizer que é analisado como uma ferramenta que se fundamenta e que difunde um tipo particular de conhecimento com vista à

1. Fonte: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1680&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (consultado em 12/12/2010).

orientação, coordenação e controlo da acção social no sector educativo. Esta abordagem, que decorre da adaptação do conceito de “instrumento de acção pública” (Lascoumes & Le Galès, 2004, 2007), faz com que o PISA seja observado como um dispositivo no qual se combinam procedimentos de medida e interpretações acerca do sector educativo. Como referem Lascoumes e Le Galès (2007: 104-105), os instrumentos “são portadores de valores, são alimentados por uma interpretação do social e concepções precisas de um modo de regulação visado”; e cada instrumento “induz uma problematização particular dos objectos aos quais se aplica”. Sob este ponto de vista, o PISA é habitado e difunde regras e normas que fixam ou induzem formas “adequadas” de prover educação e sobre os modos como deve ser governada, qualifica e desqualifica actores públicos, cria e limita oportunidades para a acção.

Este artigo faz parte de uma “família de textos” produzidos nos últimos anos no contexto de um projecto de pesquisa que, entre outras matérias, se centrou no maior uso de instrumentos de regulação baseados no conhecimento (e.g., *benchmarks*, boas práticas, avaliações e auditorias, monitorizações, observatórios, esquemas de acreditação), nas políticas públicas dos sectores da educação e da saúde, em vários países europeus.² Essa “família de textos” disponibiliza uma multiplicidade de olhares sobre o PISA como instrumento de regulação: referenciais de educação, de política e de conhecimento educacional que transporta para a acção pública (Carvalho, 2009, 2011); sua fabricação em arenas internacionais (Carvalho & Costa, 2011); sua recepção activa em seis contextos europeus (Carvalho *et al*, 2011); sua compreensão no quadro da intensificação do uso do conhecimento na regulação das políticas e da acção pública (Barroso & Carvalho, 2011).

Este artigo articula algumas das principais descrições e análises contidas nessa “família de textos” – e para elas remete sempre que a economia da escrita o exija –, de modo a traçar um conjunto de linhas interpretativas acerca da presença regular e do poder que este dispositivo de (mútua) monitorização voluntária dos sistemas educativos transporta e exerce na acção pública. O artigo procura mostrar que esta comparação internacional das “competências da literacia” é, simultaneamente, um complexo dispositivo de construção e difusão de um conhecimento orientador das políticas públicas e um mecanismo para a consolidação de um espaço competitivo e cooperativo de grande escala, no qual os Estados nacionais voluntariamente se envolvem (com outras instâncias e sob os auspícios da OCDE) na produção conjunta de sentidos e de regras para a educação e o seu governo.

Na primeira parte do artigo, o PISA é caracterizado como instrumento da intervenção da OCDE na fabricação e na regulação das políticas e da acção pública no sector educativo. São evidenciadas as visões de educação que promulga, assim como os guiões que imprime acerca da intervenção dos políticos nacionais e da própria OCDE na regulação das políticas públicas de educação. Na segunda parte do artigo, é realçado um conjunto de factores que ajudam a compreender os processos que suportam e expandem a presença do PISA nos discursos sobre educação. O texto analisa, primeiro, factores associados aos processos de organização que marcam a fabricação e difusão do PISA; e, depois, factores relativos à utilização dada aos produtos com a chancela PISA pelos seus principais destinatários. Na terceira parte do artigo, lugar onde se traçam algumas linhas conclusivas,

2. Projecto KNOWandPOL - “The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe” -, que decorreu entre 2006 e 2011 (<http://www.knowandpol.eu/>). Sobre a sua problemática, ver Barroso (2009). Para uma visão do racional dos estudos sobre o PISA como instrumento de regulação, no âmbito do KNOWandPOL, ver Carvalho (2011, 2012).

ênfatisa-se a relevância do PISA como uma plataforma de interação regular entre conhecimento e política e entre os mundos sociais da política e do conhecimento pericial. E argumenta-se que a atracção que esta modalidade de mútua-vigilância organizada gera tem uma relação estreita com o tipo de poder através do qual se impõe (conjugando culpa e esperança) e pelo confortável desconforto que instala nos espaços da política e da acção pública em educação.

O PISA como instrumento de uma regulação transnacional

“C’est le Programme international pour le suivi des élèves (PISA), donc la mission est d’évaluer l’acquisition par les jeunes de 15 ans des connaissances et compétences utiles pour la vie, qui constitue l’outil le plus efficace et élaborer pour étudier les résultats de l’éducation et de transformer l’action publique” (OCDE, 2011: 17)

Esta auto-avaliação elogiosa mostra bem como o PISA se firmou, uma década e meia após o seu lançamento, como um dos principais meios de acção da OCDE no sector educativo. A agência apresenta o PISA, desde o seu início, como um estudo que pretende responder às exigências dos países membros no sentido de, com regularidade, disporem de dados fiáveis sobre os conhecimentos e as competências dos seus alunos e, consequentemente, sobre o desempenho dos seus sistemas de ensino. Ademais, propõe-se, por meio destes indicadores, promover o *benchmarking* e ajudar os políticos a conhecer os factores que se encontram associados ao sucesso educativo – e.g., motivações para aprender e estratégias dos alunos, condições socioeconómicas e culturais dos estudantes, ambiente escolar e organização dos contextos ensino. De facto, os textos de apresentação do PISA de modo algum iludem a orientação para a política, nem o seu propósito de promoção de “aprendizagem política”; e também explicitam a perspectiva sobre as relações entre conhecimento e política: um “esforço colaborativo”, reunindo *experts* de variadas origens feito á medida dos “interesses partilhados e politicamente orientados” dos responsáveis governamentais (ver, e.g., OCDE, 2001: 3, OCDE, 2004: 20, OCDE, 2007: 1, 7, 17).

PISA como depósito de uma visão da/para a educação escolar

Os elementos nucleares da apresentação do PISA são bons indicadores daquilo que a OCDE mostra querer ser, desde há duas décadas, no sector educativo: um porta-estandarte da “monitorização de qualidade” (recorrendo, para tal, aos indicadores estatísticos, às comparações internacionais, à identificação de boas práticas, à avaliação por pares), apoiando uma agenda política na qual as questões educativas são equacionadas como requisitos de uma economia baseada no conhecimento (Rinne *et al*, 2004). De facto, a intervenção da OCDE no sector educativo deslocou-se do desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planeamento educacional, no contexto do investimento dos Estados na expansão dos sistemas educativos escolares no pós-II Guerra (orientação ainda evidente na década de setenta), para a disseminação de instrumentos de apoio à monitorização da qualidade e da eficácia dos sistemas educativos (Morgan, 2007). O percurso da agenda da OCDE em matéria educativa foi marcado pela tensão entre os princípios do liberalismo económico e os princípios da democracia social; e esta tensão manifestou-se (e manifesta-se)

num equilíbrio instável entre critérios de eficiência e de eficácia e ideais de igualdade, inclusão e coesão social (ver Henry *et al*, 2001). Nas últimas duas décadas, essa tensão vem sido gerida sob a ‘tutela’ dos primeiros: os problemas a que hoje dá primeiro plano remetem para a educação enquanto factor gerador de vantagens na competição global e para a capacidade dos sistemas educativos produzirem uma força de trabalho flexível e adequada às necessidades do mercado de trabalho (Rubenson, 2008).³

Esta representação da educação está inscrita no PISA, que põe em marcha uma problematização particular da realidade educativa e dos modos correctos de aí agir – mormente recorrendo e amplificando a de literacia e centrando nela a interrogação sobre e a crítica ao sistema escolar. Os argumentos desenvolvidos no âmbito do PISA operam sobre várias categorias institucionais da Escola (Carvalho, 2009, 2011): na redefinição dos alunos como aprendentes ao longo da vida; na redefinição da relação ensino/aprendizagem, em alinhamento com as teorias da aprendizagem cognitiva e da chamada sociedade pós-industrial; na redefinição dos saberes escolares e de sua organização; na redefinição do *locus* da avaliação dos sistemas escolares, uma avaliação pensada em função das consequências do que o sistema “faz” e prestando contas (aos outros subsistemas sociais) daquilo que faz.

Ao introduzir um questionamento acerca de práticas e cerimoniais escolares, o PISA pode ser percebido, por muitos actores sociais, como sendo um actante portador de um potencial de mudança, de uma força crítica e de desinstitucionalização. Não deixa, por isso, de constituir uma proposta de reescrita do modelo escolar, senão mesmo parte de uma mais ampla reescrita do modelo educativo das sociedades contemporâneas.

PISA como depósito de uma visão de/para o governo da educação

A OCDE exerce um papel de actor político único no sector educativo (Henry *et al*, 2001) e essa singularidade manifesta-se bem nas suas formas de actuação. Como mostram Martens *et al* (2007) a agência actua, predominantemente, através das modalidades da “coordenação” – a capacidade em providenciar os meios para organizar e manusear os procedimentos que promovem certas iniciativas num campo político – e da “formação de opinião” – a capacidade de iniciar e influenciar discursos nacionais, produzindo “visão e valores”, “modelos e conceitos”, e fazendo “gestão de informação”. A OCDE atinge eficazmente as políticas nacionais, principalmente, como “criadora, provedora e legitimadora de ideias”, e consegue-o através de práticas de uma regulação *soft*, nas quais sobressaem a construção de regras, a monitorização, a fixação de agendas para a política (Mahon & McBride, 2008). Estas práticas manifestam-se em actividades “meditativas” e “inquisitivas” (Jacobsson, 2006: 207-208): no primeiro caso, as estruturas e processos de intervenção dos Estados são debatidos por peritos e nessa prática reflexiva se fixam *standards* e se propõem modelos inovadores; no segundo caso, os Estados envolvidos dispõem-se a mostrar-se, aos outros, e a submeterem-se a examinação, através de auditorias,

3. Nas discussões sobre a agenda da OCDE, é necessário estar atento à necessidade e à capacidade desta “meta-organização” (Ahme & Brunsson, 2006) gerar ajustamentos ideológicos. Na última década e em sectores sobretudo ligados a políticas sociais, tais deslocamentos têm sido percebidos como indicadores da emergência de um “liberalismo inclusivo” (Craig & Porter, 2004), marcado pelo apelo a um investimento dos Estados no apoio a actores sociais (particularmente crianças, jovens e mulheres) que se mostrem dispostos a responsabilizarem-se pela sua capacitação, apoiando assim o desenvolvimento de capital humano ao longo da vida.

avaliações, *rankings*. É neste contexto que o PISA é portador e difusor de regras sobre as relações entre Estados nacionais e entre estes e as agências internacionais, colocando os decisores políticos nacionais num exercício repetido de mútua observação num espaço “competitivo-cooperativo” mundial.

De facto, para além das visões de educação que promulga, o PISA imprime scripts acerca dos modos de governar o agir no sector educativo. Estes definem a OCDE como agente muniador de conhecimento regulador para as políticas; e o decisor político esclarecido como o actor que aprende.

“E lembre-se: sem dados, você é apenas mais uma pessoa com opinião” – esta máxima, utilizada por um membro da OCDE em suas apresentações⁴, sintetiza perfeitamente os ingredientes de um *script* sobre o governo da educação e sobre o papel dos múltiplos actores (nacionais, internacionais) com capacidade reguladora nesse governo. Nesse guião, o bom decisor político é apresentado como: um actor que governa diagnosticando objectivamente o seu mundo ou sector; que se orienta pela procura de vantagens competitivas através da medição dos *efeitos* do sistema escolar; que identifica fragilidades e adopta soluções a partir do *what works* (em outros países); que conhece e copia os competidores para poder progredir mais rapidamente. O bom político é também o que dá prioridade política ao sector da educação, que a pensa pela razão económica, que se rege pelo princípio da competitividade, e que gere com eficiência as verbas orçamentais para o sector educativo. O bom decisor político não gere, “muda” – tira seu o sector do “atraso”, relativamente a outros sectores equivalentes, fá-lo produzir mais e melhor, movendo-o do “modelo industrial” para o modelo “pós-industrial”⁵.

Em suma, o universo discurso PISA pressupõe e define um certo tipo decisor político: o solucionador de problemas, o aprendente, o decisor político razoável que governa com e através da monitorização e da comparação regular (enquanto práticas correntes e apropriadas às suas esperadas identidades e papéis). Ora, com a afirmação deste *script* sobressai, simultaneamente, a legitimidade de um certo tipo de conhecimento, de uma forma de o fazer e da agência que concebe, organiza e difunde esse conhecimento.

O lugar da OCDE e do PISA na fabricação e regulação das políticas

O sucesso da intervenção da OCDE depende da sua credibilidade como “organização perita” e como *truth teller* (Noaksson e Jacobsson, 2003: 42) e isso significa que tem de corresponder positivamente à percepção segundo a qual gera um saber especializado, livre de pontos de vista políticos e de circunstâncias particulares e a partir de estudos empíricos fundados em conhecimentos sobre os quais existe um relativo consenso científico. No caso do PISA, tal é visível num conjunto convenções e rotinas sobre ‘o que é e como se faz’ o conhecimento útil: o ponto de partida dos *surveys* é parcialmente definido pelos representantes nacionais e o trabalho posterior abre-se ao seu escrutínio – dependente

4. *Powerpoint* apresentado por membro da OCDE no 10º Seminário da OCDE intitulado “*Vendo a Escola pelo prisma do PISA* (Tóquio, Junho de 2005)”.

5. Seguindo de perto a análise feita noutro texto (Carvalho, 2011) sobre uma entrevista concedida por Andreas Schleicher (à data director da Divisão de Indicadores e Análise, da Direcção de Educação da OCDE) à revista *Veja*, editada sob título *Medir para Avançar Rápido* (ver Weinberg, 2008), bem como sobre o artigo de Hugonnier (2008), então Deputy-Director da Directoria de Educação da OCDE.

pois dos consensos entre os actores políticos acerca do admitem ver/ter (mutuamente) escrutinado; a construção de inquéritos, análises e de publicações é feita por equipas e por organizações produtoras de conhecimento especializado que, colectivamente, validam a sua própria perícia.

Em suma, o PISA condensa os elementos que caracterizam a intervenção da OCDE no sector da educação: a ênfase que coloca na monitorização dos sistemas educativos, em torno de “competências para a vida” dadas como representativas das “necessidades” de uma “economia baseada no conhecimento”; e o recurso a formas *soft* no âmbito de sua intervenção regulatória. Mas o PISA é um instrumento importante para a OCDE na medida em que, como lembram Henry *et al* (2001), com ele a agência deixou de estar depende, em matéria estatística, de dados criados pelos sistemas nacionais. Mais, ao “gerar os seus próprios dados” determina um quadro de questões e de orientações próprio – e “independente” das realidades nacionais – para a monitorização e a pilotagem dos sistemas escolares⁶.

Factores da expansão e da corrente consagração do PISA

A redução da dependência relativamente aos dados criados pelos sistemas nacionais não implicou, tão só, a elaboração de um quadro de questões e de orientações que são tidas como relevantes para a monitorização dos sistemas escolares. Concomitantemente, implicou o estabelecimento de ligações efectivas com actores (individuais e colectivos) nas actividades de inquirição, de publicação e de troca que sustentam a produção, a difusão e o uso dos materiais PISA. Esta segunda parte do artigo põe em evidência a formalização de um espaço político e de conhecimento que suporta a monitorização e pilotagem dos sistemas escolares, para tal apresentando um conjunto de factores relativos aos processos que suportam e expandem a presença do PISA nos discursos sobre educação. Primeiro, dá-se atenção à ecologia do PISA e, depois, às relações que os principais destinatários do programa desenvolvem com os seus produtos⁷.

Da construção da ecologia do PISA

A existência e a expansão do PISA assentam em duas capacidades de acção colectiva – a de criar organização e a de fazer convergir e conectar mundos sociais diversos na produção de quadros cognitivos e normativos comuns, garantindo paralelamente a imprescindibilidade da agência que o inventou e gere (a OCDE).⁸ Tais capacidades

6. Para uma mais apurada diferenciação do PISA face a inquéritos congéneres, ver Bottani (2006). Sobre a sua emergência no contexto das actividades do programa International Indicators of Educational Systems, ver Morgan (2007). Para a sua inscrição no percurso das avaliações internacionais comparadas, ver Carvalho (2011).

7. Usa-se o termo ecologia seguindo a noção de *ecology of institutions* de Everett Hughes (*The Sociological Eye*, Chicago, 1970: 70), tal como referida por Star & Griesemer (1999 [1989]: 506), que se reporta às escolhas dos actores organizacionais acerca das suas fontes (materiais, informacionais e humanas) e à habilidade em estabelecerem trocas continuadas, duradouras, com elementos seleccionados do seu ambiente

8. Referimo-nos aos que estão formalmente associados ao empreendimento (investigadores e peritos de centros de pesquisa públicos e privados, profissionais da OCDE, decisores políticos e membros de estruturas da administração da educação, que participam em actividades de inquirição, na elaboração de publicações, em reuniões e em actividades formativas) e aos informalmente conectados (comunicação social, actores das políticas públicas nacionais que invocam os “resultados” em debates

materializam-se na construção da literacia como objecto de estudo e no estabelecimento de um saber sofisticado e credível sobre essa matéria, no recrutamento e na coordenação dos especialistas, dos membros das administrações nacionais e dos políticos envolvidos no empreendimento; na difusão ampla e multidireccionada dos dados gerados no PISA (ver Carvalho & Costa, 2011).

Pode dizer-se que a OCDE construiu um monopólio de saber especializado sobre o objecto de avaliação que constituiu: as “competências de literacia dos jovens escolarizados”. Esta noção de literacia usada no PISA determina que se avalie em que medida jovens com 15 anos se mostram capazes de apreender e interpretar diferentes tipos de materiais escritos com os quais são confrontados no dia-a-dia, de resolverem desafios e problemas matemáticos ou de compreenderem e solucionarem situações e desafios científicos. Assim, com o recurso a provas centradas na avaliação das competências de literacia e não nas disciplinas curriculares (seus objectivos e conteúdos específicos), o PISA demarca, assim, a “sua área de conhecimento” em torno de um objecto singular.

O trabalho de fabricação de um quadro conceptual singular – as competências de literacia – resulta simultaneamente um labor intelectual (a diferenciação de um objecto de estudo) e de um processo de “interessamento” (Callon, 1986) de diversos mundos sociais. Essa construção (ficcional e material) do interesse de outros revela-se na capacidade para reunir diversos actores da política, da administração, e da *expertise* e prolonga-se na criação de condições para a sua interacção, na fixação e na arbitragem das relações entre esses diferentes mundos. Esta configuração de interdependências fixa, também, padrões para as relações entre as autoridades públicas e os especialistas (Carvalho & Costa, 2011): as primeiras outorgam o estatuto de *experts* a certos actores sociais e aceitam que estes putativos especialistas sejam parceiros-chave no processo de construção de representações e de regras para a coordenação, orientação e controlo do sector educativo.

Apesar da centralidade atribuída à acção do Secretariado da OCDE nesta coordenação, o PISA depende da colaboração de um núcleo de peritos, ligados a múltiplas comunidades de conhecimento e também às organizações de têm dirigido os consórcios responsáveis pelo desenvolvimento técnico-científico do PISA.⁹ Todos eles influenciam a continuidade do empreendimento e participam na coordenação das actividades, pessoas e recursos do PISA, de acordo com valores e regras comuns às organizações periciais. Ademais, o conhecimento produzido no âmbito do PISA decorre de acordos e consensos pré-existentes, refeitos ou estabelecidos ao longo de suas actividades cíclicas entre peritos, gestores da OCDE, políticos e burocratas nacionais. O instrumento resulta de convenções sobre o que é/deve ser o “conhecimento para a política”, como ele deve ser produzido, mas também acerca dos tipos de saberes tomados como credíveis para serem mobilizados e gerados no âmbito do PISA.

Neste processo de produção – no qual notamos a presença dos modos transgressivos, colectivos e de autodeterminação da autoridade epistémica, metodológica e social, do saber gerado (cf. Nowotny *et al*, 2001) – o “conhecimento para a política” mostra uma

ou propostas de acção, outros actores que o usam como recurso para a elaboração de instrumentos na área da avaliação, investigadores de várias áreas (economia, educação, sociologia) que mobilizam dados produzidos pelo PISA para realizarem seus trabalhos (ver Carvalho & Costa, 2011).

9. Em todos os ciclos (incluindo o de 2012) o *Australian Council for Educational Research* (ACER) liderou o Consórcio responsável pelo design e o desenvolvimento do PISA. Em 2009 porém houve dois contratantes - um sob direcção do ACER e outro do *Dutch National Institute for Educational Measurement- CITO*, ainda que coordenados por um único director de projecto (ligado ao ACER).

significativa plasticidade. Desde logo porque o empreendimento envolve conhecimentos e universos de produtores de conhecimento especializado muito diversos: conhecimentos nas matérias dos inquéritos (matemática, leitura, etc.) e suas didáticas, em psicometria (à qual a OCDE atribui o crédito maior de assegurar o cumprimento dos critérios principais da verdade científica seguida no projecto), em psicologia social e, ainda, em saberes associados aos estudos sobre a eficácia das escolas e à econometria (que são mobilizados para análises sobre as variações dos resultados obtidos) (ver Carvalho & Costa, 2011). O conhecimento singular do projecto PISA tem pois um carácter compósito (disciplinar e transdisciplinar, mole e duro, negociável não negociável) e disciplinado (pela matriz da literacia e pela pelas normas construídas no mundo psicométrico).

Esta plasticidade pode ser associada, também, à multiplicidade de formas que toma o saber gerado no âmbito do PISA, em função da variedade de publicações e outros veículos de difusão de informação que são mobilizados (relatórios gerais e temáticos, enquadramentos teóricos, bases de dados, guias metodológicos, relatórios técnicos sobre testes, escalas, amostras, mas também documentos que disseminam o mais *elementar* como exemplos de questões usadas nos testes (ver Carvalho & Costa, 2011). Realce-se, enfim, que tal variedade de produtos supõe uma pluralidade de audiências e se abre para uma variedade de usos possíveis. Estes objectos são preparados para serem manuseados por diferentes públicos (políticos, administradores, investigadores, famílias, meios de comunicação social) – para serem reproduzidos, seleccionados, adaptados; enfim, passíveis de ser reaproveitados e desenvolvidos por diferentes utilizadores. É possível a reprodução, a recontextualização ou mesmo a produção de novo conhecimento a partir deles. Esta ‘multiplicação de efeitos desejados’ é parte indissociável da construção da ecologia do PISA.

Nessa perspectiva, parece evidente que o PISA procura tornar-se no instrumento de referência e que a sua capacidade de expansão é uma das chaves para o seu sucesso. Assim sendo, a criação de uma ecologia favorável – actores individuais e colectivos convencidos a garantir recursos informacionais, financeiros e humanos, necessários à prossecução do empreendimento – determina as características do instrumento: sua hibridiz, sua capacidade para cooptar a crítica, sua espectacularidade, ou mesmo seu desenvolvimento “modular”, sensível aos interesses, visões, e capacidades de investimento, dos países envolvidos (ver Carvalho & Costa, 2011). Em complemento, podemos também dizer que a adaptação aos seus ambientes (cultural e técnico) também pesa na fabricação do instrumento: vimo-lo no cuidado posto em práticas, recorrentes, de vigilância – concretamente, na observação e na avaliação do impacto do PISA, na atenção e cooptação de críticas que lhe são dirigidas, no acompanhamento dado ao desenvolvimento da investigação na área de avaliação de desempenho fora do contexto PISA.

As relações dos ‘destinatários’ com o PISA

A adesão e a participação das autoridades nacionais no PISA estão fortemente ligadas a elementos simbólicos (Carvalho *et al*, 2011): a procura de um posicionamento no mundo das nações avançadas e em seus fóruns de política e de *expertise*; o estatuto atribuído à OCDE como organização especializada; e a sua representação como instância produtora de saber de referência para a decisão política. A adesão e a participação são, em todo caso,

contingentes à história e circunstâncias nacionais. Quatro factores nos parecem relevantes (Carvalho *et al*, 2011): a existência de estruturas nacionais e/ou tradições no domínio da avaliação e, em particular, a avaliação do desempenho dos estudantes; o envolvimento, anterior, em estudos internacionais e/ou organizações desse campo; a existência de reformas (em início ou em curso) nas quais as questões da *accountability*, da monitorização, ou a alteração das concepções do currículo, estejam em jogo; a acção de indivíduos ou colectivos de especialistas que intervêm como *entrepreneurs* junto ao mundo da política nacional.

Também no que concerne às representações e normas de que o instrumento é portador, se nota que estas são filtradas, corrigidas, modificadas, por vezes mesmo dotadas de novas formas e significados quando circulam por diferentes contextos socioculturais. Os nossos estudos dão conta da variedade de modos como os dados e os textos PISA são usados, em espaços nacionais, nos universos da investigação, da política e da administração da educação (Carvalho *et al*, 2011): para elaborar análises de políticas em curso; para justificar questões específicas da agenda política; como fonte para realização de estudos sobre as “realidades nacionais”; ou para construir (ou desenvolver) instrumentos de regulação autóctones (designadamente no âmbito das chamadas políticas de prestação de contas e/ou de garantia de qualidade). Esta variabilidade nas recepções dependerá de factores como: os diferentes tipos de saberes de que são portadores os indivíduos/colectivos que mobilizam o instrumento; a posição desses mediadores nas arenas da política e/ou do conhecimento educacional; as relações entre conhecimento e política que são definidas pela própria estrutura do PISA a nível nacional (com ‘sede em organismos da administração ou em institutos de investigação/universidades); e a distância/proximidade entre o conhecimento circulante e os conhecimentos (pré) existentes no contexto de acolhimento. A respeito deste último factor, acrescente-se que a variação da frequência, da extensão e da profundidade da mobilização do conhecimento em circulação a nível nacional se relacionam com (i) o vínculo do conhecimento local (e suas infra-estruturas) a empreendimentos de avaliação internacional comparada, e (ii) com a afinidade dos actores nacionais com os referenciais de avaliação - conceptuais e metodológicos (e.g., psicometria) – usados nos fóruns supranacionais.

Consequentemente, ao longo de mais de dez anos, visões complementares foram sendo adicionadas ao “conhecimento para a política” criado no âmbito do PISA. Os objectos/textos foram reinterpretados, tornados aceitáveis e eficazes por (e para) cada contexto social e cognitivo que o mobiliza, ainda que cada receptor activo tivesse diferentes capacidades e recursos para o fazer.

Porém – e a par destas diferenças – é possível dar conta de três tendências comuns aos diversos contextos estudados quanto ao modo como dados, informações e conhecimentos têm sido mobilizados em debates públicos e para decisões políticas. Por um lado, em sedes de debate público, há um redimensionamento dos conhecimentos disponibilizados nos relatórios do PISA: são sobrestimados os dados quantitativos relacionados com a qualidade do desempenho dos estudantes por país, sob a forma das *league tables*. Por outro lado, o debate toma um de dois epicentros: ora é dirigido no sentido de reforçar a componente de análise sobre as questões de equidade dos sistemas de ensino (em particular, os efeitos das variáveis socioeconómicas na variabilidade do desempenho ou sobre factores que sobre eles podem exercer alguma interferência, como como os currículos ou os recursos humanos da escola); ora é dirigido pela questão da eficiência dos sistemas,

nomeadamente pela discussão da relação entre a despesa pública em educação e o desempenho dos alunos. Assim, os debates tendem a dar continuidade, mas agora com outros indicadores e outro provisor de conhecimento tomado como verdadeiro, quer à crítica das desigualdades educacionais (e a favor da adopção de mecanismos de intervenção política para seu combate) que à crítica ao excessivo ou ao mau investimento de recursos face à qualidade das performances dos alunos (e a favor de uma redefinição do papel regulador do Estado). Por fim – terceira tendência –, apesar da existência de vozes críticas, o PISA é habitualmente percebido pelos actores políticos como capaz de aumentar a consciência pública sobre os sistemas educativos, de ajudar a identificar problemas e a fornecer bons exemplos, e de retractar adequadamente o desempenho dos sistemas educativos, suas fraquezas e forças.

Em suma, parece-nos razoável dizer que o PISA é percebido como um óbvio provedor de informações baseadas em prova e que cria – e permite criar – novos problemas e imaginar novos futuros. Porém, se os produtos informacionais gerados pelo PISA estabelecem um quadro de possibilidades para velhas e novas políticas públicas, não se pode dizer que haja uma importação automática, nem uma inevitável convergência de políticas como efeito do PISA. De facto, a percepção da existência de conspícuas diferenças na mobilização dos produtos PISA por comunidades de conhecimento diversas e em contextos políticos diferentes (sejam estes nacionais, regionais, locais ou transnacionais) coabita com o reconhecimento de sua atractividade. Nesta dupla qualidade assentam, também, a sua expansão e a sua consagração.

Notas conclusivas

Como a secção anterior pôs em destaque, através de um complexo de actividades de inquirição, publicação e troca, o PISA conecta interesses, visões e projectos (de quem o faz e de quem o usa), pelo que se constitui como plataforma estável para a composição e recomposição de significados e de interesses. Assim, o seu sucesso não consiste em gerar convergência no plano das opções ou das soluções políticas (nem em conduzir a interpretações e utilizações convergentes de produtos PISA por parte de outros actores sociais); mas antes em criar uma dependência simbólica e/ou funcional, nos diversos mundos sociais que atinge. O instrumento é, exactamente, uma plataforma para fazer conexões duradouras com os mundo da política e do conhecimento (e entre estes), tendo em conta as diferenças existentes e permitindo que os dados e informações que disponibiliza possam alimentar essas diferentes possibilidades e disposições para o seu uso. O poder que o instrumento exerce reside nessa capacidade para manter ligados às múltiplas actividades (de intercâmbio de pesquisa, de publicação) que constituem o PISA actores que operam em diferentes mundos sociais e em diferentes níveis (regional, nacional, supranacional). É essa a sua força: a de operar a partir da participação (incondicional ou crítica) de variados mundos sociais na sua produção, difusão, utilização e consumo. O instrumento concretiza, deste modo, o seu “efeito de inércia” (cf. Lascoumes & Le Galès, 2007: 10): as controvérsias, as disputas sobre as análises dos dados ou sobre soluções para “os problemas da educação”, as ficções e e/ou os escrutínios de sistemas, políticas e práticas educacionais são sempre feitas em comprometimento com o dispositivo.

Como a secção anterior pôs em destaque, as medidas de política educativa que invocam o conhecimento gerado pelo PISA variam, de país para país e mesmo em cada país (ao longo do tempo), quanto às soluções que preconizam e aos objectivos que se propõe atingir, assim como quanto aos seus alvos (estudantes, professores, famílias) ou em matéria de valores declarados. Há, portanto, uma mobilização selectiva de conhecimento, de tal modo que recorrentes questões de política pública se mantêm, regressam ou ganham maior visibilidade como “problemas” da educação e da agenda política, sendo que tal selecção não é independente da orientação política dos contendores. Tendo em conta estes elementos, é possível dizer que o uso na decisão política e no debate público de dados e de informações do PISA ocorre, principalmente, para justificar e legitimar visões e soluções pré-existentes. Ora, este recurso insistente (e mesmo que superficial) ao PISA, com funções legitimadoras, confere autoridade ao instrumento. Por seu lado, a credibilidade técnica obtida pelo e/ou conferida ao conhecimento gerado no âmbito do PISA dota os seus utilizadores nacionais de legitimidade acrescida em matéria de debate ou de proposição de medidas políticas. Esta circularidade – o instrumento legitima a acção política nacional, a acção política nacional legitima o instrumento – será indissociável do confortável desconforto (ou desconfortável conforto) que marca a presença regular do instrumento nos debates políticos. O PISA “age” pelo *namings, blaming and shaming*; opera pela responsabilização e pela culpabilização, associadas a uma combinação de números e de posições relativas dos países num espaço competitivo mundial. Mas o instrumento não opera apenas com o poder da “culpa”; assenta também na esperança que cria. O actante transmite optimismo quanto à possibilidade de reformar a educação, e deposita confiança nos actores políticos, encorajando-os a ter, em suas mãos, a tão crucial bandeira da “mudança”. O actante transnacional dá-lhes a possibilidade de legitimarem problemas e/ou soluções políticas com a benção de um conhecimento espacializado, agido e/ou percebido como ‘independente e universal’.

O modo como o PISA é acolhido e usado permitem-nos falar do poder cognitivo do instrumento, principalmente no que respeita à definição dos meios adequados para governar os sistemas educacionais. A comparação do desempenho entre sistemas educacionais, bem como as críticas e/ou elogios produzidos em torno dos resultados do PISA afirmam-se como práticas comuns nos debates sobre a educação. Não se trata apenas da significativa, ainda que por vezes episódica, presença do PISA nos órgãos de comunicação, alimentando os rituais das tabelas classificativas ou a invocação recorrente de outros países como lugares de “lição”. O que é relevante é que os produtos gerados pelo PISA tendem a obter o estatuto de conhecimento necessário para ser mencionado nos debates, para explicar medidas políticas, mesmo que – como vimos – produzidas sob diversos credos e aplicáveis a matérias e alvos distintos. Ora esta consagração do instrumento é, simultaneamente, uma consagração de um conjunto de preceitos sobre os processos de regulação transnacional: o primado de um modelo racional e “baseado em evidências” para a coordenação e controlo das acções no sector da educação, contrastando e desqualificando uma coordenação baseada nas opiniões e/ou na ideologia; a “livre aquiescência” dos políticos – e sua adesão, envolvimento e apoio (material e simbólico) – à “mútua vigilância” como uma apropriada e eficaz prática de administração do social; e – claro – a confirmação da avaliação sistemática do desempenho dos alunos em “domínios e competências de literacia” como um dos recursos úteis e confiáveis para a pilotagem dos sistemas educativos contemporâneos.

Referências Bibliográficas

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2006). "Organizing the world". In M.-L. Djelic. & K. Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Governance* (74-94). Cambridge: University Press.
- Barroso, J. (2009). "Apresentação" [Dossier Conhecimento e Política]. *Educação & Sociedade*, 30 (109): 951-958.
- Barroso, J. & Carvalho, L.M. (2011). "Apontamentos sobre os 'novos modos de regulação' à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política". *Propuesta Educativa*, 36: 9-23.
- Bottani, N. (2006). "La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador". *Revista de Educación*, extraordinario: 75-90.
- Callon, M. (1986). "Some elements of sociology of translation". In J. Law (ed.), *Power, Action, and Belief (196-233)*. London: Routledge and Keegan Paul.
- Carvalho, L.M. (2009) "Governando a educação pelo espelho do perito". *Educação & Sociedade*, 30 (109): 1009-1038.
- Carvalho, L.M. (2011). "O PISA como dispositivo de conhecimento & política". In L.M. Carvalho, coord., *O Espelho do Perito* (11-40). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L.M. (2012). "The fabrications and travels of a knowledge-policy instrument". *European Educational Research Journal*, 11 (2): 172-188. Acessível em http://www.wwords.eu/eej/content/pdfs/11/issue11_2.asp
- Carvalho, L.M., Afonso, N. & Costa, E. (2011). "O PISA em seis contextos europeus: difusão e indignação". In *O Espelho do Perito* (127-151). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L.M. & Costa, E. (2011). "Fabricando o espelho do perito: a construção de conhecimento pericial no mundo PISA". In *O Espelho do Perito* (41-76). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Costa, E. (2011). "O PISA na literatura científica: Um caso de propagação, recriação e contestação de conhecimento". In *O Espelho do Perito* (77- 106). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Craig, D. & Porter, D. (2004). "The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion strategies in the rise of 'inclusive' liberalism". *Review of International Political Economy*, 12: 387-423.
- Grek, S. (2009) "Governing by numbers: the PISA effect". *Journal of Education Policy*, 24(1): 23-37.
- Grek, S., Lawn, M., & Ozga, J. (2009). "O PISA e o debate das políticas na Escócia". *Sísifo*, 10: 75-86. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon Press.
- Hugonnier, B. (2008). "Les acquis des adolescents". *Futuribles*, 344: 47-61.
- Jacobsson, B. (2006). "Regulated regulators". In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance* (205-225). Cambridge: University Press.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). "L'action publique saisie par ses instruments". In *Gouverner par les Instruments* (13-44). Paris: Presses de Science Po.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Mahon, R. & McBride, S. (2008). "Introduction". In R. Mahon & S. McBride (eds.), *The OECD and Transnational Governance* (3-22). Vancouver: UBC Press.
- Martens, K. Rusconi, A., & Lutz, K. (eds.). (2007). *Transformations of the State and Global Governance*. London: Routledge.
- Mons, N. (2007). "L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves." *Revue Internationale de Politique Comparée*, 14 (3): 409-423.
- Morgan, C. (2007). *The OECD Programme for International Student Assessment: unraveling a knowledge network*. Doctoral Thesis. School of Public Policy and Administration. Ottawa, Ontario: Carleton University.

- Noaksson, N., & Jacobsson, K. (2003). *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD*. Stocholm: SCORE (Score Rapportserie 2003:7).
- Nowotny, H., Scott, P. & Gibbons, R. (2001). *Re-Thinking Science: Knowledge and the public in the age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press
- OECD (2001). *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrows World – First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *PISA – The OECD Programme for International Student assessment* [PISA Brochure]. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf>
- OCDE (2011). *Regards sur l'Éducation*. Paris: OCDE.
- Pons, X. & van Zanten, A. (2006) "Knowledge circulation, regulation and governance". In B. DELvaux & E. Mangez, coord., *KNOWandPOL Literature Review*. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Rinne, R., Kallio, J., & Hokka, S. (2004). "Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response". *European Educational Research Journal*, 3(2): 454-86.
- Rubenson, K. (2008). "OECD education policy and world hegemony". In Mahon R. & McBride S. (eds.), *The OECD and Transnational Governance* (242-259). Vancouver: UBC Press.
- Star, S.-L., & Griesemer, J.R. (1999 [1989]). "Institutional ecology, 'translation' and 'boundary objects'". In M. Biagioli (ed.), *The Science Studies Reader* (505-524). New York: Routledge.
- Weinberg, M. (2008) "Entrevista: Andreas Schleicher - Medir para avançar rápido". *Veja*, Agosto 17, 20-21. Acesso em <http://veja.abril.com.br/060808/>

POLÍTICAS EDUCATIVAS E AUTONOMIA



Políticas de educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas

Carlos Vilar Estêvão*

Resumo

O autor começa por caracterizar as políticas educativas com realce para a realidade portuguesa, tendo em conta o actual predomínio das orientações de mercado e os excessos de discurso que propicia. Em seguida, o autor desenvolve alguns pontos dos processos descentralizadores e autonómicos como próteses de um Estado em crise de legitimação, questionando, ainda, o estatuto do local. Acentua também a grande ingenuidade política subjacente às ideias de autonomia escolar, uma vez que têm funcionado, em muitos contextos educativos, como um instrumento conservador de carácter gerencialista empresarial. Este artigo termina convocando o conceito complexo de autonomia e a sua submissão a vários senhores, e ilustrando-se esta posição com referência às disposições legais que regulamentam a autonomia escolar em Portugal.

Palavras-chave: Estado, mercado, políticas de educação, autonomia.

Abstract

The author begins by characterizing educational politics with emphasis on the Portuguese reality, taking into account the current market dominance and the excesses of speech that it provides. Then, the author discusses decentralizing and autonomic processes as prostheses of State on legitimation crisis, also questioning the status of the local. He highlights the big political naivety underlying ideas on school autonomy, since they have worked, in many educational contexts, as a conservative instrument of managerialist and entrepreneurial character. This article ends calling the complex concept of autonomy and its submission to various owners. This position is illustrated with reference to the current normative regulating school autonomy in Portugal..

Keywords: State, market, education politics, autonomy.

1. Políticas de educação e excessos de discurso

A teologia política que nos tem invadido nos tempos actuais propaga-se quase sempre através de homilias vibrantes, a partir de dogmas repetidos que nos ensinam constantemente qual deve ser o nosso lugar na sociedade e na história. Na verdade, com expedientes discursivos mais ou menos engenhosos e redundantes, alguns teólogos

*. Instituto de Educação, Universidade do Minho. cestevao@ie.uminho.pt

e recém-convertidos à teoria política vão-nos doutrinando com verdades eternas sobre a coisa pública e a sua gestão, invocando sacrossantos exemplos de virtudes republicanas, mas não só, que podem transformar-nos em arautos da verdade e em modelos exemplares de virtudes públicas.

Dada a volatilidade dos tempos actuais, a referida teologia, agora na vertente mais crítica, defende que, sempre que exista alteração da governação das gentes e dos gentios, haverá que proceder a outras formas de convencimento, a outras metáforas salvíficas e a outros procedimentos de contrição, convocando novas realidades, novos paraísos, novos caminhos do senhor, para que nos regeneremos quer no campo da política, quer no da economia e no da própria ética. Quem não pensar do mesmo modo, passará a ser um gentio, rotulado de conservador ou de arcaico, desconhecedor da natureza do político, uma vez que, para estes críticos, o político é concebido, erroneamente, como se tivesse um lugar específico e bem determinado na sociedade e visasse sempre as “boas causas”.

Penso ser este o cenário que por vezes nos é traçado por certos oráculos a propósito da realidade e da condição portuguesas, com impactos indesmentíveis no domínio da educação.

Apesar das muitas análises produzidas entre nós, claramente apriorísticas a propósito destas questões, não deixa de ser verdade o que por vezes se diz sobre a situação portuguesa, realçando-se, por exemplo, que, sobretudo a partir do 25 de Abril de 1974, se vive em Portugal numa espécie de “epidemia das políticas”, com invocação permanente de outros modelos e de outras soluções. De facto, a sensação que daqui resulta parece remeter-nos para um contínuo *zapping* político, que leva alguns teóricos a aderir momentaneamente a determinadas propostas e soluções sem se fixarem verdadeiramente a nenhuma, como se, deste modo, inovassem e, mais, se redimissem do pecado das políticas antes professadas.

Depois, para serem mais convincentes, fortalecem a sua posição crítica retomando, sem por vezes se darem conta, a tradição de fazer “do fora a essência do que somos” ou do que deveríamos ser como povo, como afirma Eduardo Lourenço, recorrendo a modelos externos, ao que dizem acontecer noutros países, sobretudo nos catalogados no patamar dos países centrais! Parece, assim, que tudo aquilo que vem de fora é que engrandece a alma lusa e se porventura as suas políticas forem retocadas com as cores de países exemplares (como, por exemplo, nesta altura, com requintes germanizados), então estaremos perto de sermos resgatados de uma forma superior.

Um dos efeitos desta *deriva* lusitana verifica-se, como não podia deixar de ser, ao nível do nosso Estado. Considero que este se tornou, para continuar a utilizar uma linguagem de ressonância bíblica, num verdadeiro Estado desnacionalizado, peregrino, mas com vários Moisés, internos e externos, a indicarem-nos o caminho da Terra prometida. Por isso, as miragens do deserto de Sinai acompanham-nos, dando a sensação aos mais cépticos que os próprios deuses devem estar loucos!

Como consequência deste peregrinar do Estado português, a sua organização interna passou a ser moldada de acordo com a concepção de um Estado representante de tribos com poder desigual, que reiteradamente confessam as suas virtudes e denunciam os erros dos outros e dos que os antecederam na condução das gentes lusas, quando, no fundo, não deixam de adorar os mesmos bezerros de ouro. O resultado final deste estado de coisas é, para todos nós, aquele que já há algum tempo Miguel Esteves Cardoso (1998) sentira: “ser português é difícil”.

Hoje, com efeito, temos um país ainda mais pequeno, não só em termos económicos, mas também em termos de direitos. Em tempos de emergência social como os actuais, vivemos de facto numa espécie de progressiva orfandade no que aos direitos diz respeito, devido desde logo às já célebres inevitabilidades, por termos exagerado, como povo, no consumo de “leite e mel” com que as principais divindades tão prodigamente nos dispensaram. Dada a nossa desventura e sobretudo os nossos desvarios, é tempo então de sofreremos as pragas bíblicas.

Como dizem os actuais deuses profanos, no momento actual, o contexto internacional não ajuda a melhorar a nossa condição, para além de se pensar que a expiação dos pecados é a penitência devida aos incumpridores, aos preguiçosos, aos devedores, aos amantes do lado nocturno e epicurista da vida. Consequentemente, o recrudescimento da dureza dos mandamentos da bíblia economicista, que levou a cortes, a contenções, a supressões, a reestruturações em todas as esferas da vida social, é quase uma bênção, que nos recoloca nos caminhos da abundância!

Dentro desta lógica de rigor e de ambiente quase mítico, é normal então que cada vez mais o verdadeiro se identifique com o eficaz e o vendável, e que a pessoa não passe de um conjunto de títulos e expectativas, de um consumidor... frequentemente endividado e que vende todo o tempo da sua vida para sobreviver.

Além disso, e agora numa linguagem mais crua (ou cruel), a nova e sacrossanta ortodoxia neoliberal converte a sociedade numa grande fábrica, sob o jugo da dívida que, como afirmam Hardt & Negri (2012: 20) “oculta a produtividade dos trabalhadores, mas esclarece a sua subordinação”. Com outra vantagem, acrescentam os autores: “a relação devedor-credor tem a virtude de mascarar as enormes desigualdades em que se baseia a sociedade capitalista” (*ibidem*: 20).

Apesar deste cenário algo sombrio, o que fazer?

Sabemos que a grande luta persiste, também no nosso país, entre os defensores do credo da mercadorização e os que pugnam a favor da protecção social e da emancipação. Hoje, imersos numa espécie de humanismo mercantil, a luta pelos direitos de protecção social torna-se difícil, como mais difícil se torna lutar pela emancipação, até porque muitos lutam pela servidão (no trabalho, por exemplo) como se aí estivesse, contraditoriamente, a sua salvação. Embora estas duas lutas (pela protecção social e pela emancipação) tenham frentes comuns, elas são, porém, diferentes, como nos diz Fraser (2012), porquanto a emancipação se prende sobretudo com a luta contra todas as formas de dominação, mesmo as ocultas nas políticas de protecção social.

Esta parece ser a orientação a seguir na luta contra o actual vampirismo mercantil em que os direitos interessam pouco, assim como a justiça social, a não ser que funcionem como auxiliares das metas do mercado ou ao serviço de uma política desculpabilizante do “terror da performatividade” (Ball, 2002).

Por outro lado, se continuamos a ser fabricados como clientes e consumidores, num processo de “reconstrução ética” em que as tomadas de decisão comerciais são as que valem e em que a salubridade democrática deixa muito a desejar, como interpretar, então, os discursos que vêm proliferando na educação, com encômios a determinadas soluções, como as da autonomia, que aparentemente parecem situar-se num registo crítico de bem comum e de justiça, mas que, também eles, podem reforçar a validade, a normatividade e a actualidade do *rationale* empresarialista e mercantil?

Próteses do Estado e do Mercado em Educação

Vivemos hoje, como por vezes se diz, numa sociedade de próteses, que permitem superar muitas das dificuldades com que o ser humano se confronta no seu dia-a-dia, quer no plano mais concreto da locomoção ou da facilitação de outros movimentos essenciais à vida, quer mesmo, em termos mais espiritualizados, no que respeita ao enriquecimento ou superação, por exemplo, das dificuldades educativas e formativas. As próteses, com efeito tornaram-se em extensões do próprio corpo e da mente, facilitando a nossa mobilidade, o nosso gosto, a nossa imagem, ou, num sentido mais abrangente, o nosso bem-estar e o nosso bem-pensar.

Politicamente, poderíamos também defender a ideia de que o recurso actual a modelos político-administrativos de proximidade, mais territorializados, mais rediais, mais “localizados”, nos coloca perante uma verdadeira prótese ao serviço de uma forma pretensamente superior de contrato social. Na esfera da educação, tal solução poderia passar, por exemplo, pelo reabilitar da terapêuticas que incluiriam na sua receita a reabilitação pela via protética.

Neste sentido, considero, por exemplo, que os processos descentralizadores ou autonómicos (como a municipalização) se apresentam frequentemente como verdadeiras próteses estatais, uma vez que amiudadamente não passam de mecanismos de ocultação do poder real e imperial do Estado - o qual continua a delegar a tática, mantendo, porém, a estratégia (ver (Hartley, 1993: 123) - ou então de um processo de “legitimação compensatória” do Estado (Weiler, 1999), uma vez que a base normativa da sua autoridade se tornou cada vez mais precária, sendo por isso urgente reforçá-la, até porque estamos num tempo em que se renovam as críticas à sua imodéstia e monumentalidade.

Por conseguinte, as políticas locais, onde se incluem as de educação, podem significar uma outra forma, mais indirecta, de legitimar ou replicar as políticas centrais, constituindo-se aquelas, objectivamente, em mecanismos de sustentação do Estado centralizador. Esta transmutação torna-se até mais fácil nos dias que correm, uma vez que o “contexto de influência” caracterizado pela “globalmania” que nos invadiu, a localidade é claramente valorizada, para além de as próprias políticas, numa aparente dissolução do Estado, tenderem a apresentar-se como aditivas, multifacetadas e filtradas, propiciando sistemas mais rizomáticos, pluralizados, fragmentados.

Porém, este local tantas vezes acarinhado pelos adeptos de sistemas mais descentralizados, pode encerrar em si certos perigos, afastando-se da sua própria matriz *situada*. Com efeito, ele pode não ter que ver com a satisfação do bem comum local mas antes com a sua folclorização, por exemplo. Depois, o local nunca é exclusivamente local. E mais: nem todos os locais interessam, pelo que, normativamente, uma política diferenciada do local se torna, neste contexto, deveras pertinente, até para impedir, por exemplo, o surgimento de relações de subordinação e de paroquialismo. Ademais, a localidade não é um aspecto necessário da comunidade.

Em síntese, não obstante os efeitos benéficos das políticas valorizadoras do local (ou da autonomia do local) - até pelo que representam como antídoto à globalização neoliberal -, haverá que estar atento ao facto, como acrescenta Giddens (1996: 89), de que “o local se tornou fantasmagórico”, porque as estruturas que o constituem já não estão organizadas localmente. O local e o global tornaram-se, de facto, “inextricavelmente interligados” exigindo, por isso, uma hermenêutica mais rigorosa para a desocultação

do(s) seu(s) sentido(s), até porque hoje, mercê de mecanismos sofisticados de controlo (como as plataformas digitais), vimos assistindo à criação da ideia de que o local é a nova via para a centralização.

Uma outra prótese, com grande aceitação no domínio da prescrição na educação que me interessa particularmente desenvolver neste trabalho, é a que se apresenta sob a forma de autonomia, com posologia de amplo espectro, uma vez que esta pode combater sintomas relacionados com fracturas, deficiências e insuficiências do sistema educativo e das escolas, e assim ortopedicamente corrigir, como se de produto *natural* se tratasse, algumas maleitas do sistema educativo.

Na verdade, a autonomia (tal como a descentralização) emergiu em vários países num contexto de reformas educativas que prometiam *um mundo educativo feliz*, em que as escolas se converteriam em unidades independentes e autogeridas, competindo entre elas por recursos, prestando contas do seu labor, remunerando os professores de acordo com o que produzissem e avaliando os alunos segundo parâmetros rigorosos e padrões de excelência internacionais.

Por outro lado, estas propostas de delegação de poder às unidades locais e de prestação de contas ocorreram dentro de um certo fascínio, não se questionando a possibilidade de elas resultarem do enquadramento da autonomia no processo de *ressurgimento do liberalismo político e mercantil* e do *racionalismo económico* (ver Smith, 2001) encarados como uma espécie de religião que salvaria o sistema educativo, relegitimando-o politicamente.

Mas não é tudo. Outros benefícios da autonomia seriam por demais evidentes: ela redistribuiria o poder, incrementaria a confiança, potenciaria culturas de aprendizagem pela maior sensibilidade às variações locais, entre outros impactos regenerativos. Então, a autonomia como prótese quase sem contra-indicações contribuiria decisivamente para *endireitar* o sistema educativo e as escolas, podendo servir bem os intentos de um Estado que se confrontava com pelo menos dois problemas: o aumento dos conflitos e a perda da legitimidade (ver Weiler, 1996). Por outras palavras, a autonomia ajudaria a uma melhor gestão do conflito social e à expressão democrática, uma vez que, em relação a este último aspecto, ela promoveria particularmente bem a equidade social e educativa, a justiça social, a democratização. Em suma, a autonomia constituir-se-ia como um bom mecanismo de acção sanitária, terapêutica e moral.

Contudo, e de um ponto de vista crítico, a história pode ser outra. Na verdade, os gestores educativos em contexto de autonomia, sob a influência do liberalismo político e mercantil e do racionalismo económico já referidos, tenderam a abandonar, ou a secundarizar, o seu *compromisso com a justiça social*, contrariando a ideia feita que diz que o sistema educativo procura naturalmente a igualdade e que a única barreira está nas dificuldades administrativas. Na verdade, e a título de exemplo, o conceito de autonomia escolar permitiu à Nova Direita da Inglaterra, segundo Walford (2001: 285), introduzir a escolarização diferenciada e a selecção de forma encoberta. Por outras palavras, tal como se concretizou, a opção do governo pela autonomia e pela política de escolha (da escola) tiveram pouco a ver com o desejo propalado de elevar os níveis educativos e ainda menos com a equidade.

Existe, por conseguinte, uma *grande ingenuidade* política subjacente às ideias de autonomia escolar, pois em vez de constituírem a base de uma autêntica reforma democrática, elas têm funcionado em muitos contextos educativos como um instrumento

conservador de carácter empresarialista, ao serviço do gerencialismo, que, segundo Ball (2001: 81), não é mais do que “um ‘mecanismo infinitesimal’ de poder com a sua própria história, trajectória e tática”, funcionando como uma microfísica de opressão que capilarmente penetra o tecido social e organizacional, as relações e as práticas.

Com efeito, poucos negarão, a este propósito, que a autonomia possa constituir-se como uma tecnologia subtil do poder, ao serviço de um centro que permanece poderoso, não obstante os sinais da sua fraqueza se tornarem actualmente mais evidentes. Ball (*ibidem*: 81) insiste que a autonomia é um elemento-chave para conseguir a “directão à distância”, pois ela articula a autorregulação com a microtecnologia de controlo. Ela é uma forma de capilarizar o poder, diluindo as possibilidades da sua localização.

Na autonomia, o controlo exerce-se e apresenta-se frequentemente como um “controlo sem mãos” (ou, na versão actual, como um controlo *digitalizado*, exercido através de plataformas virtuais, por exemplo). Aqui, os incentivos substituem as restrições, a autodirecção impõe-se à coerção, a individualização da consciência orienta-se para o rendimento. Neste caso, a autonomia é uma prática disciplinadora: aumenta a sensação de poder dos indivíduos ao mesmo tempo que os torna mais dóceis e disciplinados. Em síntese: “a autonomia é o panóptico da moderna organização educativa” (Ball, 2001: 86).

Apesar desta leitura mais crítica, uma das soluções para a crise institucional e organizacional das escolas e do sistema educativo está, para muitos autores e para muitos responsáveis políticos actuais, na autonomia, reconhecendo, por vezes, alguns efeitos secundários potencialmente menos favoráveis, sobretudo em alguns dos seus *compostos* sintetizados em laboratórios mais liberais. Tal podia ser o caso do ingrediente relacionado com o reforço da centralidade do director e da adopção de uma liderança de tipo empresarial forte, em que já não interessaria ao director situar-se como o primeiro entre iguais de um grupo de profissionais, mas tornar-se num gestor e num animador de equipas, num engenheiro de relações. Do sortilégio do *efeito director* sintonizado com as receitas de excelência dos *bestsellers* de supermercado dedicados à liderança resultaria algo de quase sobrenatural, pois iria ao fundo da essência humana, tornando-nos pela sua acção, de uma maneira *soft*, mais livres e felizes.

A ênfase noutras próteses, ou noutros compostos, que tendem a acompanhar hoje em dia a autonomia, mais modernos e sofisticados, credores de grande respeitabilidade científica e credibilidade, como sejam a *accountability* e as auditorias, também dá igualmente mais consistência e aceitabilidade à posologia da autonomia do sistema educativo e, em particular, às escolas que o integram. Na verdade, pelas suas virtudes institucionais, pela capacidade de operarem autênticos milagres de qualidade, de responsabilização e de legitimação das escolas, também se revelarão muito úteis para uma ortopedia que reforce a coluna vertebral e a saúde organizacional das escolas (e dos professores), segundo os ditames da ideologia neoconservadora e neoliberal, credibilizando ao mesmo tempo o processo de autonomia pela seriedade assente, entre outros aspectos, na quantofilia e pela ética da legalidade, da imparcialidade, da competência, da responsabilidade, da proporcionalidade, da transparência.

Irei, em seguida, desenvolver um pouco mais alguns destes aspectos da autonomia escolar, tendo presente ainda a realidade normativa portuguesa.

Autonomia: uma prótese complexa para várias enfermidades

Começaria por acentuar que a autonomia tem várias faces, as quais variam consoante os princípios, regulações e racionalidades que defendemos e praticamos e, além disso, cumpre vários fins ao serviço de vários *senhores* para acorrer a vários desideratos. A título de exemplo, relembro o que Walford (2001) diz a propósito do que se passou em Inglaterra e País de Gales. Diz ele que a autonomia serviu para reorientar as organizações escolares, encaminhando-as para uma competição crescente, criando, deste modo, uma hierarquia de escolas financiadas de modo desigual e contribuindo ao mesmo tempo para perpetuar as divisões de classe, etnia e género.

Com efeito, e utilizando a metáfora dominante deste texto, a autonomia não passa frequentemente de uma prótese para vários fins, dependendo o seu sentido e legitimidade dos mundos que estruturam a escola, sejam eles de pendor mais doméstico, ou mais cívico, industrial ou mais mercantil, entre outras acentuações (Estêvão, 2004). Nesse sentido, podemos afirmar que a autonomia é uma prótese com várias funcionalidades, ajustável a várias enfermidades, com formatos e feitios vários, enfim, uma prótese claramente multimodal e multiusos.

Se tivermos em conta, agora, a realidade educativa portuguesa e o que ela anda a fazer à autonomia, podemos destacar, desde logo, o excesso de discurso em torno do conceito de autonomia das escolas, que nos leva a acreditar na sua realidade mesmo que nada, ou pouco, aconteça, tal a insistência e a redundância retóricas! Parece que a preocupação política e “a vontade de poder” se centraram na criação de uma necessidade normativa de algo que urgia tornar essencial não obstante não se saber bem para quê, devendo este mito ser renovado de vez em quando pela promulgação, republicação ou revisão de regimes jurídicos.

Como já escrevi noutro lugar (Estêvão, 2012):

Agora, a redenção do sistema faz-se primacialmente com pequenos gestos (identificando, por exemplo, a necessidade de revisão do regime jurídico de qualquer coisa) que sinalizam a vitalidade do sistema, ou então, com a convocação de figuras quase heróicas (como os líderes), que logo, logo, pela audácia e criatividade, podem facilmente vir a ser considerados os bar tolomeus dias que dobraram o Cabo das Tormentas dos tempos difíceis da nossa educação, permitindo, entre outros feitos, abrir o caminho para um destino mais esperançoso das nossas *especiarias*, como a autonomia das escolas.

Por tudo isto, falar de autonomia é, neste contexto, falar cada vez mais de uma agonia, de um novo drama, que é necessário reavivar frequentemente, sobretudo para introduzir micropróteses nomeadamente ao nível da gestão, procurando ultrapassar, assim, aquilo que alguns teóricos apelidam de disfunções organizativas.

Se lermos os normativos lusos relativos à autonomia, com ênfase particular no último, ou seja, no decreto-lei ° 137/2012, todos reafirmam, em geral, o carácter excelso da educação como serviço público. Neste decreto-lei é reafirmado, logo no seu preâmbulo, este mesmo princípio, embora se acrescente que o actual governo pretende, por este e outros gestos quase mágicos, substituir a facilidade pelo esforço, o dirigismo pedagógico pelo rigor científico, a indisciplina pela disciplina, o centralismo pela autonomia.

Mais à frente, este diploma legal acentua a busca pela flexibilidade organizacional e pedagógica, que se constitui como condição essencial para a melhoria do sistema público de educação. Para tal, convocam-se os sacrossantos mecanismos da reestruturação da rede escolar (nomeadamente através do agrupamento e agregação de escolas); da consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia; da hierarquização no exercício de cargos de gestão; da integração dos instrumentos de gestão (consagram-se mecanismos de responsabilização no exercício dos cargos de direcção e gestão); da consolidação de uma cultura de avaliação (externa e de autoavaliação, com a consequente introdução de mecanismos de autorregulação e melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais); e do reforço da abertura à comunidade.

Todavia, como não se sabe muito bem o que significa “melhoria do sistema público de educação”, todas estas medidas parecem ajustadas e, neste caso, poderíamos dizer que todos os ventos são favoráveis para flutuarmos consoante os humores e a potência do sopro de Neptuno!

Já no que respeita aos princípios orientadores, a sua sacralidade, segundo o decreto em análise, deve ser mantida, repetindo os do decreto-lei nº 75/2008, de 22 de Abril, a saber: *a)* Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação; *b)* Promover a equidade social, criando condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos; *c)* Assegurar as melhores condições de estudo e de trabalho, de realização e de desenvolvimento pessoal e Profissional; *d)* Cumprir e fazer cumprir os direitos e os deveres constantes das leis, normas ou regulamentos e manter a disciplina; *e)* Observar o primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis para o desenvolvimento da sua missão; *f)* Assegurar a estabilidade e a transparência da gestão e administração escolar, designadamente através dos adequados meios de comunicação e informação; *g)* Proporcionar condições para a participação dos membros da comunidade educativa e promover a sua iniciativa.

Como é fácil de constatar, não será pelos princípios activos que o processo de autonomia poderá descambar. Em geral, eles são mui nobres, ainda que suficientemente abstractos para possibilitarem múltiplas soluções, incluindo a de ficar tudo na mesma.

Como princípios gerais de ética (art. 5º do mesmo diploma), ficam esculpidos na tábua da lei: os da legalidade, justiça e imparcialidade, competência, responsabilidade, proporcionalidade, transparência e boa-fé, por mais desencontrados que sejam os nossos entendimentos destes conceitos, assim como a sua tradição e filiação políticas. Mas como prótese multimodal e multiusos, a autonomia, flexível (e removível), tudo poderá suportar, aliviando as várias enfermidades de que o sistema educativo e as escolas possam padecer, mantendo a forma, a sensação, a coloração e até o cheiro da verdadeira autonomia.

Como se nada se alterasse com mais este normativo, a autonomia continua a ser entendida como a “capacidade reconhecida” pelo ministério à escola para esta tomar decisões em vários domínios, “no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão distribuídos”, pelo mesmo mi(ni)stério. O seu exercício continua a pressupor a prestação de contas e “os limites estabelecidos” pela mesma entidade. *Quid novi?*

E para que não haja dúvidas quanto à capacidade do Estado delegante e superintendente da autonomia, ele continuará a orientar as escolas, dando-lhes regimes de verdade, definições, conceitos (como os de ano escolar, de ano lectivo ou de hora, ver despacho normativo nº 13-A/2012, de 5 de Junho) ou até soluções para problemas mais sérios

como os de calcular o crédito horário (eis a fórmula: $CT=KxCAP+EFI+T$, em que K é um factor inerente às características da escola ou agrupamento; CAP corresponde a um indicador da capacidade de gestão dos recursos; EFI corresponde a um indicador da eficácia educativa, que resulta a da avaliação sumativa interna e externa; T é um parâmetro resultante do número de turmas da escola ou agrupamento).

Pronto, pela via salvífica da ciência mais exacta, tudo se resolve e objectiviza, até as margens de autonomia mais ocultas que poderiam resultar de interpretações mais liberais ou libertinas. Com uma vantagem adicional: com este *governing* por fórmulas matemáticas e procedimentos quejandos possibilita-se até a tomada decisões de maneira que pareça que não se decide.

Bom. Para além deste conjunto de intenções, de princípios, de entendimentos (e de excessos que certificam a nossa suposta ignorância), quero sinalizar, agora, uma potencialidade deste normativo, em termos de justiça, partindo dos seus princípios estruturantes.

Torna-se evidente, mesmo por uma leitura ligeira, que o decreto-lei que estou a analisar aponta para uma multiplicidade, ou talvez melhor, para uma amálgama de critérios de justiça que as escolas devem respeitar para se tornarem autónomas.

De facto, a autonomia pode ser construída a partir de uma ordem escolar assente numa poliarquia de princípios de justiça (baseados, por exemplo, na igualdade, no mérito, no amor, na liberdade, na necessidade, na responsabilidade, no mercado), que irá modelar a imagem da escola, tornando-a mais igualitária ou mais meritocrática, mais intimista ou mais mercantilizada, mais localista ou cosmopolita, por exemplo.

A este propósito, já esclareci noutros trabalhos (Estêvão, 2004; ver também 1999 e 2000) que esta multiplicidade e plurivocidade de lógicas e racionalidades atravessa normalmente a ordem escolar e condiciona, entre muitos aspectos da experiência escolar, a compreensão e a finalidade da própria autonomia (ver quadro 1). Então, desocultar esta complexidade é um acto de soberania, que nos permite vincar a nossa posição e irmos para além de simples “usuários da simplicidade”.

Quadro 1: Mundos, concepções de escola e de autonomia

Mundos	Concepções de Escola	Concepções de Autonomia
Cívico	Escola cidadã	Potenciação democrática e participativa
Industrial	Empresa educativa	Para a máxima racionalização
Doméstico	Comunidade educativa	Em nome da maior proximidade às famílias
Mercantil	Escola SA ou McEscola	Maior concorrência e satisfação dos clientes
Mundial	Escola polifónica	Valorização do global

Tendo presente este quadro, podemos afirmar que, no sentido empresarial, a autonomia pode servir para ajudar a conceber as escolas como armazéns de bens de consumo que geram os seus próprios negócios, convertendo o seu pessoal em gestores e empresários. Pode, além disso, facilitar a prática de uma pedagogia mais tecnocrática por parte dos professores, dando-lhes, entre outros aspectos, a sensação de poder enquanto especialistas do ensino e da aprendizagem e uma maior capacidade de vigilância dos colegas. A autonomia seria reivindicada, dentro desta lógica, em nome de uma maior modernização, eficiência, eficácia, meritocracia e racionalização da organização escolar.

Uma outra perspectiva, a *mercantil*, próxima teoricamente daquela, encararia a autonomia como permitindo uma maior competição entre as escolas e, conseqüentemente, uma maior satisfação dos clientes. O objectivo seria transformar a escola, pela sua organização interna e pela sua pedagogia altamente selectiva, numa organização-íman, numa mcEscola, capaz de atrair, no mercado educacional concorrencial, os melhores clientes e até os melhores recursos humanos, obcecados pela performatividade. Os professores seriam sobretudo recursos que, por soluções mágicas (através, por exemplo, das competências), se tornariam subjectividades mais flexíveis e vendáveis.

Por sua vez, uma das propostas mais enriquecedoras de autonomia, que vai no sentido da potenciação cívica, é aquela que a entende como um processo que possibilita à escola poder construir *o seu bem comum local*, sem descurar o facto de esta construção ser eminentemente política, ou seja, implicar eventualmente conflito, negociação, acordos, resistências, até porque é sabido que o actor escolar não é unívoco e constante: passa o seu tempo a arranjar contradições, a usar rodeios, a produzir ajustamentos entre os seus desejos, os seus valores e os seus actos, a reavaliar o seu ponto de vista, a construir compromissos provisórios.

Há ainda outras formas de fundamentar e justificar a autonomia, quer a partir da maior proximidade relacional da escola às comunidades locais, quer pela articulação que propicia entre a escala global e a local.

A perspectiva teórica exposta defende claramente a ideia de que os actores educativos mobilizam diferentes princípios de justiça na sua experiência de autonomia e na sua justificação, embora não lhe atribuam exactamente o mesmo peso. Há assim, como que uma combinatória de princípios de justiça que subjazem às nossas argumentações e juízos sobre a autonomia da escolas, nem sempre conciliáveis entre si, mas que, frequentemente são compatibilizados por construções de justiça intermédias, que não são puras, mas sim combinações mais ou menos estabilizadas.

Por outras palavras, o discurso da autonomia permite várias apropriações, vários regimes de verdade e de poder. Ele é, repito, uma prótese multiusos, que pode acudir a várias enfermidades e servir vários senhores. Mas, pela sua importância e fascínio, o Estado não tem abdicado de a utilizar como uma promessa a cumprir, capaz de nos levar a outras paragens, situadas porventura numa nova geografia relacional em que as noções de centralidade e de marginalidade poderão adquirir um novo sentido e ganhar novas dimensões.

Conclusão

Numa democracia peregrina e por vezes surreal como é a nossa, a autonomia tende a ser também uma miragem sobretudo quando entendida como capacidade de gerir e decidir sobre o destino dos recursos específicos da escola (incluindo os financeiros) no contexto de recursos estatais escassos. Contudo, como uma prótese do Estado central enxertada no local, uma certa autonomia pode, do ponto de vista estatal, funcionar bem, ainda que (ou por isso mesmo) de forma inócua ou desvitalizada.

Com efeito, no nosso país, com os vários normativos que têm vindo a ser publicados neste domínio da autonomia, o discurso surge como saturado por actos de fala que pretendem convencer-nos da bondade desta medida. Além disso, no atropelo de

decretos e despachos sobre a autonomia com que o nosso ministério da educação nos tem brindado, ele dá a entender que quer ensinar o professor e toda a comunidade a amarem a autonomia, pelas suas inegáveis virtudes intrínsecas. E se tal acontecesse, o mundo feliz regressaria às escolas e todos bendiríamos o dia do nascimento da nova aliança entre o central e o local que através da autonomia se anuncia!

Não deixa de ser curioso constatar, ainda, que este ímpeto para celebrar a autonomia se integra particularmente bem na cultura de exaltação, mediatizada, de efeitos imediatos, espectaculares, de segunda mão, protética (ver Lipovetsky, 2010; Innerarity, 2011), mas que pouco ou nada altera o estado de coisas vigente, como se, neste caso, a autonomia não passasse de facto de mais uma iniciativa indolor, eventualmente indutora de uma espécie de felicidade *light*, até pelo prazer de aparentemente nos propiciar, qual *big brother*, cenas mais íntimas da vida escolar.

Assim sendo, a autonomia seria, como realcei neste trabalho, uma prótese epistemológica, política e organizacional para aquilo que não se compreende bem ou para o que já não se compreende, quedando-nos na “superfície do uso” ou transformando-nos em “clientes da simplicidade” (ver Innerarity, 2011).

Penso, para terminar com uma nota mais positiva e para impedir uma certa banalização da autonomia, não ser possível raciocinar normativamente sobre ela sem referência à construção de um bem comum local educativo, o que exige, não apenas o investimento na sabedoria para educar e a rectidão para integrar os estudantes na vida social (ver Barroso, 2005), mas também a mobilização de princípios de justiça, seja eles de redistribuição, de reconhecimento ou de representação (participação), entendidos como três eixos de todo o projecto emancipador quer na sua vertente política, quer na sua vertente social, no dizer de Fraser (1997 e 2007)

E se os tempos actuais são difíceis, talvez as novas produções de verdade que implicam, segundo Hardt & Negri (2012: 111), a criação de novos “afectos políticos”, nos permita uma negociação mais sensata e calorosa do modo de estarmos juntos com os outros, criando verdadeiros vínculos sociais e políticos tendo em vista a construção de uma sociedade democrática “baseada na partilha aberta do comum”.

Se a autonomia no campo escolar for capaz também de criar novas verdades e novos afectos, como processo “destituínte” para preparar um novo poder constituinte, então...

Referências bibliográficas

- Ball, S. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 12, nº 2, pp. 3-23.
- Ball, S. (2001). Cultura, costes y control: la autonomía y la enseñanza de carácter empresarial en Inglaterra y Gales. In J. Smith (ed.), *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*, Madrid: Akal, pp. 77-97.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), pp. 725-751.
- Cardoso, M. (1998). *Os meus problemas*. Lisboa: Assírio e Alvim.
- Estêvão, C. V. (1999). Escola, justiça e autonomia”. *Inovação*, vol. 12, nº 3, pp. 139-155.
- Estêvão, C. V. (2000). Repensar a autonomia das escolas à luz de uma cartografia da justiça. *Revista InFormação*, ano 8, n.º 1, Dez., pp. 35-50.
- Estêvão, C. V. (2004). *Educação, justiça e democracia*. S. Paulo: Cortez.

- Estêvão, C. V. (2012). *Políticas & valores em educação. Repensar a educação e a escola pública como um direito*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.
- Fraser, N. (1997). *Justice interruptus: critical reflections on the 'postsocialist' condition*. New York: Routledge.
- Fraser, N. (2007). Reframing justice in a globalizing world. In T. Lovell (*Mis*)recognition, social inequality and social justice. Nancy Fraser and Pierre Bourdieu. New York. : Routledge, pp. 17-35.
- Fraser, N. (2012). *Marketization, social protection, emancipation: toward a neo- polanyian conception of capitalist crisis*. www.sophiapolhypotheses.org/.../Texte Nancy Fraser... (acedido em 4 de Fevereiro de 2013).
- Giddens, A. (1995). *As consequências da modernidade*. Lisboa: Celta.
- Hartley, D. (2001). El estado evaluador y la autonomía de la educación: motivo de reflexión?. In J. Smith (ed.). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*, Madrid: Akal, pp. 119-137.
- Hardt, M. & Negri, A. (2012). *Declaración*. Madrid: Akal.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Lipovetsky, G. (2010). *O crepúsculo do dever*. Coimbra: Almedina.
- Smith, J. (2001, ed.). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*, Madrid: Akal.
- Walford, G. (2001). Las escuelas autónomas, la elección y la equidad. In J. Smith (ed.), *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*, Madrid: Akal, pp. 271-289.
- Weiler, H. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa, in M. Pereyra, J. Mínguez, A. Gómez & M. Beas (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor, pp- 208-233.

In the plot of school autonomy, the organisational mediation*

Elisabete Ferreira**

Abstract

Neste trabalho são apresentados os resultados de uma investigação Portuguesa sobre o desenvolvimento da construção social da autonomia, enfatizando ainda, dentro de um contexto de interdependências e intersubjetividades, o papel central da ação humana comprometida com as questões da mediação organizacional e entendida como a participação, o envolvimento e a responsabilidade compartilhada de todas as pessoas da comunidade escolar. Isto não é específico para Portugal, mas sim para a generalidade dos contextos educativos Europeus. Esta abordagem interacionista permite compreender o trabalho da mediação organizacional como tradução e reinterpretação desenvolvida em compromisso. Uma cultura forte e cooperativa baseada na partilha de tradições, crenças e valores juntamente com a flexibilidade e inovação é apresentada para lidar com a incerteza constante, a ambiguidade e o inesperado. A ação humana exige um conhecimento informado, força de vontade, liberdade e responsabilidade, resultando no desenvolvimento de um ser que tem força de vontade, que é capaz de pensar e criar, agir, refletir e escolher (em um apelo para a autoria do *self*) a fim de desenvolver mais autonomias criativas com um maior grau de solidariedade do trabalho para a comunidade.

Palavras-chave: Autonomia escolar, mediação organizacional, ação humana.

Abstract

In this paper, the results of a Portuguese research on the development of the social construction of autonomy are presented in their specificity, yet emphasising, within a context of interdependencies and intersubjectivities, the central role of human agency, committed to issues of organisational mediation and understood as participation, involvement and shared accountability of all persons acting in a school organisation. This is not specific to Portugal, but rather a common generality in European educational contexts.

These interactionist approaches allow understanding the work of organisational mediation as a translation and reinterpretation developed in compromise. In organisational mediation, relational and communicational approaches, the ethics of affection and of relation, and the

*. This text brings together the development and results of school autonomy achieved through our research studies in educational administration in Portugal since 1998, until the recent European developments. Therefore, there is also a partial exposition of, among others, the ideas of the author's PhD. thesis on the genesis of school autonomy in Portugal and of the presentation of a communication in the Congress AMSE 2008 in Morocco, The Globalization and Education for a Knowledge Society. Emphasis is put on the author's continuity and relevance of the research and ongoing studies on issues related to educational administration, decision making and autonomous school leaderships.

** . FPCE-Universidade do Porto

organisational and communicational acting of autonomous human agency are articulated. A strong and cooperative culture based on the sharing of traditions, beliefs and values is presented, together with flexibility and innovation to deal with the constant uncertainty, ambiguity and the unexpected.

As defined, human agency requires informed knowledge, willpower, freedom and responsibility, resulting in the development of a being who has willpower, is able to think and create, act, reflect and choose (in an appeal to the authorship of the self) in order to develop more creative autonomies with a higher degree of solidarity working for the community.

Keywords: School autonomy, organizational mediation, human agency.

1. Conceptual framework

1.1. Autonomy and Modernity as a time of paradigmatic recombination

Assuming a position of alliance with a critical view of modernity, and witnessing the loss of the meta-narratives, the fragmentation and the plurality of modernity towards an opening to new achievements in society must be assumed. This allows considering delayed modernity (Giddens 1996) not only as a time of paradigmatic transition (Ibid.), but also as a time of paradigmatic re-composition or recombination (Ferreira 2007). This latter point of view allows asserting the necessity of training human beings aiming at humanising human relations in order to deal with the tension and the potential threats of worsen and dehumanized capitalism, transforming it easily into pleasant challenges of people humanisation and development.

In social sciences, there is presently the witnessing of the (re)affirmation of the analysis of human communication and subjectivity, and the starting ideas may then be expressed in the sense of the influence and articulation of personal life contexts with the varied social contexts of those people, namely professionals and politicians, as well as the idea that whichever the personal problems may be, and above all the dimension that is attributed to them, they are not directly drawn from the situations, but rather from the perception that is created by the people involved. In this perspective, the way out of any impasse requires a mediating translation and consists of the possibility of a new framing or re-interpretation of the situation, that is, to change and to extend the field of vision contemplating, thus, different perspectives and new data.

According to the School of Frankfurt, and as mentioned by Giroux (1986, 36), the critical theory “becomes a transforming activity that sees itself as explicitly political and that engages in the projection of a future that has not yet come about”; the issue is, therefore, about seeking and fighting for a better and more human world without injustices.

Sennett (2001, 47) reminds us that “The conditions of time in the new capitalism have created a conflict between character and experience, the experience of disconnected time is threatening the capacity of people to form their respective character as sustained narrative”. As the author states, the world has never experienced stability and people have become accustomed to various improvised ways of survival, but “What is particular about the today’s uncertainty is that it exists without any imminent historical disaster; instead,

it is woven into the daily fabric of a vigorous capitalism.” (*Ibid.*). In this perspective, Sennett’s warnings are also useful to us: “short term capitalism threatens to corrode character, particularly the qualities of character that bond human beings together and confer a sensation of a sustainable ‘I’ in each one of us” (Sennet 2001, 41).

In line with this, a new and deeper knowledge is advocated that raises the interest and the desire to construct of a more autonomous and fair society, and a more satisfying one for people and their communities and cultures, which, collectively and in cooperation, are capable of reclaiming and restoring society. This is a difficult but not impossible task. However, contemporary society should be alert to other perspectives, while there is hope, of warnings or signs as well as possible and desirable paths.

Maffesoli (1998) advocates an open rationality, of sensitive experience, designated by the author as a sensitive reason of passions (erotic). In the explanation and understanding of complex social phenomena, he alerts to the fact that “this gradual surrendering of ‘erotic’ thought, that is, of a loving attitude towards life in its entirety, tends to favour a normative and justifying attitude” (*Ibid.*, 44). In this context, the author appeals to the synergetic expression of the reason and of the sensitive, because “the affection, the emotional and the affective, which are associated with passion, are no longer confined to a separate domain, or simply confined in the sphere of the private life” (*Ibid.*, 53); therefore, only a rationality that has “a sort of enthusiasm” (*Ibid.*) is capable of explaining the totality of social and human phenomena. In this emotional rationality enthusiasm assumes a relevance of commitment in people and which goes against the anomie of behaviours, thus emerging the possibility of organizational mediation.

As far as the crisis in schools is concerned, its pedagogical direction, its specific nature, relational, communicational and organisational is vouched for; however, in terms of order and bureaucracy, this is what hinders a democratic and democratising government and limits autonomy, understood these days as freedom, authority and independence, and closely linked to democracy and change.

In what concerns the crisis (Ribeiro 2006), many people do not identify themselves in these changes in terms of mentalities occurring in the educational arena; however, nobody can remain indifferent to them. What remains to be known is the extent to which education is a victim of this situation of consecutive changes or one of its major responsible, because whenever change occurred, education was present. Consequently, and given the current context of crisis, Portuguese teachers feel threatened and confused, losing the enthusiasm which is critical for the relational dynamics required by education, and which praises the status and the social role of the teacher as a professional of cared relations and of human interaction.

Nóvoa claims that “educational realities are paradoxical and often contradictory. All the theoretical efforts made to try to understand them have to get away from explicatory linearity and to reflect on the complexity of the positions in confrontation” (Nóvoa et al. 1995, 10). In this perspective, the importance of the study of schools as communicational and relational spaces – that is, social ones – contains unique levels of specificity that allows not reflecting exclusively upon school the developing society, but rather a given interaction that mirrors diverse autonomies. In fact, informed knowledge about autonomy and school management in Portugal and abroad seems to be vital in order to take political decisions and carry out strategic actions in the matter of school governance.

1.2. School Autonomy

Following the aforesaid line of reason, and with regard to autonomy, Giroux (1986, 139) states that “theories of resistance deepen our understanding of relative autonomy” which, in turn, increases the frequency of contradictions. In this sense, he asserts “the role attributed to human action and to experience as central mediating links between the structuring determinatives and the lived effects.”

From the results of the Portuguese research¹ on the development of the social construction of autonomy and of school autonomy, and within the scope of the present (and ongoing) research (Ferreira 2004, 2007, 2010), there is also the evidence of a context of politics and of interdependences and inter-subjectivities, of organized collective action, where *human agency*, understood in the participation, the involvement and the co-responsibility of all the people who take part in school or in any other type of organization, assumes a central role, both promised and committed to and in questions of organisational mediation. On the one hand, *human agency* understood in the participation, involvement and shared responsibility of all persons acting in a school or other organization; on the other hand, the organizational mediation herewith referred to as understanding of the ethical dilemmas in organizations.

Still on the subject of the discourses about autonomy, it is worth stressing that any project of autonomy requires a subject who is autonomy originator and, in as far as school autonomy is concerned, there has to be a daily group in the school enthusiastic enough to change the school everyday life, that is, the life of schools.

It is important to note that any analysis or balance on autonomy has to be temporary and unfinished. The present paper approaches the study and the set of hypotheses of autonomous possibility drawn up in the educational field for the government of the school, when the author sought to understand the genesis of the construction of school autonomy and its implementation in the governance of the public high school system deriving from the regulating proposal of the autonomous regime, administration and management of the public establishments of pre-school education and of basic and secondary education, including respective associated schools (Ferreira 2007).

At the beginning of school autonomy, the crisis was witnessed in its double meaning of risk and opportunity for change. In the study of the concept of school autonomy, it became clear that this is a relational and plural concept; in pursuing more autonomy, the school becomes emancipated and resists domination and its deep-rooted bureaucratic adaptation, which is the most common reality in schools. Thus, the basis consists of studies of autonomy, understood as the process and experience of political life intimately linked to the democratization of democracy. In closing, there is also the concept, two possibilities, one of regulatory and the other emancipatory mainstay.

1. As we have stressed, such results on the movement of autonomous schools is not exclusive from Portugal. In European terms, school autonomy paradoxically follows the trinomial quality, assessment and school effectiveness, aiming at the improvement of the results and school and social welfare, highlighting, hence, the relational co-responsibility in the issues of school autonomy in Europe. Emphasis should be put on the essential contribution of some Portuguese authors who, through their work - research, articles, advice, monitoring and evaluation -, have brought new knowledge and analyses on school autonomy and from which the following ought to be referred: Licínio Lima, José Alberto Correia, João Barroso, João Formosinho, Carlos Estêvão, Sousa Fernandes (among many others).

2. Methodology

Our methodological approach consists essentially of a qualitative option in which, in some aspects, quantitative techniques, juxtaposed with an interpretive paradigm, are used. In this heuristic form, we give preference, in this research, to the contact with the subjects, instead of the previous goal of answering certain questions of a hypothetical nature, that is, the purpose is not to confirm hypotheses, but rather to build a grounded theory emerging from data analysis. Through the search for details and experiences in school context, comprehensive goals of social dynamics were drawn up, which, in turn, “allows subjects to respond according to their personal perspective, instead of having to shape to previously prepared questions” (Bogdan and Biklen 1994, 17).

In this article, we use part of the data collected in the genesis of school autonomy in Portugal, namely through questionnaire surveys to students and teachers, and data from analysis of interview guides, performed either to students or to teachers, gathered either individually or in focus groups. With the purpose of mobilizing a wide array of information in different administrative moments, we used also data collected through interviews to school leaders, as well as document analysis of various reports and European and national studies, in order to better understand different approaches to school autonomy. As to the analysis procedures, we used the Excel program for treatment of the questionnaires and construction of figures, tables and graphs; for the documents and interviews, content analysis was carried out. In this text, and from the large amount of materials collected, we mobilized the ones with largest impact, with the aim of understanding the composite and paradoxical genesis and development of autonomy in the European context, interpreted through the two fundamental powers: the regulation and the emancipation ones.

3. Discussion and analysis of results

Through these two powers, that is, the emancipatory and the regulator ones, it is possible to present and discuss the following results, both on school autonomy and on the organizational mediation.

Moreover, the context of school autonomy and the deepening of the development of autonomy tend to show evidence of tension and even of co-existence, within the same educative actor, of the regulatory mainstay (that shows signs of predetermined policies and orientations under the control of the State or the market and, thus, demands conformity to the rules) and of the emancipating mainstay (that prioritizes policies and orientations of freedom, independence, equality and critical thought).

In the impasses and conflicting visions of autonomy, and in this perspective, a typology of autonomy has been constructed: the rehashed autonomy, the quasi-autonomy, the round autonomy, the crisis autonomy and the wise autonomy, thus acknowledging the dynamic and plural possibility of autonomies and their co-existence. In short, the diagram represented in Figure 1 presents: the rehashed autonomy, which is constructed in a rationalism of a conservative and traditional logic, that is, in a functionalist rationality; the quasi-autonomy, which is developed in a neo-liberal logic of competitive market for education and, therefore, showing evidence of a strategic rationality; the round autonomy, which is structured according to the norm and to the legal procedure of authoritarian

power and regulating logic, in a bureaucratic rationality; the crisis autonomy, which can reflect the concurrence of the previous autonomies, as well as its existence *per se*, and even, the reading of the genesis of autonomy and its implementation as crisis autonomy in which regulating and emancipating powers are reflected, in a political and instrumental rationality, most of the time confused and paradoxical and even of entropy, and also functioning consequently as a trigger for other radical possibilities. And finally, the wise autonomy is, thus, renewed and creative, highlights human interactions in their reasons and emotions, hence, brings the centrality of a human agency of “a wise reason of passions”, which, according to Maffesoli (2003), requires a rationality of enthusiasm and ethics, of wanting. Thus, the wise autonomy expresses critically in a logic of emotional rationality that both is and stands for a communicative and emancipatory rationality.

All this autonomous dynamic is mediated by a set of demanding actions, and synthesized with multi-referential relations in the following ideas: in a human agency – capable, critical, with a questioning and creative will –, in an ethics of affect and of human relations and with informed knowledge, taking place in dialogues of autonomies, in a communicative organisation that demands an engaged educative policy with the local people and communities, in an appropriate and on-going way, for the commitment to the deepening of autonomy.

Accordingly, and as shown in Figure 1, the aim is, then, to present the diverse proposals of autonomy (identified in the empirical work), characterizing them by concepts or keywords and highlighting the possibilities of interconnection or of isolated action and necessarily mediated by a set of vectors essential to the human agency and to the political, organisational, communicational contexts, so that in the schools autonomous dialogues and rigorous knowledge may prevail. Thus, the intention follows to underline the possibility, composite and contradictory, potentially inherent to the exercise, to the practice and the deepening of school autonomies.

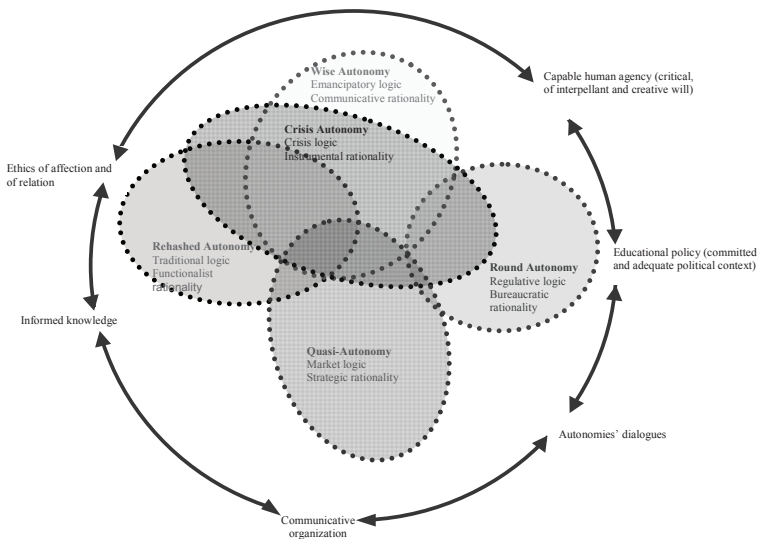


Figure 1: Dynamic construction of school autonomies

Therefore, this effort definition emphasizes fresh possibilities which can point either towards the conceptualization of organizational mediation, or towards its presentation while discussing results. Moreover, and from our point of view, the dynamic articulation of school autonomy is made in its demand and the emergence of organizational mediation.

This whole autonomous dynamic is mediated by a set of actions and of demanding relations, summarized and multi-referenced in the following ideas: in a human agency, that is, in a group of people who, in their interactions, are capable, critical and owners of creative and interpellant will, these dialogues of autonomy are experienced within an ethics of affection and of the relation, and within an informed knowledge, in a communicative organization which claims for an education policy committed to the people and to local communities, in an appropriate and continuing way, so that the commitment to deepen autonomy may be a reality.

Consistent with this autonomous dynamic, people both act and do things according to a given culture shared by beliefs, ideologies and certainties, which are more or less consensual and generic, as well as being creative and innovative of meanings, when they attribute new meanings and interpretative and inter-subjective readings of the world, being autonomous authors in the school microcosms.

It is a question, then, of accepting the tension of dialogical tension which permanently maintains “the contradictory complementarity” (Correia 1998, 183) and the participative involvement of a *human agency* which is critical for the development and deepening of autonomies, requiring occasionally organisational mediation.

Additionally, Giroux (1986, 158) captures this notion and advocates, for a transforming practice, the “civic courage”, considering it central and representative of “a form of behaviour in which the person thinks and acts as if he/she lived in a real democracy. It is a form of bravery that aims at destroying idols, myths and preconceptions”.

In this perspective, it is the responsibility of the organising mediators, of the schools’ human agency, to take full advantage of “the contamination” that most suits them in the situation in cause, devoting themselves collectively to an educative project that demands approval and appropriate political commitment for service to the local community.

This work was not intended to be just “a sociology of denunciation” (Correia 1998, 109); it is, rather, an opportunity for other demanding autonomies, of listening (and wise). The objective of this study was to claim for the wise autonomy a communicational and active role of human action recombined in a composite logic of actions: wise (Hameline 1995), communicational (Habermas 1987), dialogic (Freire 1997) and critical (Giroux 1986) that should follow logics of interpretation, accomplishment and translation, so that slowly, gradually and continuously, the dialogues of autonomies may come to materialize. In other words, the intention is to highlight the emergence, in organizations, of practices of signification and of explanation of the people’s interactions in diverse contexts and with different cultures that require communicative and relational competences for the development of cooperative and sharing processes and which, in that complexity, point towards the need of translation and significance, herewith designated by organisational mediation.

There is, in fact, a strong political reason for the construction of the school autonomy and for the impact that different policies will have at the level of autonomous development to occur in schools by means of a capable human agency which empowers organisational

mediation, understood as a transforming dialogue of relational responsibility towards a construction of an autonomous communicative organization (Ferreira 2007, 2009), that is, accepting the sharing of relational responsibilities generating an ideal of change, of transformation of the existing public school into the desirable one.

The promised organisational mediation in a human agency is also action-reflection-action of the actors, and is developed in a process of becoming tangled up in a plot in which the action takes place in a ‘in-between’, in a constant effort of doing and undoing (entangled and tied up, at times chaotic) because it deals with risk, danger and confidence on a reflective basis and, hence, it allows mediation, knowledge and it is wise for the actor.

In the perspective hereby advocated, the recognition that this logic may happen through organisational mediation which is engaged with people and in a wise autonomy is due to the belief that it assumes a radical change in the organisational look upon autonomy, which requires school actors to act with courage and “civic courage” (as Jablin 2006, and Giroux 1986, refer).

More specifically, and in which concerns the decision-makers in the government of the autonomous school, attention should be drawn to Jablin (2006), with regard to the development of the studies on leadership and on the defence of transversal knowledge of and in the leadership at the service of common good; the author puts forward the idea of courage, considering it along the lines of “three models: willingness to take risks, awareness, power and fear, at times, elaborated” (Ibid., 102).

Moreover, Giddens (1996) also advocates the need for persons to deal, simultaneously, with risk and confidence, which, in the author’s perspective, means an increase of *social reflectivity*, that is, to think constantly and to reflect upon the different perspectives and the circumstances of our daily interactions.

Thus, it becomes possible to think the organisational mediation, established in the desire for the development of ethic and communicative knowledge, based on a practice of other wise(-er) autonomies and that requires a greater investment, commitment, informed and deepen knowledge of autonomy through *an educational policy which is claimed and mediated by the human agency*.

4. Final Remarks

Ongoing research studies and the ways of approaching the issue of school autonomy have been gaining momentum at the transnational level, which accentuates more global and European movements that may be summarized in the public promotion of policies of European education based on the quality of education and efficient management of public funds through the principles and the consecration of autonomous schools.

These perspectives underline the political dimension of education and the visibility of the individual action and of the collective education, and thus defined, the *human agency* requires, on the part of its citizens, informed knowledge, will, freedom and responsibility, resulting in the development of a person with willpower, capable of thinking and creating, acting, reflecting and choosing (in an appeal to the self author), in order to develop more supportive and creative autonomies at the service of the community.

These are times of change and contradictions, in which personal and social life and science look for new relations, which intensify attributed importance, in organizations, to

people and to their dynamics of interaction, to culture, to (micro) powers and to the salient influences in the interdependence of autonomy and of a human agency. This application of creative and innovative approaches allows understanding the work of organisational mediation as a translation and re-interpretation significantly developed and committed to an autonomous human agency. Therefore, the emergence and the need for organizational mediation take place to deal with the paradoxes and the dilemmas of the contemporary society and to the development of a rationality of the knowledge as understanding.

References

- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos* [Qualitative research in education. An introduction to theory and methods]. Porto: Porto Editora.
- Correia, J. A. (1998). *Para uma teoria crítica em educação* [For a critical theory in education]. Porto: Porto Editora.
- Ferreira, E. (2004). A autonomia da escola pública: A lenda da estátua com pés de barro [The autonomy of public schools: The legend of the statue with clay feet]. *Educação, Sociedade & Culturas* 22: 133-152.
- Ferreira, E. (2009). (D)Enunciar as Autonomias na governação da escola pública portuguesa como contributo compreensivo da mediação organizacional [Reporting the autonomies in the governance of Portuguese public school as an understanding contribution of organizational mediation]. In *Tutoria e Mediação em Educação* [Mentoring and Mediation in Education]. ed. Ana Margarida Veiga Simão, Ana Paula Caetano and Isabel Freire, 171-181. Lisboa: Educa.
- Ferreira, E. (2007). (D)enunciar a autonomia – Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia na escola secundária [Reporting the autonomy – Contributions to understanding the genesis and construction of autonomy in high school] PhD diss. University of Porto, Faculty of Psychology and Educational Sciences.
- Freire, P. (1997). *Pedagogia da autonomia – Saberes necessários à prática educativa* [Pedagogy of Autonomy – usefull knowledge for the teaching practice]. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Giddens, A. (1996). *As consequências da modernidade* [The consequences of modernity]. Oeiras: Celta Editora.
- Giroux, H. (1986). *Teoria crítica e resistência em educação* [Theory and resistance in education]. Petrópolis: Vozes.
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel (I et II)* [Theory of Communicative Action (I and II)]. Paris: Fayard.
- Hameline, D. (1995). O educador e a acção sensata [The educator and the sensible action]. In *Profissão professor* [Profession teacher] António Nóvoa et al., 35-62. Porto: Porto Editora.
- Jablin, F. M. (2006). Courage and courageous communication among leaders and followers in groups, organizations, and communities. *Management Communication Quarterly* 20, 1: 94-110.
- Maffesoli, M. (1998). *Elogio da razão sensível* [Praise of sensible reason]. Petrópolis: Editora Vozes.
- Maffesoli, M. (2003). *Entre o bem e o mal. Compêndio de subversão pós-moderna* [Between good and evil. Compendium of postmodern subversion]. Lisboa: Instituto Piaget.
- Nóvoa, A., Hameline, D., Sacristán, J. G., Esteve, J. M., Woods, P., and Cavaco, M. H. (1995). *Profissão professor* [Profession teacher]. Porto: Porto Editora.
- Ribeiro, A. (2006). December. *Professores na escola de hoje: Do difícil equilíbrio entre desafios e perícia* [Teachers in today's schools: The difficult balance between challenges and skill]. Closing Conference of the II Colóquio DCE-UMA and VII Colóquio Internacional da Sociedade Europeia de Etnografia na Educação (SEEE) “Educação e Cultura”. Funchal, Madeira, Portugal.

Sennett, R. (2001). *A corrosão do carácter – As consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo* [The corrosion of character – the personal consequences of work in the new capitalism]. Lisboa: Terramar.

**AVALIAÇÃO, CULTURAS ORGANIZACIONAIS E
RANKINGS ESCOLARES**



Avaliação de professores em Portugal: da legitimação do avaliador no processo de avaliação por pares¹

Ana Cristina Salgueiro*

Jorge Adelino Costa**

Resumo

A introdução de um novo modelo de avaliação do desempenho docente em Portugal, a partir de 2007, ocorreu em simultâneo com alterações na carreira docente, designadamente com a criação das categorias de *professor* e *professor titular*. Os professores titulares surgem com uma categoria hierarquicamente superior, sendo-lhes atribuídas funções de coordenação, supervisão e avaliação de desempenho docente. É neste contexto de implementação de práticas avaliativas mais exigentes e com reflexos significativos na carreira e na profissão dos professores que se insere o estudo aqui apresentado. O seu propósito consistiu em pesquisar, do ponto de vista da análise organizacional e seguindo uma metodologia de estudo de caso, o modo como ocorreu, na perspetiva dos docentes implicados, este processo de avaliação (ciclo 2007-2009), centrando-se na compreensão do papel desempenhado pelos professores titulares, e da sua legitimação, num modelo de avaliação por pares e num quadro legal de verticalização da carreira docente.

Palavras-chave: Avaliação do desempenho docente; professores titulares; avaliação por pares.

Abstract

The introduction, since 2007, of a new model of teacher evaluation in Portugal came about simultaneously with changes in the teaching career, namely with the creation of the categories of teacher and teacher with tenure. Teachers with tenure are presented as a higher category of teachers. They are assigned with functions of coordination, supervision and evaluation of teaching performance. The study presented here has been carried out under this context of implementation of more demanding assessment practices with significant impact on the teachers' career and performance. As a case study under an organizational analysis framework, the purpose of this study was to ascertain the development of this evaluation process (2007-2009 cycle) from the perspective of the teachers involved. Further, this study had as focus the understanding of the role of the teachers with tenure and its' validity under a model of peer evaluation and a legal framework of a teaching career that is vertical in its' orientation.

Keywords: Teacher evaluation; titular professors; peer evaluation.

*. anasalgueiroac@gmail.com

** . jcosta@ua.pt. Universidade de Aveiro.

1. Este trabalho é financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Fatores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto “Avaliação de Desempenho Docente: compreendendo a sua complexidade para a tomada de decisões fundamentadas na investigação” (PTDC/CPE-CED/104786/2008).

Introdução

Nos últimos anos, uma das alterações mais significativas conferida à profissão docente prende-se com a avaliação do desempenho dos professores. A alteração ao Estatuto da Carreira Docente (ECD), efetuada em janeiro de 2007 (Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro) instituiu um novo sistema de avaliação do desempenho docente (ADD), manifestamente diferente da avaliação a que os professores estavam sujeitos. Assente num conjunto de “bons princípios”, designadamente a progressão por mérito na carreira, a observação de aulas, a relevância atribuída à autoavaliação e a existência de múltiplas fontes de evidências (Santiago et al., 2012), este sistema de ADD instituiu um novo quadro avaliativo, com reflexos nas escolas, impondo-lhes ações e procedimentos em conformidade com esta nova realidade, e, igualmente, na classe docente, onde o resultado da avaliação atribuído aos docentes passou a ter efeitos na progressão na carreira e na graduação profissional (para efeitos de concurso de mobilidade docente e de acesso à carreira).

Também a carreira docente é objeto de mudança, após 2007, emergindo a divisão da mesma em duas categorias – *professor* e *professor titular* – instituindo-se, assim, uma diferença hierárquica entre os professores. Ao ser considerada pelo legislador como “categoria superior”, aos professores titulares são atribuídas funções de coordenação, supervisão e avaliação do desempenho docente (Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro). Para além de impor restrições na progressão na carreira, a hierarquização dos professores por categorias diferenciadas surge, também, no âmbito do novo sistema de ADD, em virtude de o mesmo instituir a avaliação por pares e ser forçoso designar avaliadores entre os professores de cada escola. No entanto, esta medida foi significativamente contestada pelos professores, originando constrangimentos na implementação da ADD, atendendo a que os professores titulares desempenhavam uma das funções mais importantes na avaliação – a de avaliadores. Acresce que a classe docente sentiu este sistema de ADD como “algo ‘imposto’ e ‘contra os professores’” (Flores, 2009: 251).

Mas não foram somente os docentes que se viram confrontados com uma realidade de maior exigência e de prestação de contas. Também às escolas e aos diferentes setores da administração pública foram aplicados sistemas de avaliação mais rigorosos, baseados em critérios diferenciadores, com vista ao incremento de uma maior eficácia dos serviços e das práticas, bem como de redução de custos. A ADD surge, desta forma, num quadro amplo de aplicação de sistemas avaliativos a diferentes agentes e instituições, tendo presente que “a implementação de sistemas de avaliação seguros e práticos requer um sistema convergente de avaliação do desempenho em todos os sectores públicos” (Tomás e Costa, 2011: 460).

No presente artigo apresentamos os principais resultados de uma investigação que realizámos no âmbito de uma tese de doutoramento (Cardoso, 2012) – um estudo de caso numa escola do centro de Portugal – cujos principais objetivos se centraram na identificação dos aspetos gerais do modo como decorreu o processo de ADD – ciclo 2007-2009 – em particular: aferir a opinião dos docentes sobre a emergência da categoria de professor titular e o seu papel na avaliação; perceber a opinião dos docentes face ao modelo de avaliação por pares; identificar os principais constrangimentos sentidos pelos professores titulares enquanto avaliadores; identificar possíveis dificuldades e/ou situações de conflito; e reconhecer as lógicas de ação dos docentes neste processo de avaliação.

1. A avaliação dos professores no quadro geral da avaliação de indivíduos e organizações

A avaliação constitui um tema importante e atual, circunscrevendo diferentes domínios e agentes da sociedade. Considerada como um “requisito da qualidade” dos serviços e das organizações (Justino, 2010: 84) e como potenciadora de superiores desempenhos, constitui um procedimento instituído na generalidade dos sistemas educativos (Torrecilla, 2006). Atendendo às exigências atuais, e na crença de que a mesma pode constituir um fator positivo na produtividade do trabalho, a avaliação do desempenho surge como componente da gestão dos recursos humanos (Caetano, 1998).

Em Portugal, assistimos, nos últimos anos, a mudanças significativas na regulação dos diferentes agentes e organizações, designadamente da Administração Pública. A conjuntura económica e financeira do país condicionou a instituição de procedimentos de prestação de contas e de racionalização de recursos, imbuídos na urgência de diminuir o elevado défice e equilibrar as contas públicas do país. Acresce a premência em elevar a qualidade dos serviços prestados bem como a eficácia dos mesmos, tendo em conta uma sociedade global cujos índices de competitividade são aferidos pela comparação de resultados, graduando e expondo os diferentes países de acordo com os seus níveis de desempenho. Como refere Nóvoa, “vivemos em sociedades da competição. Em sociedades definidas pela concorrência, pela disputa entre pessoas, entre empresas, entre instituições. A competição deixou de ser um ‘resultado’ para passar a ser um ‘processo’ que determina as nossas vidas” (2004: 1). O “olhar externo” a que os diferentes países estão sujeitos, resultante dos acordos e compromissos assumidos, condiciona a atuação e as práticas instituídas pelos mesmos, impondo maior rigor, exigência e cumprimento de metas e objetivos. A avaliação surge, assim, neste quadro de prestação de contas, de pressão sobre a eficácia dos serviços prestados, de incremento da qualidade das organizações e do desempenho dos seus agentes, como um dos “eixos estruturantes das políticas públicas, em geral, e das políticas educacionais, em particular” (Afonso 2001: 27).

É neste contexto político e social, onde a avaliação surge como procedimento relevante e fundamental para agentes e organizações, que, em Portugal, são postos em prática: o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP); a avaliação dos estabelecimentos de ensino; e um sistema de avaliação de professores significativamente diferente e mais exigente.

O SIADAP surge, em 2004, com a publicação da Lei n.º10/2004, sendo, no entanto, efetivamente aplicado após a publicação da Lei n.º66-B/2007 que introduziu alterações à Lei vigente. Melhorar a gestão da Administração Pública, desenvolver e firmar práticas de avaliação e de autorregulação, identificar necessidades de formação e incrementar culturas de excelência e qualidade através da distinção do desempenho e dos resultados obtidos, são alguns dos objetivos deste sistema de avaliação aplicado à Função Pública (Lei n.º66-B/2007, art.º 6.º). Este sistema avalia o desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores, com base em parâmetros específicos, designadamente: i) *os serviços*, que são avaliados com base em parâmetros de eficácia, de eficiência e de qualidade; ii) *os dirigentes*, onde a avaliação incide no grau de cumprimento dos compromissos assumidos nas cartas de missão e nas competências demonstradas ao nível da liderança, visão estratégica, de representação externa e de gestão, no caso dos dirigentes superiores; nos dirigentes intermédios, a avaliação sobrevém dos resultados obtidos nos objetivos dos serviços que dirigem e nas

competências de liderança, técnicas e comportamentais; e iii) *os trabalhadores*, assentando a avaliação nos resultados obtidos na prossecução dos objetivos individuais articulados com os objetivos da unidade orgânica e nas competências no âmbito dos conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais ajustadas à função que desempenha (Lei n.º66-B/2007). Este sistema de avaliação, “cujos princípios orientadores são a avaliação pelos resultados, como meio de atingir a excelência e a melhoria da qualidade dos serviços prestados” (Tomás e Costa, 2011: 460), tende a valorizar o mérito e a diferenciar desempenhos, instituindo quotas para a atribuição das avaliações finais de *Desempenho relevante*, 25%, e, de entre elas, 5% para o reconhecimento de *Desempenho excelente* (Lei n.º66-B/2007). O SIADAP surge, assim, num “contexto de transição de uma ‘cultura de classificação’ para uma ‘cultura de avaliação’ e de transformação da regulação laboral no sentido de uma maior diferenciação, individualização e meritocracia” (Pereira, 2009: 21-22).

Neste quadro de crescente interesse pela avaliação, a mesma surge, também, aplicada aos estabelecimentos de ensino. Conquanto a avaliação das organizações educativas se encontre inscrita na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo - art.º 49.º, n.º1), somente a partir de 2002 foi estatuído todo o processo, com a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Todavia, apenas no decurso do ano 2006 se iniciou a *fase-piloto* de avaliação externa em vinte e quatro escolas. A partir de 2007, a Inspeção Geral da Educação (IGE) assumiu esta função através de equipas de avaliação constituídas por dois inspetores e um elemento externo à IGE.

A avaliação das escolas surge com o intuito de cumprir determinados objetivos, nomeadamente: i) incrementar a melhoria da qualidade do sistema educativo e dos seus níveis de eficiência e eficácia; ii) prover a sociedade de informação sobre o funcionamento do sistema educativo; iii) promover culturas de qualidade, exigência e responsabilidade nas escolas, de modo a assegurar o sucesso educativo; iii) garantir a credibilidade do desempenho das escolas e iv) valorizar a ação dos diferentes membros da comunidade educativa (Lei n.º31/2002, art.º3.º). O sistema de avaliação estrutura-se em dois processos distintos: a *autoavaliação*, de cariz interna e da responsabilidade de cada escola/agrupamento e a *avaliação externa*, efetivada pela IGE. Esta articulação da autoavaliação e avaliação externa é considerada, internacionalmente, uma boa prática, na medida em que reforça a responsabilização e estimula a melhoria (Santiago *et al.*, 2012). A autoavaliação, de acordo com a legislação citada, constitui procedimento obrigatório, incidindo no grau de concretização do projeto educativo e dos procedimentos efetuados no sentido de adequar o ensino e a aprendizagem à especificidade dos alunos, no nível de execução das atividades desenvolvidas em cada escola/agrupamento e na utilidade das mesmas para a existência de climas favoráveis ao desenvolvimento integral dos alunos, no desempenho dos diferentes órgãos da escola/agrupamento, no sucesso escolar dos alunos e nas práticas colaborativas entre os diferentes membros da comunidade educativa (Lei n.º31/2002, art.º6.º). A autoavaliação é considerada na literatura como um procedimento relevante e útil, na medida em que permite aos diferentes agentes refletir sobre as práticas e identificar pontos fortes e fragilidades, podendo agir sobre as mesmas no sentido de melhorar a qualidade das ações e dos desempenhos. Costa (2007) sustenta que esta ação pode contribuir de forma significativa para o desenvolvimento organizacional da escola. A avaliação externa constitui um “olhar exterior” sobre a escola e recai sobre parâmetros pedagógicos, de organização, funcionamento e de gestão (Lei n.º31/2002, art.º9.º), sendo a mesma disseminada através de relatórios de análise integrada, contextualizada e comparada, divulgados publicamente (Lei n.º31/2002, art.º16.º).

“Ao identificar pontos fortes e pontos fracos, bem como oportunidades de desenvolvimento e constrangimentos, a avaliação externa oferece elementos para a construção ou para o aperfeiçoamento de planos de melhoria e de desenvolvimento de cada escola” (IGE, 2009: 5). A avaliação recai sobre 5 domínios: i) resultados escolares; ii) prestação do serviço educativo; iii) organização e gestão escolar; iv) liderança e v) capacidade de autorregulação e melhoria da escola (a partir do ano letivo 2011/2012, surge um novo ciclo avaliativo, com a avaliação a estruturar-se em apenas 3 domínios: resultados, prestação do serviço educativo, liderança e gestão). A avaliação final é expressa através de uma menção para cada domínio avaliado, numa escala composta por quatro níveis de classificação: *Muito Bom*, onde predominam os pontos fortes; *Bom*, quando a escola revela bastantes pontos fortes; *Suficiente*, quando se verifica um equilíbrio entre os pontos fortes e fracos e *Insuficiente*, onde se verifica uma sobreposição dos pontos fracos aos pontos fortes (IGE, 2009). A avaliação resulta do cruzamento da informação obtida através da análise documental, nomeadamente dos documentos estruturantes da escola – Projeto Educativo (PE) e Plano Anual de Atividades (PAA) –, por meio de observação direta e por entrevistas realizadas em vários painéis que abrangem diferentes elementos e parceiros da comunidade educativa: “dar voz a todos é um objetivo nuclear da metodologia adotada na avaliação externa” (IGE, 2009: 13).

A avaliação externa da escola em curso em Portugal constitui ainda uma componente a considerar na avaliação do desempenho dos professores, nomeadamente pela influência que tem nas percentagens das menções de *Excelente* e *Muito Bom* conferidas a cada instituição para atribuir aos seus professores.

2. Avaliação do desempenho docente em Portugal: síntese retrospectiva

O ano 2007 trouxe profundas inovações numa área importante da profissão docente: a avaliação do desempenho dos professores. Atendendo às reformas introduzidas na Administração Pública, no âmbito da avaliação dos agentes e organismos, a introdução de novos mecanismos avaliativos na carreira e profissão docentes surge como parte das reestruturações efetuadas pelo Estado tendo em vista o aumento dos índices de qualidade das escolas e do trabalho desenvolvido pelos professores, a racionalização de recursos e a prestação de contas.

Porém, a ADD constitui uma prática há muito instituída no sistema educativo português. Durante várias décadas essa função estava conferida aos *reitores* das escolas que, a partir de meados do século passado, passaram a ser coadjuvados pelos inspetores (Pacheco, 2009). Com a reforma educativa que decorreu em 1947, a Inspeção passou a classificar os professores atribuindo-lhes a menção de *Bom* ou *Deficiente* com base na informação recolhida “segundo critérios relativos à competência profissional e à ação do professor” (Pacheco e Flores, 1999:184). As escolas encontravam-se sob um centralismo burocrático acentuado, nos diferentes domínios, “sendo geridas por diretores e reitores de uma forma repressiva de modo a assegurar o controlo político e ideológico” (Ventura *et al.*, 2006: 128).

Com a publicação do Estatuto da Carreira Docente (ECD) – Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril – inicia-se um ciclo avaliativo diferente, onde a ADD surge com o desígnio de melhorar a atividade profissional dos docentes, de valorizar e aperfeiçoar o desempenho individual, dependendo a progressão na carreira da avaliação efetuada

(Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril). A regulamentação de todo o processo de ADD surgiu com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 14/92, de 4 de julho, sofrendo algumas alterações com a revisão do Estatuto da Carreira Docente, em 1998 (Decreto-lei n.º 1/98, de 2 de janeiro), constituindo o sistema de ADD em vigor até 2007.

2.1. Modelo global de avaliação anterior a 2007

O processo de avaliação do desempenho a que os professores se encontravam sujeitos antes de 2007 tinha sido determinado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/98, de 15 de maio. Constituíam um procedimento obrigatório e estava estreitamente ligado à progressão na carreira. A carreira docente encontrava-se estruturada numa carreira única, constituída por dez escalões, correspondendo o décimo escalão ao topo da carreira. Cada escalão tinha um tempo de permanência obrigatório, situando-se entre dois e cinco anos. Os professores progrediam automaticamente, desde que cumpridos os requisitos inscritos no sistema de avaliação, que consistiam na elaboração e posterior apresentação ao órgão de gestão da escola onde o docente se encontrava a exercer funções, de um *documento de reflexão crítica* que deveria dar conta do trabalho, letivo e não letivo, desenvolvido pelo docente nos anos de permanência no escalão, assim como, a certificação da frequência de ações de formação (Decreto Regulamentar n.º 11/98, de 15 de maio). Cumpridos os requisitos, ao professor era atribuída a menção de *Satisfaz*, podendo, posteriormente, o docente requerer a atribuição da menção de *Bom*, não tendo esta, no entanto, qualquer efeito na carreira e profissão dos docentes.

Este sistema de avaliação traduzia-se num processo fundamentalmente burocrático cumprido pelos docentes no momento de mudança de escalão na carreira. Esta perceção é sustentada por Fernandes quando refere que a “avaliação de professores não era considerada uma prioridade, pelo que assentava num mero processo burocrático destinado a verificar o cumprimento de determinadas normas e procedimentos que, muitas vezes, teriam pouco a ver com o ensino, a aprendizagem ou com o crescimento profissional dos professores” (2008: 11). Acresce que a avaliação se cingia à elaboração de um relatório e não à verificação e acompanhamento sistemático da ação do docente na escola e na prática letiva. Assim, a progressão na carreira não assentava no que “o professor efetivamente faz na escola, mas pelo relatório que apresenta, pelo tempo de serviço e pelas ações creditadas que frequentou. Desta feita, não é a prática concreta do docente em sala de aula que é avaliada, mas as elaborações e considerações que ele estruturou e organizou (Seco, 2002: 32).

Em 2007 é publicado o Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro, que constituiu uma alteração ao ECD, acarretando mudanças expressivas na carreira e profissão docentes, dando início a um novo paradigma na avaliação do desempenho dos professores em Portugal.

2.2. Novo paradigma de ADD: primeiro ciclo 2007/2009

A alteração ao ECD ocorrida em 2007 trouxe uma nova realidade para a classe docente, visível em regras mais exigentes aplicadas à estrutura da carreira e à avaliação do desempenho dos professores. De uma carreira única, sequencial, adveio a divisão da mesma nas categorias de *professor* e *professor titular*. Os professores titulares passam a usufruir de

uma categoria superior, tendo-lhes sido atribuídas funções basilares na escola, designadamente na coordenação, supervisão e avaliação do desempenho dos professores. Esta medida de dividir a carreira foi muito contestada pela generalidade dos docentes, quer pelo não entendimento da necessidade de proceder a essa divisão, quer pelos critérios utilizados no provimento à categoria de professor titular. Tratou-se de critérios essencialmente burocráticos, assentando na análise do currículo profissional dos professores nos últimos sete anos de ensino. Deste modo, e de acordo com Ceia, ser professor titular “foi uma lotaria e não um efeito de uma avaliação do mérito profissional: quem esteve no lugar certo, no tempo certo (últimos 7 anos), na função certa, teve o primeiro prémio; muitos que o mereciam de igual forma, ficaram com a terminação e com a fração em branco” (2010:127-128).

O novo sistema de avaliação dos professores passa a ser significativamente diferente, mais exigente e concretizado em quatro dimensões: i) vertente profissional e ética; ii) desenvolvimento do ensino e da aprendizagem; iii) participação na escola e relação com a comunidade escolar e iv) desenvolvimento e formação profissional ao longo da vida (art.º 4.º, do Decreto Regulamentar n.º2/2008, de 10 de janeiro). O processo de avaliação tornou-se mais complexo, passando a introduzir a avaliação por pares/colegas (professores titulares), a avaliação da componente científico-pedagógica (observação de aulas) e a existência de quotas para aceder às menções de *Muito Bom* e *Excelente*. A avaliação deixa de se traduzir unicamente nas menções de *Satisfaz* e *Não Satisfaz* (como até essa data) e passa a expressar-se em cinco menções qualitativas (*Excelente, Muito Bom, Bom, Regular e Insuficiente*).

Embora inicialmente a observação de aulas constituísse um requisito obrigatório para a generalidade dos docentes, a mesma passou a depender da opção dos mesmos, sendo, no entanto, requisito obrigatório para aceder às menções de *Muito Bom* e *Excelente*. Desta forma, somente um número reduzido de docentes solicitou a avaliação da componente científico-pedagógica, situando-se a percentagem nacional nos 16,5% (CCAP, 2010). A literatura considera a observação de aulas, num quadro de supervisão pedagógica, um dos procedimentos basilares no processo de avaliação dos professores (Tardif e Faucher, 2010; Flores, 2009; Alarcão e Roldão, 2008) pelo que a não obrigatoriedade deste procedimento constituiu “um retrocesso numa das dimensões centrais da avaliação do desempenho” (Flores, 2009: 251). Os professores que requeressem a avaliação na componente científico-pedagógica tinham que ser sujeitos, no mínimo, a duas aulas observadas.

A implementação do sistema de avaliação acarretou, no decorrer do processo, trabalho acrescido por parte das escolas na construção de fichas e instrumentos de avaliação e consequente preenchimento, tendo sido considerado um sistema de avaliação excessivamente burocrático, abarcando tempo excessivo aos professores.

A avaliação passa a ter uma periodicidade de dois anos, tendo como intervenientes: o *professor avaliado* que dava início ao seu processo de avaliação com a fixação dos objetivos individuais (devendo estes versar sobre a sua atividade pedagógica e participação nas estruturas e atividades escolares) e, no final do processo, deveria apresentar um documento de autoavaliação (que constituía um momento de reflexão sobre as práticas, bem como um mecanismo de envolvimento no processo de avaliação), sendo, desta forma, considerado “relevante para eficácia e validação do processo de avaliação e gestão do desempenho” (Caetano, 2008: 55); os *avaliadores*, que consistiam no coordenador do departamento curricular ou outro professor titular em quem tivesse delegado competências, que avaliava toda a atividade pedagógica do docente, e o presidente do conselho executivo ou diretor a quem incumbia avaliar a ação do professor ao nível da assiduidade, cumprimento do serviço

distribuído e a participação do docente em projetos e na vida escolar; por fim, a *Comissão de Coordenação da Avaliação do Desempenho* (CCAD), a quem competia estabelecer diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do sistema de ADD, assim como validar as menções de *Muito Bom* e *Excelente* atribuídas aos docentes avaliados (Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de janeiro).

De um processo simples, redutor, que não valorizava o mérito dos professores nem distinguia desempenhos, na medida em que a generalidade dos docentes era avaliado com a menção de *Suficiente*, sucedeu um sistema mais complexo, com diferentes intervenientes, diferentes fontes de dados e onde a avaliação passa a ter consequências relevantes na progressão da carreira do professor, que deixa de ser “automática” para depender de quotas, cessando, deste modo, a progressão “natural” e o acesso de todos os docentes aos escalões de topo.

Sucedeu que o sistema de ADD foi sendo sujeito a significativas alterações de modo a torná-lo executível e mais adequado às dificuldades que, na prática, iam surgindo. Os índices de contestação foram elevados, tendo-se verificado, na generalidade das escolas, um clima de contestação e intranquilidade, relacionado, em grande parte, com o “aumento da burocracia e do volume de trabalho nas escolas e a dificuldades de gestão e concretização do modelo tendo em conta as condições de trabalho das escolas e dos professores” (Flores, 2009: 249). Acresce o facto de os professores terem sentido a avaliação como uma imposição e um “ataque” à profissão (dadas as restrições determinadas em termos de racionalização de recursos e contenção de custos), detendo maior ênfase na progressão da carreira do que no desenvolvimento profissional: “For instance, the teacher appraisal model currently places greater focus on career progression than professional development” (Santiago *et al.*, 2012: 138).

Assim, terminado o primeiro ciclo avaliativo (2007-2009), iniciou-se um período de auscultação e negociação entre diferentes intervenientes, nomeadamente os sindicatos dos professores. Foram, igualmente, solicitados estudos e pareceres a diferentes entidades, designadamente ao CCAP (2009), *Parecer n.º 2/CCAP/2009*, e à OCDE (Santiago *et al.*, 2009), *Teacher Evaluation in Portugal*, emergindo um novo regime de ADD para os anos letivos 2009/2011.

2.3. Alteração ao sistema de ADD: ciclo 2009/2011

O primeiro ciclo avaliativo deste novo sistema de ADD, não obstante a novidade e complexidade das mudanças introduzidas, foi posto em prática sem qualquer fase experimental, situação que poderia ter diminuído alguns dos constrangimentos encontrados. Consequentemente, o modelo inicialmente estabelecido foi objeto de sucessivos ajustamentos no decorrer da sua aplicação, acarretando naturalmente instabilidade no processo. Fruto de inúmeras contestações por parte dos professores e das dificuldades de operacionalização que iam sendo detetadas, foi instituído um novo sistema para ser aplicado no ciclo avaliativo seguinte: 2009/2011. Isso levou a que o Estatuto da Carreira Docente sofresse nova alteração, com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho, introduzindo-se mudanças nas carreiras docentes e no processo de avaliação de professores. Neste caso, é publicado, no mesmo dia, o Decreto Regulamentar n.º 2/2010, relativo à ADD.

As principais alterações incidem nos seguintes aspetos: i) cessa a divisão da carreira em duas categorias, voltando a mesma a estar estruturada numa categoria única -*professor*; ii) podem desempenhar funções de coordenação, supervisão pedagógica e avaliação do desempenho todos os docentes posicionados acima do terceiro escalão da carreira (os docentes posicionados neste escalão podem fazê-lo desde que possuam formação especializada); iii) o avaliador passa a denominar-se relator; iv) a observação de aulas constitui requisito obrigatório somente para aceder aos terceiro e quinto escalões da carreira e para a obtenção das menções qualitativas de *Muito Bom* e *Excelente*; v) passa a ser opcional a definição e apresentação dos objetivos individuais; vi) a avaliação passa a ter por referência *padrões de desempenho docente* estabelecidos a nível nacional; vii) os docentes avaliados com as menções qualitativas de *Excelente* e *Muito Bom* não dependem da existência de vaga para progredir aos quinto e sétimo escalões da carreira (sendo premiados com uma progressão mais célere na carreira); viii) os agentes do processo de avaliação são: o avaliado, o relator, a comissão de coordenação da avaliação do desempenho (CCAD – constituída pelo presidente do conselho pedagógico e três outros elementos eleitos do referido conselho) e o júri de avaliação (que integra os membros da CCAD e um relator).

Conquanto este sistema de ADD tenha instituído alterações importantes, o mesmo não esteve isento de constrangimentos, mantendo-se nas escolas e nos professores uma significativa intranquilidade e instabilidade, sendo alguns dos argumentos mais invocados a existência de quotas para a progressão na carreira e o não reconhecimento de legitimidade aos avaliadores (a quem não era exigida formação específica em avaliação para desempenhar esta função de avaliar os pares). A componente de racionalização e de contenção de custo era, aos olhos dos professores, a intenção principal da ADD, sobrepondo-se ao desenvolvimento profissional, função considerada na literatura como fundamental neste domínio (Stronge 2010; Mestre 2002; Simões 2000a; Day 1999). A não obrigatoriedade da avaliação da componente científico-pedagógica (observação de aulas) e os condicionalismos impostos na carreira, designadamente na progressão aos diferentes escalões, são indicativos da visão essencialmente sumativa da avaliação, em detrimento da tão importante função formativa.

2.4. A emergência de um novo ciclo

Em junho de 2011 ocorreram, em Portugal, eleições legislativas, passando o poder a ser assumido por novas forças partidárias que anunciaram, desde logo, a reformulação do sistema de ADD existente, o que veio a ocorrer em 21 de fevereiro de 2012, com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 26/2012. A principal novidade situa-se na natureza da avaliação que passa a deter uma componente interna, efetuada por cada escola/agrupamento em todos os escalões da carreira, e uma componente externa situada na observação de aulas, efetuada por avaliadores externos. O avaliador interno é o coordenador de departamento curricular ou outro docente por ele designado e os avaliadores externos são recrutados com base numa bolsa de avaliadores com formação em avaliação do desempenho ou supervisão pedagógica. A observação de aulas assume novamente carácter facultativo, afigurando-se como obrigatória para os docentes em período probatório da carreira, para os docentes integrados nos segundo e quarto escalão, para a obtenção da menção de *Excelente* e para os docentes de carreira que tenham sido avaliados com a menção de *Insuficiente*. A periodicidade da avaliação constitui outra mudança na medida em que a avaliação deixa de se concretizar

em ciclos de dois anos para passar a coincidir com o período correspondente aos diferentes escalões da carreira. A avaliação passa a incidir sobre três dimensões: i) científica e pedagógica; ii) participação na escola e relação com a comunidade e iii) formação contínua e desenvolvimento profissional. Os intervenientes do processo de avaliação são: o presidente do conselho geral, o diretor, o conselho pedagógico, a secção de avaliação do desempenho docente do conselho pedagógico, os avaliadores externos e internos e os avaliados (Decreto Regulamentar n.º26/2012, de 21 de fevereiro).

Este diploma deixa de fazer referência ao *Conselho Científico para a Avaliação de Professores* (CCAP), órgão consultivo do Ministério da Educação (em funcionamento desde 2007, dotado de autonomia técnica e científica, com a missão de implementar e assegurar o acompanhamento e a monitorização deste processo (segundo o Decreto Regulamentar n.º 4/2008, de 5 de Fevereiro), bem como ignora a definição de *Padrões do Desempenho Docente*, facto que foi objeto de censura por parte de Relatório da OCDE: “[...] a very positive development of the 2010 model was the creation of national standards of teacher performance with a shared understanding of what counts as accomplished teaching to provide the basis for appraising teachers. The teacher appraisal model approved in 2011 as not included thus far national teaching standards among its features, which raises concerns about the lack of a solid reference against which teachers are appraised” (Santiago *et al*, 2012: 149).

O ano letivo 2011/2012 foi determinado como ano de transição, destinado à formação dos avaliadores internos e externos e à elaboração e implementação dos instrumentos de registo de avaliação (Decreto Regulamentar n.º26/2012), no entanto, o objetivo referente à formação dos avaliadores não foi realizado.

3. Verticalização da carreira docente: o advento do professor titular e da avaliação por pares

A implementação do novo sistema de ADD, em 2007, esteve diretamente relacionada com a decisão de dividir a carreira dos professores em duas categorias – professor e professor titular. Socializados durante décadas com uma carreira única, sem diferenciação, os professores não aceitaram de bom grado a decisão de hierarquizar a carreira, dividindo os docentes no interior das escolas nas categorias de professor e professor titular. Este sentimento estava ancorado no tipo de critérios estatuidos para provimento à categoria de professor titular. Se, inicialmente, estes critérios determinavam a realização e aprovação numa prova pública “sobre a atividade profissional desenvolvida pelo docente com vista a demonstrar a sua aptidão para o exercício das funções específicas da categoria de professor titular” (art.º 38.º do Decreto-lei n.º15/2007, de 19 de janeiro), a urgência de pôr em prática esta medida levou à definição de um regime transitório de recrutamento (Decreto-Lei n.º 200/2007, de 22 de maio) onde a análise do currículo profissional nos últimos sete de anos de ensino constituiu o critério de provimento à referida categoria. Indiferentes à necessidade de contemplar competências em matéria de coordenação, avaliação e supervisão, funções a desempenhar pelos professores titulares e que os poderia diferenciar e legitimar nessa nova categoria, os critérios estabelecidos levaram à troca da “legitimação profissional” pela “legitimação burocrática” (Machado e Formosinho, 2010:103). Desta forma, a “titularidade” na carreira foi atribuída a “professores bons, excelentes, mas também a maus e muito maus, e foi negada a professores competentes. Isto é, criou-se um esquema que não premiou nada,

porque baralhou tudo” (Jorge, 2009). Não menos importante foi o carácter restritivo desta medida, com o advento das quotas para aceder aos diferentes escalões da carreira e, igualmente, à categoria de professor titular.

O novo sistema de ADD surge em simultâneo com mudanças profundas na carreira, não deixando clara a posição dos docentes face a uma avaliação diferente e mais exigente, pois se confundiu muitas vezes a não-aceitação da divisão da carreira e das quotas com a não-aceitação do sistema de avaliação. Segundo o CCAP, no seu relatório sobre o acompanhamento e monitorização da avaliação do desempenho docente, a hierarquização da carreira foi sentida “quase unanimemente, como o ‘pecado original’ da operacionalização da avaliação do desempenho docente nas escolas” (2009: 11). Neste sentido, foi “a montante da regulamentação da avaliação que se encontra a génese do problema” (Pacheco, 2009: 44). A implementação de um sistema de avaliação do desempenho constitui, por si só, uma decisão indutora de constrangimentos, tendendo a constituir “um importante fator de perturbação profissional” e agravando a “conflitualidade no interior da escola” (Correia e Matos, 2001:126), pelo que proceder a tantas e significativas alterações em simultâneo não constituiu uma decisão prudente, por parte da tutela.

É neste clima de acentuada controvérsia que os professores titulares iniciam o cumprimento de funções de avaliação do desempenho dos seus colegas, numa das maiores inovações do sistema de avaliação instituído: a avaliação por pares. Fragilizados pela contenta em redor da divisão da carreira, nomeadamente da não contemplação de critérios referentes a formação ou experiência em avaliação e supervisão de professores, a sua legitimidade ficou deveras comprometida, emergindo na classe docente um sentimento de injustiça.

É perceptível a decisão do Ministério da Educação de instituir a avaliação por pares no sistema de ADD em Portugal, atendendo a que este procedimento é considerado, na literatura, como relevante pois são os pares os melhores conhecedores do contexto e do trabalho desenvolvido (Fernandes, 2008), possibilitando, assim, uma imagem precisa e completa do seu desempenho (Bretel, 2002). Todavia, os avaliadores constituem elementos fundamentais no processo de ADD, pois é-lhes determinado que acompanhem o trabalho dos professores, avaliem o seu desempenho e expressem essa avaliação numa classificação final com consequências na carreira e profissão docentes. Daqui se infere que a escolha dos avaliadores deverá ser criteriosa, tornando-os credíveis e legitimados pelos seus pares: a aceitação do sistema de avaliação “apresenta uma correlação muito directa com as percepções que os professores têm das qualificações e capacidades dos avaliadores” (Simões, 2000b: 64).

Assim, os avaliadores resultaram de um processo eminentemente burocrático que instituiu uma diferença hierárquica na profissão docente e converteu parte do corpo docente numa categoria “superior” e “avaliadora”, emergindo os professores titulares como os primeiros *avaliadores-pares* do sistema de ADD em Portugal.

4. Estudo empírico

4.1. Objetivos, método e contexto

A introdução de um novo modelo de avaliação dos professores, a partir de 2007, levou a manifestas alterações nas escolas e na profissão docente. Foi necessária a mobilização dos agentes para as várias etapas de implementação do sistema de avaliação, o que acarretou

mudanças em práticas rotinizadas, nas relações entre pares, tendo em conta, particularmente, a divisão dos professores em duas categorias distintas, professores e professores titulares, com a atribuição da função de avaliador a estes.

Foi perante este cenário que definimos como objetivo geral da nossa investigação empírica: analisar, do ponto de vista da análise organizacional, o processo de Avaliação de Desempenho Docente (ciclo 2007-2009), num agrupamento de escolas, centrando-nos na problemática da *avaliação por pares* num quadro legal de *verticalização da carreira* docente (professores titulares). A investigação, dirigida à inquirição dos professores, assentou numa metodologia de *estudo de caso*, numa abordagem mista, qualitativa e quantitativa, que possibilitou circunscrever o número de participantes no estudo e, consequentemente, adquirir um maior número de opiniões. A triangulação dos dados, confrontadas as diferentes fontes, conferiu maior rigor aos resultados.

O estudo empírico foi desenvolvido num agrupamento de escolas da zona centro do território continental português, que, por questões éticas inerentes à natureza do estudo, onde se aferem opiniões e posições dos inquiridos relativamente aos seus pares, optou-se pelo anonimato, atribuindo-se-lhe o nome fictício de *Agrupamento Alfa*. Este Agrupamento, onde eram lecionados os vários ciclos de educação básica, desde o nível pré-escolar até ao 9º ano de escolaridade, era composto por aproximadamente 600 alunos, 200 professores, dos quais à volta de 60 eram professores titulares (números arredondados devido ao critério do anonimato).

Os instrumentos utilizados na recolha de dados foram a entrevista, o inquérito por questionário e a análise documental. A entrevista constituiu a técnica principal da investigação e foi aplicada a um grupo de docentes selecionados de acordo com as seguintes condições: i) funções desempenhadas no processo de ADD; ii) docentes avaliados na componente científico-pedagógica; iii) categoria profissional (professores e professores titulares). Foram realizadas 14 entrevistas, distribuídas da seguinte forma: Diretor (professor titular), membro do Conselho de Coordenação da Avaliação (professor titular), três Coordenadores de Departamento Curricular (professores titulares), dois docentes com função de Avaliador (professores titulares), docente avaliador em comissão de serviço e seis docentes avaliados.

O inquérito por questionário foi distribuído a 130 docentes, situando-se a taxa de retorno nos 45%. Estruturalmente era composto por duas partes (a primeira, relativa ao conhecimento do processo de ADD no Agrupamento, e a segunda, direcionada para as opiniões sobre o modo como funcionou em 2008/2009) precedidas de um conjunto de questões que visavam caracterizar pessoal e profissionalmente os inquiridos. A nossa opção assentou na elaboração de perguntas fechadas, com exceção da última que constituiu uma questão aberta, de modo a possibilitar aos inquiridos expressar opiniões consideradas pertinentes sobre o tema.

Para o tratamento dos dados recorreremos, no caso das entrevistas, à análise de conteúdo (Bardin, 2008), mediante a categorização da informação recolhida, e, no caso dos questionários, foram tratados através de análise estatística – descritiva e inferencial – utilizando o programa SPSS (*Statistical Package for the Social Science*).

Relativamente à análise documental, centrámo-nos nos documentos institucionais do *Agrupamento Alfa* (Projeto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Atividades) que nos possibilitaram a recolha de informação para o conhecimento e caracterização do contexto de estudo. Também os documentos/instrumentos produzidos no *Agrupamento Alfa* para a operacionalização da ADD (calendarização do processo, fichas de avaliação do

diretor e dos coordenadores de departamento, grelha de análise documental/plano de aula, ficha de definição dos objetivos individuais e grelha de observação de aulas) foram objeto de análise e constituíram informação relevante para uma percepção mais clara do processo.

4.2. Principais resultados

O ciclo avaliativo a que reporta esta análise (2007/2009) constituiu, como referimos anteriormente, uma mudança no sistema educativo português, através da introdução, em 2007, de novas regras na carreira e avaliação dos professores, com a respetiva regulamentação a ocorrer em janeiro de 2008. Damos conta, de seguida, dos principais resultados do nosso estudo no *Agrupamento Alfa*, organizados em torno de quatro temas: *Análise global do sistema de ADD; Burocratismo e falta de equidade; A não legitimação do professor titular como avaliador dos pares; Implicações no clima de escola e nas práticas letivas.*

Análise global do sistema de ADD

O sistema de avaliação instituído após 2007 foi bastante contestado pelos professores. No *Agrupamento Alfa*, um número significativo de docentes entrevistados (71,4%) discorda deste sistema, sustentando que esta avaliação do desempenho foi “a mais injusta”, foi “um desastre”. As fundamentações apresentadas pelos inquiridos centram-se nos resultados pouco visíveis que a mesma teve na atividade docente, considerando: que “não valorizou absolutamente nada a carreira, não fez com que os professores trabalhassem melhor” (Entrevistado); que apresentou “muitos defeitos” e deveria ter sido testado antes de ser aplicado (Entrevistado); que existiu falta de transparência no processo, designadamente pela não divulgação da avaliação atribuída aos avaliados, pois “numa avaliação transparente, coerente, a pauta sai e a pessoa sabe, assim não” (Entrevistado); que se tratou de um modelo muito complexo, “daí ter sido simplificado, mesmo sem ainda ter sido posto em ação” (Entrevistado).

A maioria dos inquiridos considera terem existido dificuldades ao longo de todo o processo. Por ser um procedimento novo, impôs a construção dos instrumentos necessários para a concretização do sistema de avaliação, o que constituiu a maior dificuldade sentida. Um dos entrevistados considera que a falta de “orientações precisas” e a não existência de um “tronco comum nacional nas fichas” tornou esta fase do processo mais complexa. A definição dos itens a avaliar e o peso atribuído a cada um, para a atribuição final das menções avaliativas, foram também referidos como fatores que contribuíram para dificultar todo o processo: “A principal dificuldade foi a existência de itens que eram um bocado abstratos, dependia da interpretação de cada avaliador” (Entrevistado). Um outro entrevistado considerou ter sido “complicado chegar-se a uma referenciação dos diferentes níveis de avaliação de desempenho, desde o *Insuficiente* até ao *Excelente*”. A urgência de ter os instrumentos de avaliação concluídos, uma vez que constituíam parte relevante do processo de avaliação, acarretou a sua utilização sem que fossem previamente testados, tendo sido detetadas lacunas somente aquando da sua efetiva aplicação: “os instrumentos não foram, de maneira nenhuma, os mais corretos. Até porque para o instrumento ser válido deveria ser criado e depois testado e, só depois, aplicado. Não foi o caso. Portanto, ele foi criado e foi logo aplicado” (Entrevistado).

Burocratismo e falta de equidade

Uma das críticas mais acentuadas assentou na excessiva burocratização que o processo acarretou, opinião firmada pela maioria dos inquiridos no questionário (84,2%). A construção dos instrumentos de avaliação, a definição de procedimentos, o preenchimento de fichas e grelhas e o elevado número de reuniões inerentes a todo o processo, exigiram muito tempo aos professores, podendo o processo “ter sido um bocadinho mais simples”, na medida em que “a burocracia complica um bocado o sistema” (Entrevistado). Um outro aspeto focado por um elevado número de participantes no estudo (94,7%) prende-se com as frequentes alterações regulamentares inerentes à aplicação do sistema de avaliação que constituíram fator de instabilidade no processo. Na verdade, foi um período que se caracterizou por uma frequente publicação de normativos, assim como de alterações e ajustamentos aos procedimentos, no sentido de responder a todos os constrangimentos que se iam vivenciando.

A não existência de um referencial comum para a atribuição das menções avaliativas acarretou, para a maioria dos entrevistados (57,1%), injustiças na avaliação, na medida em que se verificou que os docentes foram avaliados segundo diferentes critérios, tendo uns professores sido beneficiados por estarem, nesse ano, a lecionar numa determinada escola e outros prejudicados pela aplicação de critérios mais rigorosos em outras escolas. Desta forma, “um professor bom numa escola pode ser muito bom ou excelente noutra” (Entrevistado). Uma outra referência vai no sentido de algumas escolas terem elaborado fichas bem diferentes das aplicadas na escola onde decorreu o estudo e que possibilitava, com maior facilidade, a atribuição da avaliação de excelente (Entrevistado). Esta situação assume maior relevância quando a avaliação do desempenho docente passa a ser critério de diferenciação na graduação dos professores, para efeitos de concurso de mobilidade e de fixação na carreira, pelo que as escolas “deveriam avaliar da mesma forma para haver justiça” (Entrevistado). Porém, reconhecem que isso não sucedeu, na medida em que se verificou que “umas escolas só deram sete e pouco mais... e outras deram nove e dez, e as pessoas vão a concurso com a nota que tiveram” (Entrevistado).

O professor titular e a não legitimação do avaliador pelos pares

As alterações efetuadas na estrutura da carreira constituíram foco de contenda e de grande contestação por parte da classe docente. O dados do *Agrupamento Alfa* dizem-nos que quase todos os entrevistados (92,9%) discordam da divisão da carreira nas categorias de *professor* e *professor titular*, considerando mesmo que essa medida “foi fatal”, pois foi “a partir dessa divisão que tudo correu mal também na parte da avaliação dos professores. Porquê? Quem nos avaliou foi um titular” (Entrevistado).

A par da discordância relativa à estruturação da carreira em duas categorias, é igualmente claro (75,4% dos respondentes ao questionário) o desacordo com os critérios estatuidos para provimento à categoria de professor titular, tendo os mesmos sido considerados “completamente descabidos” (Entrevistado). Para a generalidade dos docentes, existiu injustiça nos critérios utilizados, afigurando-se o concurso de ingresso na categoria de professor titular como “o mais injusto que houve até hoje” (Entrevistado). Para 78,6% dos entrevistados, regra geral, os professores titulares não eram os mais qualificados, com mais

experiência e formação, uma vez que “a maneira como foi atribuída a categoria de titular, de forma nenhuma..., não tem nada a ver com competência” (Entrevistado).

O facto de o referido concurso se ter efetuado a nível de escola e não de âmbito nacional, revelou-se mais um critério considerado injusto, na medida em que “o professor estava no sítio certo, no dia certo e foi titular. Um professor com mais tempo de serviço, mais graduado estava no sítio errado e não foi titular” (Entrevistado). Esta discordância dos critérios de acesso à categoria de professor titular é partilhada por docentes das duas categorias (não se verificou diferença estatisticamente significativa entre as respostas dadas pelos professores titulares e não titulares).

A alteração na estrutura da carreira instituiu uma diferença hierárquica na classe docente, com o intuito de atribuir aos professores titulares, entre outras funções, o papel de avaliadores, numa das principais inovações deste sistema de avaliação – a avaliação por pares. Ocorre que um elevado número de entrevistados (78,6%) não concorda com a atribuição da função avaliativa aos professores titulares, até porque “não é pelo facto do professor ser titular ou porque desempenha determinado cargo que o habilita a desempenhar cabalmente essa missão” (Entrevistado), e, por outro lado, “eles foram titulares por um conjunto de critérios que não tinha nada a ver com a função de avaliador. Portanto, eu não concordo” (Entrevistado). A maioria dos inquiridos (66,7%) refere como constrangimento a falta de preparação dos professores titulares para o exercício da função avaliativa, referindo um dos entrevistados que “para se ser avaliador, é preciso saber. E eu acho que, neste momento, os avaliadores não estão preparados para isso”. Desta forma, não surpreende que um elevado número de participantes no estudo (82,5%) sustente que os professores titulares não têm legitimidade para avaliar os seus pares, não lhes tendo sido reconhecidas aptidões superiores, uma vez que deveriam “ser pessoas com creditação nessas áreas para poderem ser efetivamente aceites pelo corpo docente, como avaliadores” (Entrevistado). Importa referir que esta posição é igualmente assumida por docentes pertencentes às duas categorias (quer nas respostas ao questionário, quer nas entrevistas).

Atendendo ao exposto, é de reconhecer que a avaliação por pares comportou alguns constrangimentos centrados na escolha e competência dos avaliadores que são parte fundamental de qualquer sistema de avaliação do desempenho. Esta situação poderá ainda explicar o facto de a maioria dos professores entrevistados do Agrupamento Alfa (57,1%) considerar que a avaliação não deveria ser efetuada por colegas da mesma escola. Um dos entrevistados aponta para “pessoas do ensino superior que tivessem formação, que estivessem contextualizadas depois com a escola, até pelo reconhecimento de competências superiores por parte dos colegas das escolas, acho que era mais fácil e mais aplicável”. A relação de proximidade parece constituir constrangimento a este processo, uma vez que “se calhar, é mais fácil um professor de uma escola receber uma observação não agradável de um estranho do que de um colega com quem está diariamente” (Entrevistado).

Implicações no clima de escola e nas práticas letivas

A implementação deste sistema de avaliação teve reflexos no clima de escola. Um elevado número de inquiridos (91,2%) sustenta que a ADD causou um clima de mal-estar entre colegas, referindo-se a totalidade dos entrevistados à pouca tranquilidade em que se traduziu o ambiente da escola. Um dos entrevistados alude que, nas escolas, os professores

“deixaram de ser colegas para passarem a ser observadores de aulas, para passarem a ser avaliadores”. Sustenta, ainda, que, juntar na mesma escola “aqueles que vão observar, os que vão avaliar e os que vão ser avaliados”, conduziu a um “processo que não foi pacífico”. Registraram-se ainda situações mais graves de ameaças: “houve pessoas que ameaçaram colegas meus, avaliadores, de ações em tribunal” (Entrevistado). Um outro dado relevante assenta na opinião da maioria dos inquiridos (59,7%) que considera que a ADD não tornou os professores mais colaborativos e menos individualistas, com a existência de “pessoas mais recatadas a não quererem partilhar experiências, não quererem dizer o que vão fazer, o que é que fizeram” (Entrevistado). Verificou-se, igualmente, um clima de competição e de “rivalidade porque um quer ter a melhor nota que outro e esconde o trabalho” (Entrevistado).

Relativamente à influência que a ADD teve nas práticas letivas, a maioria dos inquiridos (69,6%) considera que a mesma não contribuiu para melhorar as suas práticas letivas. Para um elevado número de entrevistados (64,2%), a avaliação do desempenho constitui um procedimento que permite a introdução de mudanças, pois “desde que seja bem concebida pode contribuir para que as pessoas acabem por se envolver mais na vida da escola e até no seu aperfeiçoamento profissional” (Entrevistado). Porém, um número significativo de professores (69,6%) considera que este sistema de avaliação não contribuiu para melhorar as práticas letivas, nem para promover, junto dos docentes, uma maior reflexão e consciência das suas práticas (61,5%).

Considerações finais

O ciclo avaliativo a que reporta o nosso estudo (2007-2009) constituiu o início de um novo paradigma para a avaliação de professores em Portugal. Ancorada normativamente na dupla função *formativa* e *sumativa*, ambas consideradas centrais nestes processos (Simões, 2000; Fernandes, 2008; Santiago *et al.*, 2009; Stronge, 2010), a ADD introduziu novos procedimentos no funcionamento das escolas e novas conceções e práticas na ação e profissão docentes.

A avaliação por pares e a implementação de procedimentos de supervisão pedagógica, nomeadamente através da avaliação da componente científico-pedagógica, “pressionou a abertura” da sala de aula à observação dos *colegas-avaliadores*. Conquanto um número reduzido de docentes tenha solicitado a observação de aulas neste ciclo avaliativo (2007-2009), o processo iniciou-se com os professores a poderem considerar a possibilidade de serem avaliados nessa componente. E a literatura expõe a relevância deste procedimento, sustentando Tardif e Faucher que seria “difícil imaginar uma avaliação da profissionalidade dos professores que não incluísse sessões em sala de aula” (2010: 49).

Porém, um dos grandes constrangimentos deste ciclo avaliativo centrou-se nos avaliadores, na medida em que os mesmos decorreram de uma decisão controversa, que se prendeu com a divisão da carreira nas categorias de *professor* e *professor titular*. Inesperadamente, no quadro deste decreto de hierarquização profissional, os professores titulares viram-se a braços com a tarefa de avaliar o desempenho dos colegas, sem que estivesse garantida formação específica neste domínio. E o nosso estudo revela que os docentes do *Agrupamento Alfa* não reconheceram legitimidade aos professores titulares para exercer a função avaliativa do desempenho dos seus pares, o que acarretou descrédito do processo de ADD.

Parece comprovar-se, também neste caso, a “velha máxima” de que a alteração de práticas não se faz por decreto, embora a “norma”, nas organizações, não seja despicienda. Torna-se basilar a ação reflexiva dos atores, neste caso, dos professores, na identificação das vantagens em se instituírem procedimentos de supervisão e avaliação como promotores de desenvolvimento profissional e, conseqüentemente, de melhoria das práticas. Todavia – e reconhecendo-se que não há inovação sem resistências – a estratégia político-organizacional posta em prática nesta matéria, em particular no lançamento deste sistema de ADD, não se revelou a mais adequada. A instituição de práticas sustentadas de avaliação de professores não constitui um processo simples e imediato. Está em causa a mudança de concepções e de rotinas, o que implica a percepção da sua utilidade e relevância, existindo, por isso, em Portugal e em matéria de ADD, um certo caminho a percorrer.

Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Revista Educação & Sociedade*, 75, 15-31.
- Alarcão, Isabel e Roldão, Maria (2008). *Supervisão. Um contexto de desenvolvimento profissional dos professores*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Bardin, Laurence (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bretel, Luis (2002). *Consideraciones y propuestas para el diseño de un sistema de evaluación del desempeño docente en el marco de una redefinición de la carrera magisterial*, pp. 1-35. Consultado em janeiro de 2011, em <http://www.scribd.com/doc/30195055/Evaluacion-docente>.
- Caetano, António (1998). *Avaliação de desempenho: metáforas, conceitos e práticas*. Lisboa: Editora RH.
- Cardoso, Ana (2012). *Avaliação do desempenho docente e o professor titular: Um estudo de caso numa perspetiva organizacional*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Ceia, Carlos (2010). *O professor na caverna de Platão. As recentes políticas para a formação de professores em Portugal e o futuro da profissão*. Coimbra: Caleidoscópio - Edição e Artes Gráficas.
- Conselho Científico para a Avaliação de Professores (2009). *Parecer n.º 2/CCAP/2009, de 6 de julho. Parecer solicitado ao Conselho Científico para a avaliação de professores pela Senhora Ministra da Educação, relativo ao ciclo seguinte da avaliação do desempenho docente*. Lisboa: Ministério da Educação – Conselho Científico para a Avaliação de Professores. Consultado em outubro de 2010, em <http://www.ccap.min-edu.pt/pareceres.htm>.
- Conselho Científico para a Avaliação de Professores (2009). *Relatório sobre o acompanhamento e monitorização da avaliação do desempenho docente na rede de escolas associadas ao CCAP*. Lisboa: Ministério da Educação – Conselho Científico para a Avaliação de Professores. Disponível em: <http://www.ccap.min-edu.pt/pareceres.htm>. Consultado em 10 de outubro de 2010.
- Conselho Científico para a Avaliação de Professores (2010). *Relatório sobre a aplicação do 1º ciclo de avaliação do desempenho docente. Estudo com base no inquérito por questionário à rede pública de escolas de Portugal Continental*. Lisboa: Ministério da Educação – Conselho Científico para a Avaliação de Professores. Consultado em outubro de 2010, em <http://www.ccap.min-edu.pt/relatorios.htm>.
- Correia, José e Matos, Manuel (2001). *Solidões e solidariedades nos quotidianos dos professores*. Porto: Edições ASA.
- Costa, Jorge (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei... In *Avaliação de Escolas – modelos e processos: actas do seminário de avaliação das escolas*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação, pp. 229-236.
- Day, Christopher (1999). Avaliação do desenvolvimento profissional dos professores. In Albano Estrela e António Nóvoa (Orgs). *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Porto: Porto Editora, pp. 95-114.

- Fernandes, Domingos (2008). *Avaliação do desempenho docente: desafios, problemas e oportunidades*. Lisboa: Texto Editores.
- Flores, Maria (2009). Da avaliação de professores: reflexões sobre o caso português. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 2(1), 239-256. Consultado em dezembro de 2010, em <http://www.rinace.net/riece/numeros/vol2-num1/art13.pdf>.
- Inspecção-Geral da Educação (2009). *Avaliação Externa das Escolas – Referentes e instrumentos de trabalho*. Consultado em 10 de setembro de 2012, em <http://www.ige.min-edu.pt>.
- Jorge, Lídia (2009). Educação: os critérios da excelência. *Jornal Público*, do dia 09/01/2009.
- Justino, David (2010). *Difícil é educá-los*. Porto: Fundação Francisco Manuel Leão.
- Machado, Joaquim e Formosinho, João (2010). Desempenho, mérito e desenvolvimento – para uma avaliação mais profissional dos professores. In João Formosinho, Joaquim Machado e Júlia Oliveira-Formosinho. *Formação, desempenho e avaliação de professores*. Mangualde: Edições Pedago, pp. 97-118.
- Mestre, Maria (2002). *Avaliação num contexto de supervisão*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Nóvoa, António (2004). *Novas disposições dos professores. A escola como lugar da formação*. Repositório da Universidade de Lisboa. Consultado em setembro de 2010, em <http://hdl.handle.net/10451/685>.
- Pacheco, José (2009). Para a sustentabilidade avaliativa do professor. *Revista Elo*, 16, 43-49.
- Pacheco, José e Flores, Maria (1999). *Formação e avaliação de professores*. Porto: Porto Editora.
- Pereira, Irina (2009). *Avaliação do desempenho docente e conflitos profissionais: ensaio de um enquadramento e exploração de evidências sobre o caso português*. Lisboa: CIES – ISCTE (CIES e-Working Paper, 58). Consultado em junho de 2010, em <http://repositorio-iul.iscte.pt/handle/10071/1256>.
- Santiago, Paulo *et al.* (2009). *Teacher evaluation in Portugal. OECD review*. OECD Publishing. Consultado em outubro de 2010, em <http://www.oecd.org/dataoecd/17/32/43327186.pdf>
- Santiago, Paulo *et al.* (2012). *OECD Reviews of evaluation and assessment in education: Portugal 2012*. OECD Publishing.
- Seco, Graça (2002). *A satisfação dos professores. Teorias, modelos e evidências*. Porto: Edições ASA.
- Simões, Gonçalo (2000a). A Avaliação do desempenho docente: em demanda de um novo profissionalismo. *Inovação*, 13(2-3), 161-176.
- Simões, Gonçalo (2000b). *A avaliação do desempenho docente*. Lisboa: Texto Editora.
- Stronge, James (2010). O que funciona, de facto, na avaliação de professores: breves considerações. In Maria Flores (Org.). *A avaliação de professores numa perspectiva internacional*. Porto: Areal Editores, pp. 23-43.
- Tardif, Jacques e Faucher, Caroline (2010). Um conjunto de balizas para a avaliação da profissionalidade dos professores. In Maria Alves e Eusébio Machado. *O Pólo de Excelência: Caminhos para a Avaliação do Desempenho Docente*. Porto: Areal Editores, pp. 32-53.
- Tomás, Isabel e Costa Jorge (2011). Avaliação de professores nas escolas públicas portuguesas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(72), 457-484.
- Torrecilla, Francisco (2006). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Um estudo comparado entre 50 países de América y Europa*. Santiago do Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Ventura, Alexandre, Castanheira, Patrícia e Costa, Jorge (2006). Gestão das escolas em Portugal. *Reice – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio en Educación*, 4(4e), 128-136. Consultado em junho de 2011, em <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art9.pdf>.

Legislação

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

Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril – Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário

- Decreto-Lei nº1/98, de 2 de janeiro – Revisão do Estatuto da Carreira docente.
- Decreto-Lei nº15 / 2007, de 19 de janeiro – Estatuto da Carreira dos Educadores e professores do Ensino Básico
- Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho – Introduz alterações ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos professores dos Ensino Básico e Secundário.
- Decreto-Lei n.º200/2007, de 22 de maio – Estabelece o regime do primeiro concurso de acesso para lugares da categoria de professor titular.
- Decreto Regulamentar 14/92, de 4 de julho – Regulamenta o processo de avaliação do desempenho do pessoal docente do ensino não superior, previsto no Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei 139-A/90 de 28 de abril.
- Decreto Regulamentar 11/98, de 15 de maio – Regulamenta o processo de avaliação do desempenho do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos educadores de infância.
- Decreto Regulamentar nº 2/2008, de 10 de janeiro – Regulamenta os mecanismos indispensáveis à aplicação do novo sistema de avaliação de desempenho do pessoal docente.
- Decreto Regulamentar n.º 4/2008, de 5 de fevereiro – Regulamenta a composição e modo de funcionamento do Conselho Científico para a Avaliação de Professores.
- Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho – Regulamenta o sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente.
- Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro - Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.
- Lei nº 10/ 2004, de 22 de março - Edifica o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP).
- Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro - Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.



Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões

Helena de Fátima Gonçalves de Castro*

José Matias Alves**

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de divulgar os principais resultados de um estudo multicaso desenvolvido no âmbito do doutoramento em Ciências da Educação pela Universidade Católica Portuguesa. O objetivo da investigação foi encontrar os impactos da avaliação externa e da autoavaliação das escolas, tendo em conta a sua melhoria. Escolheram-se três escolas muito diferentes, apesar da proximidade geográfica, nomeadamente no que toca à existência de equipas de autoavaliação e à experiência de autoavaliação e autorregulação. Os resultados da investigação mostram que os impactos produzidos pela avaliação externa e pela autoavaliação se limitam ao plano formal, assegurando objetivos que não se referem à melhoria das escolas, mas à necessidade de legitimação do *statu quo*. Estas avaliações foram interpretadas e vividas pelos atores entrevistados como oportunidade de gerenciamento de impressões face às pressões internas e externas de que as escolas eram alvo.

Palavras-chave: Avaliação de escolas, respostas estratégicas, hipocrisia, isomorfismo, entropia, inércia, encenação.

Abstract

*This paper aims to disseminate the main results of a multiple case study developed within the PhD in Educational Sciences from Portuguese Catholic University. The goal of the investigation was to find the impact of self-evaluation and external evaluation of schools, taking into account their improvement. We chose three very different schools, despite their geographical proximity, particularly with regard to the existence of self-assessment teams and the experience of self-assessment and self-regulation. Research results show that the impacts produced by the external evaluation and self-assessment reduced to a formal plan. They ensure goals that are not about improving schools, but to the need of legitimize the *statu quo*. These evaluations were interpreted and experienced by actors interviewed as an opportunity to manage impressions due to internal and external pressures that schools were targeted.*

Keywords: school assessment, strategic responses, hypocrisy, isomorphism, entropy, inertia, staging.

*. Agrupamento de Escolas de Sátão.

**.. Universidade Católica Portuguesa (Porto).

1. A problemática

A educação pública tem perdido o sentido estratégico para o desenvolvimento humano e social e é olhada criticamente no campo social, num contexto de políticas públicas submetidas à *accountability* (Afonso, 2009) e de percepção social e política de uma “crise” na educação¹. Neste mesmo contexto, a performance e a eficácia instituíram-se como prioridades das políticas públicas de educação (Normand, 2008).

A avaliação de escolas, quer externa, quer interna, apresenta-se como uma face desta rotação de estratégia política que supostamente permite o alcance de objetivos direcionados para a eficácia dos resultados do investimento público em educação (Murillo, 2008; Roman 2011). Se a avaliação educativa é apresentada como um direito humano (Murillo e Román, 2008), a autoavaliação é considerada um instrumento fundamental de mudança e melhoria da escola (Román, 2008).

Ainda que existam diferentes propósitos para as avaliações escolares – acreditação, ordenamento, prestação de contas, tomada de decisões sobre incentivos e sanções e melhoria (Ruíz, 2009:5) – terão as avaliações produzido melhorias efetivas nas escolas?

Não podendo abranger todas as escolas do país desenvolvemos um estudo multicaso em três diferentes estabelecimentos escolares, procurando recolher evidências de melhoria produzidas nas escolas a partir, quer dos procedimentos de avaliação externa, quer dos procedimentos de autoavaliação.

Tendo em conta que este foi um estudo de caráter qualitativo, as metodologias de triangulação da informação recolhida através de entrevistas, análise de documentos e observação naturalista e uma abordagem multiparadigmática foram a estratégia de investigação que permitiu garantir a credibilidade, auditabilidade e confirmabilidade (Mendizábal, 2006) das interpretações produzidas e das conclusões apresentadas, bem como atingir o objetivo de uma hermenêutica aprofundada da realidade complexa das escolas.

O quadro normativo nacional tem evoluído no sentido de instituir a autoavaliação como instrumento determinante da organização e gestão escolar². No plano da retórica oficial, o objetivo principal desta mudança paradigmática das políticas públicas é alargar o regime de avaliação e prestação de contas a todos os serviços da administração pública, tendo em vista instalar práticas consentâneas com o princípio ético da transparência na administração dos bens e serviços públicos (Soares, 2008). Esta política que, aparentemente, visa a descentralização, o aumento da autonomia das escolas e sua responsabilização na prestação do serviço educativo, tem uma outra face. Do contexto internacional, chegam as pressões geradas pela construção de *standards* homogeneizantes, normalizadores e uniformizadores das aprendizagens, que contradizem o aparente processo de descentralização do poder do Estado, reduzindo, no terreno da ação educativa, o direito à diferença e fazendo objeção à criatividade. É neste contexto que o Estado adquire um papel não só normalizador, mas regulador e avaliador (Cabrito, 2009:181). Por este motivo se pode afirmar que

“a distância entre os objetivos e os resultados é uma característica endêmica das reformas educativas e a desproporção entre os ideais perseguidos e os meios que lhes são destinados assegura o seu fracasso” (Maroto, 2011:44).

1. Tem crucial importância a publicação do Relatório Coleman, em 1966 (Coleman *et al.*, 1966)

2. Decreto-Lei n° 137/2012 de 2 de julho; Decreto-Lei n° 75/2008, de 22 de abril; Lei n° 31/2002, de 20 de dezembro

Surge, então, a questão de saber qual o sentido e a eficácia dos procedimentos de avaliação externa e de autoavaliação que paulatinamente se vão instalando no sistema educativo.

Foram definidas as seguintes questões de investigação:

1. Qual o impacto da avaliação externa nos processos de melhoria das escolas?
2. Qual o impacto da autoavaliação nos processos de melhoria das escolas?
3. Que relação existe entre estes dois tipos de avaliação no contexto escolar?
4. Quais os constrangimentos e as oportunidades dos modelos de autoavaliação?

2. As escolas como organizações educativas

A complexidade do objeto de estudo (as escolas e o impacto dos procedimentos de avaliação externa e de autoavaliação) e a diversidade da informação recolhida e triangulada exigiu o recurso a um quadro multiparadigmático que possibilitasse uma interpretação aprofundada. As abordagens teóricas³ selecionadas procuraram responder à exigência de uma hermenêutica direcionada a diferentes níveis de análise:

- o nível societal, inter-organizacional, externo e macro-político (Teoria dos Sistemas, Teoria Contingencial, Teoria Neo-Institucional);
- o nível intra-organizacional, interno e micro-político (Teoria Burocrática, Teoria Política e Teoria Neo-Institucional);
- o nível meso-organizacional entre o plano macro e o plano micro (Teoria Neo-institucional).

A Figura 1 procura ilustrar a relação entre essas teorias e o funcionamento da escola nos diferentes níveis.



Figura 1 – Teorias Organizacionais numa perspectiva multiparadigmática (Fonte: Autoria própria)

3. Segundo Licínio Lima (2011:15), “o recurso à pluralidade de modelos teóricos de análise das organizações torna-se imprescindível para uma compreensão crítica da escola como organização educativa e do seu processo de institucionalização”.

2.1. A escola como organização: o nível intra-organizacional

O nível intra-organizacional possibilita-nos perceber a escola a partir de três perspectivas: a burocrática, a política e a anárquica (Figura 1). As organizações configuram-se e pensam-se, desde logo, a partir da complexidade e dos resultados das relações que, no interior das mesmas, as pessoas desenvolvem entre si. Por isso, ao mesmo tempo que se concebe as organizações como “sistemas racionalizados” (Scott 2004:5), é necessário considerar que as pessoas atuam apoiadas em representações e modelos que interpretam a realidade de forma codificada (Senge, 2004).

A dimensão burocrática destaca a existência de uma lógica formal e de uma programação racional das atividades organizacionais, centrada na relação entre *inputs* e *outputs*. Refere-se a um dos vértices do comportamento da organização escolar cuja função é o controlo dos procedimentos organizacionais formais. Esta dimensão teórica deu origem às seguintes categorias interpretativas: formalização, monitorização, imposição, penalização e burocracia. Ao mesmo tempo, permitiu realizar a ponte entre os processos de formalização e os processos de uniformização/padronização, devido à importância que assume a introdução das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) no contexto organizacional escolar. Este fator de complexidade permitiu o desenvolvimento de formas de controlo (coerção) indireto, em que as máquinas substituem as pessoas no que respeita à monitorização das evidências, e determina padrões de produção documental alargados a toda a organização (institucionalização). Mas o aumento do poder coercitivo e uniformizador, aumenta o *stress* e a violência no interior das organizações escolares (Chanlat, 2010), fazendo destas espaços eminentemente conflituais.

A abordagem política permite acrescentar à perspectiva burocrática e mecânica do funcionamento das escolas, com a toda a sua carga documental e formal, o carácter informal e de incerteza que a conflitualidade instala entre diferentes interesses e poderes. Além disso, as escolas podem ser vistas como sistemas políticos, quer numa vertente micropolítica (Costa, 2003), quer macropolítica, em que estas se apresentam como “um aparato do Estado” (Ruiz, 1997:18) que, atualizando o projeto político do Estado, estabelecem diferentes relações de poder em interação com as diversas instituições do seu ambiente próximo. Assim, a par da hierarquia, relações de autoridade e tipo de governo formal, existem também as ideologias, objetivos, projetos e estratégias próprias dos diferentes atores organizacionais, que influenciam informalmente o funcionamento da organização, gerando disfunções, desarticulações, zonas de ambiguidade e incerteza (Crozier e Friedberg, 1990; Friedberg, 1995) e complexidades de natureza e geometrias variáveis. A partir da conceção da escola como “arena política” (Costa, 2003) construímos categorias de análise que destacam a dimensão conflitual e informal da ação dos atores escolares e das escolas enquanto sistemas políticos: comparação, parcialidade, resistências, mudança, conflitualidade, manutenção do statu quo e clima. Esta perspectiva permite pensar as escolas como sistemas simultaneamente articulados e desarticulados, revelando que a existência de zonas de incerteza (Crozier e Friedberg, 1990) são utilizadas quer como recursos de poder (Morgan, 1986; Ferreira et al., 2003), quer como espaços de improvisação (Hatch, 2002).

A existência desta dupla vertente formal e informal permite-nos integrar na leitura do funcionamento organizacional a perspectiva da escola como “anarquia organizada” (Weick, 1976). Esta terceira hipótese interpretativa coloca a questão do sentido de muitas das práticas organizacionais escolares marcadas pela imprevisibilidade, incoerência, desarticulação,

fragilidade, ambiguidade e problematicidade. Tais características apontam a necessidade de recorrer a teorias explicativas do funcionamento das escolas que aceitem a possibilidade da existência de ações sem um sentido pré-definido e planejado (Weick, 1976), apesar das escolas possuírem um aparato formal cada vez mais complexo e um conjunto de procedimentos padronizados cada vez mais alargado. As teorias que mobilizamos a fim de compreender as desarticulações internas e externas das organizações educativas foram a Teoria dos Sistemas, a Teoria Contingencial e a Teoria Neo-Institucional.

2.2. A escola como sistema: o nível inter-organizacional

Consideramos como sistema “toda e qualquer realidade composta de dois ou mais elementos que estão organizados entre si, estabelecendo processos de relação recíproca” (Castro, 2012:45). A existência dos sistemas depende da diferenciação interna dos seus elementos (Lawrence e Lorsch, 1967), que pode ser diferenciação estrutural ou funcional (Serrano, 2008).

Os sistemas sociais possuem diferentes tipos de elementos: Obrigatórios (aqueles cujo desaparecimento implica e extinção do sistema); Opcionais (aqueles cuja substituição não impossibilita a existência ou funcionamento do sistema) e Incorporados (aqueles que aparecem tão frequentemente no sistema que se lhes atribui erroneamente um papel na organização do sistema) (Serrano, 1988).

Finalmente, as inter-relações entre os elementos do sistema podem apresentar um maior ou menor grau de dependência. Elas podem ser: Solidárias (quando as alterações numa das componentes são antecedidas, acompanhadas ou sucedidas por alterações noutra(s) e vice-versa); Causais (quando as alterações numa componente podem condicionar mudanças noutra(s) componente(s), mas a inversa não se verifica) e Específicas (quando as alterações numa das componentes não implicam necessariamente mudanças noutra(s) componente(s)) (Serrano, 1988).

A Figura 2 apresenta a aplicação destes conceitos ao sistema escolar.



Figura 2 – A escola como sistema possível de melhoria (Fonte: Autoria própria)

Como componentes obrigatórias, consideramos os alunos, os professores, as regras de interação entre eles e a organização do conhecimento⁴. Como componentes opcionais definiram-se todas aquelas que possibilitam ou facilitam o desempenho da escola enquanto sistema social: pessoal não docente, edifício escolar, serviços sociais, parcerias, atividades diversas, etc... Finalmente, como elementos incorporados podem pensar-se todos os instrumentos reguladores de origem exógena, como a intervenção normalizadora, reguladora e avaliadora do Estado.

Assumimos três dimensões fundamentais do sistema escola (componentes obrigatórios, diferenciação estrutural-funcional e inter-relações específicas).

Do ponto de vista societal, as escolas movem-se e existem num macro-contexto social, tecnológico e cultural que serve de pano de fundo às relações entre as diferentes componentes do sistema, de onde provêm, enquanto pressões externas, as expectativas sociais, as políticas educativas, as necessidades do contexto e os recursos mobilizáveis. É no âmbito destas interações entre o sistema e o ambiente, em que o ambiente é um sistema mais complexo que a escola, que as escolas desenvolvem, através dos processos interpretativos produzidos no contexto interno, em relação às pressões externas, um comportamento estratégico intitulado “redução de complexidade” (Luhmann, 2009) que visa a poupança de energia, focando as funções principais e diferenciando estas das funções assessoriais. Este fator organizacional permite enquadrar e interpretar a categoria *irrelevância* que obtivemos nas respostas às entrevistas, abrindo para a relação entre uma perspectiva sistémica e uma perspectiva neo-institucional. Essa mesma relação possibilitou identificar os tipos de pressões sentidas pelas organizações (políticas, instrumentais e sociais) e os níveis em que elas se inscrevem (ambiental e organizacional) (Machado-da-Silva e Graeff, 2008). Com estes dados pudemos compreender a informação referente ao clima das escolas em estudo.

Enquanto sistemas sociais, as escolas têm de ser vistas como sistemas simultaneamente abertos⁵ e fechados⁶ (Machado-da-Silva et al., 2005), mas em especial como “sistemas de sentido” (Luhmann, 2009:62), onde o principal elemento de intercâmbio entre os microsistemas (escolas) e o macrosistema (ambiente) é constituído por informação, alargando-se, depois às outras interações. Deste modo, é possível identificar nas escolas características duradouras e características mutantes (Scott, 2005), o que explica, em parte, as resistências à mudança que fomos encontrando nos dados recolhidos, bem como na necessidade de introduzir uma categoria política: *resistências*.

O Projeto Educativo é, antes mais, aqui concebido como a expressão do esforço de sentido da ação interna dos atores do sistema escolar⁷, tendo em conta as pressões externas, que definem a dimensão contingencial de todo o agir institucional. Se o clima de trabalho e a cultura dominante permitirem e promoverem a participação e corresponsabilidade; se a organização e a gestão da escola articularem a flexibilidade com a inteligência⁸ e se as metodologias de ensino-aprendizagem e avaliação forem excelentes⁹ e equitativas, o sistema

4. Preferimos a expressão “Organização do Conhecimento” ao de “Currículo” por ser mais amplo que este último.

5. Enquanto sistema aberto, a escola estabelece interdependências, quer entre as suas componentes internas, quer com outros subsistemas sociais.

6. Enquanto sistema fechado, a escola “opera transformações estruturais a partir de processos interpretativos gerados no seu interior, garantindo, deste modo, a sua diferença face ao ambiente externo” (Castro, 2012:46).

7. Embora, muitas vezes, seja um esforço *insular* e retórico.

8. O termo “inteligência” é utilizado para se referir a uma forma de resolução de problemas quotidianos equacionando o maior número de variáveis que for possível dentro do contexto em causa.

9. O termo “excelência” é utilizado no sentido de “mestria”, de fazer o socialmente esperado com a máxima perfeição possível.

escolar, mesmo marcado por um número significativo de inter-relações de tipo específico, como referimos supra, tem potencialidades para a mudança e a melhoria.

2.3. A escola como instituição: uma análise no plano meso-organizacional

A abordagem neo-institucional, por conceber as instituições sociais e as sociedades como espaços onde se desenrolam jogos e estratégias de poder e de construção do sentido coletivo em torno de diferentes e diversos problemas (Rocha, 2005), permite mobilizar diferentes categorias e conceitos para interpretar de realidades complexas, como é o caso das escolas.

Considerando-se a instituição não propriamente como uma realidade física e palpável, mas como um conjunto de significados apoiados em estruturas relativamente resistentes ao longo do tempo (March e Olsen, 2005), salienta-se o caráter “ritual e tendencialmente invariante, permanente e estável das estruturas institucionalizadas” (Castro, 2012). Assim, nas dinâmicas organizacionais podemos encontrar “expectativas de comportamento, sistemas de gratificação, mecanismos de articulação social, sentidos, identidades (...)” (Martínez Nogueira, 2000:12).

A Figura 3 ilustra a inter-relação entre os diversos conceitos interpretativos mobilizados dentro do quadro teórico do neo-institucionalismo.

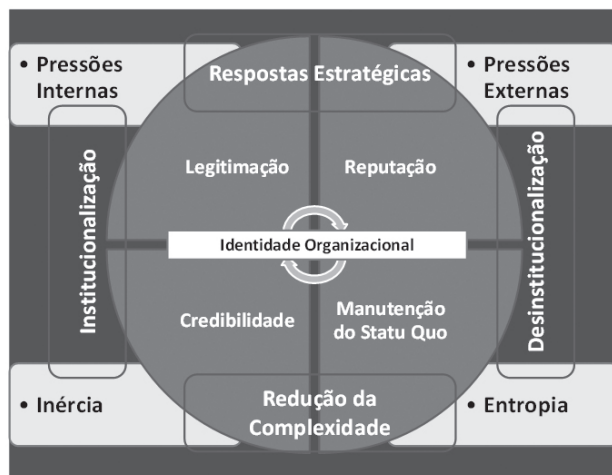


Figura 3 – A organização escolar e o seu comportamento institucional (Fonte: Autoria própria)

Os conceitos de instituição (Lourau, 1993) e de estrutura (Giddens, 2000), bem como os de hábito e de legitimação simbólica (Berger e Luckmann, 2004) permitiram analisar e compreender os dados obtidos articulando “a mimesis dos gestos, dos pensamentos e dos seus significados simbólicos (...)” explicitada “no aparato legal do funcionamento escolar” (Castro, 2012), nas percepções dos atores institucionais e na observação naturalista dos

espaços físicos e do ambiente escolar. Por outro lado, os conceitos de entropia (Taylor, 1991), inércia (Hannan e Freeman, 1984) e ação dramaturgica (Goffman, 2004) ajudaram-nos a refletir sobre as dinâmicas internas das instituições, com processos alternados de institucionalização (Huntington, 1968; Berger e Luckmann, 2004) e desinstitucionalização¹⁰ (Domènech et al., 1999). Finalmente, Oliver (1992), permitiu-nos: compreender quais os antecedentes dessa desinstitucionalização (políticos, sociais e funcionais); conhecer os diferentes comportamentos estratégicos das instituições sociais (Oliver, 1991) e relacionar estas estratégias com um conjunto de comportamentos organizacionais do mesmo tipo, que visam a redução da complexidade (Luhmann, 2009): os isomorfismos coercitivo, normativo e mimético (Powell e DiMaggio, 1999), o gerenciamento de impressões com as suas diferentes táticas, defensivas ou assertivas, diretas ou indiretas (Mohamed et al., 1999).

Todo o esforço estratégico das escolas para sobreviver face às pressões externas e internas, com a organização da hipocrisia que lhes está subjacente (Brunsson, 2006), se concentrou, assim, na problemática da reputação institucional (Lasbeck, 2007), da construção e reconstrução da identidade organizacional¹¹ (Caldas e Wood, 1997), sem as quais as organizações correm o risco de se extinguir.

A diversidade de conceitos mobilizados tornou possível construir um conjunto de categorias interpretativas (Credibilidade, Legitimação, Irrelevância, Necessidade, Uniformização, Operacionalização e Autoconhecimento). Essas categorias foram integradas no âmbito da teoria neo-institucional. Consideramos que, em última análise, se tratava sempre de uma questão de gerenciamento de impressões e de um conjunto de rituais (Meyer e Rowan, 1999) de legitimação institucional e organizacional que se articulava num jogo de forças antagónicas, ora de desconstrução, ora de reconstrução da identidade organizacional.

3. Avaliação e Qualificação de Escolas

As rápidas mudanças políticas e sociais impostas pelo mercado global levaram à introdução do conceito de qualidade no debate sobre a educação e sobre a eficácia escolar. A avaliação institucional é vista, por isso, como um instrumento de garantia e de melhoria contínua da qualidade.

3.1. A eficácia como indicador de qualidade educativa

Segundo Muñoz-Repiso e Murillo (2008:182) a escola eficaz é aquela que “promove de forma duradoura o desenvolvimento global de todos e cada um dos seus alunos para além do que seria expectável tendo em conta as suas condições prévias, ao mesmo tempo que fomenta o desenvolvimento da comunidade educativa”.

10. Desinstitucionalização é o conceito “que permite a rutura dos consensos no contexto social relativamente ao sentido atribuído a determinados papéis, organizações e instituições” (Castro, 2012).

11. Conceito associado à percepção que os indivíduos ou as organizações possuem relativamente a si mesmos. É um conceito que tende a prevalecer nos mapas mentais dos indivíduos enquanto membros das organizações. A destruição ou desarticulação do mesmo pode conduzir a processos lentos de desinstitucionalização, associados à manifestação da incompetência organizacional (Ott e Shafritz, 1994) para se adaptar e resistir num contexto adverso, exigente ou complexo.

Esta definição permite apreender no conceito de eficácia uma relação entre expectativas internas (“desenvolvimento de todos e cada um”) e externas (“desenvolvimento da comunidade educativa”) face ao papel desempenhado pela escola.

A investigação sobre a eficácia escolar desenvolvido pela ESI¹² aponta princípios e ações potenciadores dessa eficácia (Quadro 1).

Quadro 1 – Princípios e Ações potenciadores da eficácia escolar

Princípios	Ações potenciadoras de eficácia
<i>Liderança profissional</i>	- Firmeza e decisão - Perspetiva participada - Primazia do profissional
<i>Visão e metas partilhadas</i>	- Unidade de decisão ou propósitos - Consistência das práticas - Colegialidade e colaboração
<i>Ambiente de aprendizagem</i>	- Atmosfera ordenada - Ambiente de trabalho atrativo
<i>Concentração no ensino e na aprendizagem</i>	- Maximização do tempo de aprendizagem - Ênfase no domínio académico - Foco nas conquistas
<i>Ensino com propósito</i>	- Organização eficiente - Clareza de propósitos - Lições estruturadas - Práticas ajustáveis
<i>Expectativas elevadas</i>	- Altas expectativas relativamente a tudo - Comunicação dessas expectativas - Promoção de mudanças intelectuais
<i>Reforço positivo</i>	- Disciplina clara e efetiva, obtida pelo sentido de pertença e participação - <i>Feedback</i> direto e positivo
<i>Monitorização dos progressos</i>	- Acompanhamento do desempenho dos alunos - Avaliação do desempenho da escola
<i>Direitos e responsabilidades dos alunos</i>	- Elevar a autoestima dos alunos - Dar aos alunos posições de responsabilidade - Controlar o próprio trabalho
<i>Parceria casa-escola</i>	- Envolvimento parental
<i>Organização aprendente</i>	- Escola baseada no desenvolvimento do <i>staff</i>

(Fonte: Sammons, P.; Hillman, J.; Mortimore, P., 1995)

O conceito de eficácia, não resumindo o sentido mais amplo do termo qualidade, aponta para um tipo de perceção da qualidade orientada preferencialmente para dados quantificáveis e para resultados e evidências imediatamente observáveis. Daí a introdução no âmbito da avaliação de escolas dos modelos gerados a partir do conceito de Gestão para a Qualidade Total, como é o modelo CAF (*Common Assessement Framework*), de paradigma positivista, que não valoriza outros aspetos difíceis de evidenciar de forma imediata.

12. *Effective School Improvement* – movimento que tentou aproveitar o contributo das correntes de investigação mais centradas na eficácia escolar com as correntes de investigação mais centradas na melhoria escolar.

3.2. A Qualificação das Organizações Educativas

A expressão “qualidade da educação” requer cuidada inquietação e obriga a assumir posicionamentos ideológicos e valorativos face ao sentido do termo qualidade, dada a sua polissemia, relatividade, subjetividade, complexidade, historicidade e ambiguidade.

Podem identificar-se alguns fatores que interferem na qualidade das escolas, os quais são de diversa ordem: antropológico-éticos, sócio-profissionais, culturais, políticos e administrativos (Murillo, 2007:41-42). Isto significa que se queremos considerar a avaliação de escolas como um instrumento de qualificação das mesmas teremos de levar em conta a diversidade de componentes da educação institucional (Rodríguez, 2011:27): contexto sócio-cultural e axiológico, fins gerais da educação, metas da educação, metas institucionais, objetivos do ensino, processos, meios didáticos e organizacionais e resultados mediatos e imediatos.

Na perspetiva de Coronel (2007) consegue-se a qualificação das escolas se estas possuírem estratégias de desenvolvimento organizacional, isto é, se forem capazes de:

- 1) Determinar os fins, a identidade, o crescimento e a revitalização da organização;
- 2) Conseguir a satisfação e o desenvolvimento humano dos atores organizacionais;
- 3) Alcançar eficiência organizacional.

O mesmo autor considera que existem diferentes etapas do processo de qualificação das escolas: 1) Preparação, 2) Desenvolvimento e 3) Institucionalização. Só na última etapa, em que existe uma continuidade, uma estabilização dos processos de desenvolvimento, se pode considerar que a organização escolar está num processo contínuo de qualificação. Estas mesmas etapas podem aplicar-se à implementação de procedimentos de autoavaliação e autorregulação, tendo em conta que estes podem funcionar como uma poderosa ferramenta de qualificação e de melhoria contínua das escolas. Nesse sentido, elaborámos um quadro de implementação dos procedimentos de autoavaliação das escolas que procura definir os diferentes estádios da mesma (Quadro 2):

Quadro 2 – Estádios de Desenvolvimento da implementação de procedimentos de autoavaliação nas escolas

Etapas	Estádios	Indicadores
Preparação	Estádio 0	Não existem procedimentos de autoavaliação.
	Estádio 1	Existem esporadicamente procedimentos de autoavaliação, sem consistência nem sistematicidade.
Desenvolvimento	Estádio 2	Iniciam-se procedimentos de autoavaliação com modelos certificados mas não se chega a produzir um relatório de avaliação em tempo útil.
	Estádio 3	Estão implementados procedimentos de autoavaliação de forma contínua nos últimos três anos, mas os seus resultados não têm impacto significativo na comunidade escolar.
Institucionalização	Estádio 4	Estão implementados procedimentos de autoavaliação, há mais de três anos, e os seus impactos estão identificados por alguns membros da comunidade escolar.
	Estádio 5	Estão implementados procedimentos de autoavaliação, há mais de três anos, e os seus impactos são identificados por qualquer membro da comunidade escolar.

(Fonte: Autoria própria)

3.3. A avaliação como instrumento de qualificação das escolas

Se o conceito de qualidade é polissêmico e complexo, também o conceito de avaliação o é. O seu sentido varia em função do contexto, do avaliador e das intencionalidades que estão na base da implementação de metodologias e instrumentos de avaliação. Daí poder afirmar-se que uma teoria da avaliação “deve ser tanto uma teoria da interação política, como uma teoria do modo de construir o conhecimento” (Poggi, 2008:41). A própria definição do termo pode implicar um enquadramento num paradigma normativista/ pragmático ou analítico/interpretativista (Lima, 2002:18).

Tendo em conta as diversas definições de avaliação recolhidas por Moya (1998) pode afirmar-se que a avaliação é

“uma comparação; que a comparação implica critérios, normas e referenciais; que deve ser sistemática; que tem um caráter instrumental ao serviço do controle e da predição; que se pode realizar com o recurso a diferentes fontes de informação; que a seleção das fontes de informação altera os resultados, nomeadamente pelos dados que são recolhidos; que é um processo interpretativo sobre dados e informações recolhidos e não sobre a realidade em si; que é uma tentativa de compreensão de um contexto complexo” (Castro, 2012).

Considerando-se a possibilidade dos paradigmas avaliativos se solidarizarem (Ruíz, 1999), definem-se algumas características que devem encontrar-se nos processos de avaliação: Integralidade e Compreensividade; Cientificidade; Referencialidade; Continuidade; Cooperatividade; Relatividade.

Avaliar nas escolas e avaliar as escolas exige que a avaliação cumpra certos requisitos (Murillo e Román, 2008: 2-3): ser tecnicamente irrepreensível (validade, fiabilidade, utilidade e credibilidade); direcionar-se para a melhoria; contribuir para a reflexão; ser positiva e não repressora; ser equitativa e justa; ser adequadamente comunicada. Deve, por isso, procurar-se “conhecer a especial natureza e configuração” das escolas enquanto instituições “enraizadas numa determinada sociedade” e não protelar “o caráter único, irrepetível e cheio de valores e imprescindível de cada escola” (Guerra, 2002:11). Nesta dimensão de conhecimento se encontra o modelo CIPP (*Context, Input, Process and Product*) proposto por Stufflebeam e Shinkfield (1995), cuja Checklist da segunda edição se encontra *on line*¹³ e refere o que a avaliação deve abranger (o Contexto, as Entradas, o Processo e o Produto, e ainda ter em conta, os Acordos Contratuais, a Avaliação do Impacto, a Avaliação da Eficácia, a Sustentabilidade da Avaliação, a Transferibilidade da Avaliação e a Meta-avaliação).

As melhorias a esta checklist encontram muitos pontos comuns com os *standards* propostos pelo Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), da AEA (*American Evaluation Association*), que define cinco padrões de qualidade da avaliação: Utilidade, Exequibilidade, Propriedade/Legitimidade, Exatidão e Meta-avaliação.

Tais padrões põem a claro a necessidade de uma análise sobre a utilização da avaliação, já que “o uso dos resultados da avaliação é um dos supostos chave em que se baseia todo o exercício de uma avaliação” (Horton et al., 2008:128) e o que tem resultado da reflexão sobre a utilização da avaliação é que, paradoxalmente, “o uso direto dos resultados da avaliação no *design* e gestão de uma política é a exceção e não a regra” (Horton et al., 2008:128), dando a entender que a avaliação responde a outro tipo de necessidades que não aquelas

13. Cf. http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/cippchecklist_mar07.pdf

para as quais a retórica institucional aponta. Assim, é necessário clarificar e explicitar quais os objetivos das avaliações institucionais, quer se trate de avaliação externa, quer se trate de avaliação interna.

3.3.1. Avaliação externa, autoavaliação e qualificação das escolas

Considera-se avaliação externa aquela que é conduzida por agentes externos à escola e autoavaliação aquela modalidade de avaliação interna¹⁴ que é realizada por agentes pertencentes à escola avaliada (Alaíz et al., 2003). Entidades externas à escola podem destacar-se a IGEC (Inspeção Geral da Educação e Ciência), da responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência, e o Programa AVES (Avaliação do Ensino Secundário), da responsabilidade da Fundação Manuel Leão.

A IGEC desenvolve a avaliação externa das escolas a partir de deslocações dos inspetores aos estabelecimentos escolares, solicitando às direções dos mesmos a elaboração de um relatório prévio de autoavaliação. Nessas deslocações, os inspetores consultam diversos intervenientes da comunidade escolar, distribuídos em painéis (alunos, encarregados de educação, pessoal não docente, pessoal docente, lideranças intermédias e direção da escola). Todas as escolas objeto da nossa investigação foram avaliadas pela IGEC (a escola A em 2006/2007; a escola B em 2008/2009 e a escola C em 2009/2010).

Nos relatórios de avaliação externa produzidos pela IGEC, estas escolas obtiveram respetivamente, Bom, Suficiente e Bom no domínio referente à Capacidade de Autorregulação e Melhoria da Escola.

3.3.2. Modelos e Procedimentos de Autoavaliação das Escolas

O Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho, apresenta o relatório de autoavaliação como instrumento de gestão, definindo-o como “documento que procede à identificação do grau de concretização dos objetivos fixados no projeto educativo”, avaliando ainda as atividades realizadas pelas escolas, bem como a sua organização e gestão, “designadamente no que diz respeito aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo” (artº 9º, nº 2 c)). E mais adiante refere que os instrumentos de gestão devem obedecer “a uma lógica de integração e de articulação, tendo em vista a coerência, a eficácia e a qualidade do serviço prestado” (artº 9º - A, nº 1). São, assim, claras as expectativas normativas face ao relatório de autoavaliação. Resta saber se estas expectativas conseguem concretizar-se na autoavaliação que as escolas investigadas produziram.

Existindo a exigência legal de proceder à autoavaliação das escolas e havendo a percepção de que a produção de um relatório de autoavaliação seria o indicador e a evidência da possibilidade de existência de uma cultura de escola aprendente (Coronel, 2007), as escolas recorreram à utilização de um modelo certificado internacionalmente, o modelo CAF¹⁵ para garantir a credibilidade da sua imagem externa e interna.

14. A autoavaliação distingue-se da avaliação interna porque enquanto a avaliação interna pode ser conduzida por atores externos contratualizados pela escola, a autoavaliação é sempre conduzida por atores internos à organização escolar.

15. <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>. Neste momento, já existe a CAF-Educação, na página http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_Educacao.pdf

O modelo CAF tem como pressuposto que as lideranças são a fonte da melhoria das organizações, razão pela qual, grande parte dos critérios de avaliação que apresentam se centram na avaliação dos procedimentos das lideranças¹⁶.

Procurando responder ao objetivo de introduzir na administração pública os princípios da GQT (Gestão para a Qualidade Total), a CAF insere o ciclo completo PDCA (*Plan, Do, Check, Act* – Planear, Executar, Rever e Ajustar) na autoavaliação dos serviços públicos.

As escolas que investigámos aplicaram este modelo CAF ou um seu sucedâneo, o modelo QUALIS (Qualidade e Sucesso Educativo), elaborado para a Região Autónoma dos Açores. No entanto, este modelo, dada a complexidade e as exigências técnicas inerentes à sua aplicação parece não ser a melhor opção para a autoavaliação das escolas, na medida em que exige um aparato burocrático na recolha de evidências que torna praticamente inexecutável em tempo útil a elaboração de um relatório e a execução de ações de melhoria. Assim, as finalidades da utilização destes modelos parecem não coincidir com o objetivo da melhoria, mas dar resposta a outra intencionalidade: a de legitimação do *statu quo*.

4. Quadro Metodológico

As questões de investigação foram determinantes para a escolha do método de investigação. Como supõem uma abordagem de tipo qualitativo, apontam diferentes e complementares tipos de intencionalidade: exploratória, descritiva e explanatória (Yin, 2004). A estratégia de investigação que se apresentou como adequada foi o estudo de caso múltiplo (Yin, 2004; Godoy, 1995; Neyman e Quaranta, 2006) ou de casos coletivos (Stake, 2009), que pode proporcionar um conhecimento simultaneamente mais abrangente e mais profundo da complexidade da realidade estudada. A utilização deste tipo de investigação permite fazer a replicação da análise do fenómeno em diferentes contextos, tornando possíveis comparações entre resultados, podendo encontrar-se quer similitudes, quer contrastes, dando origem a resultados mais robustos do que o estudo de caso único e a leituras mais completas do fenómeno (Yin, 2004).

Seguimos a perspetiva de Cabezas González (2009:1444) que propõe o “método transdutivo” como “única via de acesso à complexidade dos sistemas sociais” quando se pretende “alcançar a informação a propósito da unidade observada a partir da unidade do observador”. Assume-se que no conhecimento produzido o sujeito epistemológico tem um papel preponderante a partir da interação que estabelece com o meio ou sistema em estudo.

As técnicas de recolha de dados foram:

- Entrevistas focalizadas, com enfoque semidirigido com as seguintes características: não direção, especificidade, amplitude, profundidade e contexto pessoal (Valles, 2009:21). Por serem entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas ficou enriquecido o conteúdo e o significado da informação recolhida. A maior parte das entrevistas foram individuais e feitas no espaço das escolas; algumas foram no formato *focus group* (as dos alunos, a de um grupo de funcionários e de uma equipa de autoavaliação, nestes dois últimos casos, a pedido dos mesmos) (Cohen e Manion, 1990; Afonso, 2005). Realizamos um total de 30 entrevistas, 10 em cada escola, tendo sido ouvidos

16. Critério 1- Liderança, Critério 2 – Planeamento e Estratégia, Critério 3 – Gestão de Pessoas, Critério 4 – Parcerias e Recursos, Critério 5 – Gestão de Processos e o Critério 9 – Resultados de desempenho-chave.

o Diretor, o Presidente do Conselho Geral, Membros da equipa de autoavaliação, professores (3), alunos, encarregados de educação (1), assistentes técnicos (1), assistentes operacionais (1). Foram entrevistadas, em média, 20 pessoas por escola. A finalidade das entrevistas foi: recolher informação sobre as características pessoais e profissionais do entrevistado, a sua perceção relativamente à escola e ao ambiente escolar e encontrar resposta para as questões de investigação. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente transcritas.

- Recolha de documentos: o Projeto Educativo, o Relatório de Avaliação Externa e as Atas do Conselho Pedagógico.
- Observação direta e não participante dos lugares e comportamentos.

A análise e interpretação dos dados recolhidos realizou-se através da análise do conteúdo manifesto e da análise documental (Bardin, 2009). A análise de conteúdo permitiu estabelecer uma teia de relações significativas entre categorias, subcategorias e as questões de investigação. Elaboraram-se quadros e gráficos comparativos. Através da análise documental elaboraram-se registos de ocorrências, de frequência e notas de campo, entre outros instrumentos.

Quer os diferentes tipos de dados recolhidos, quer as diferentes técnicas de análise e interpretação dos mesmos permitiram garantir a triangulação da informação recolhida, cruzando e comparando dados e interpretações.

5. Apresentação e Discussão de Resultados

Da análise e interpretação dos resultados ressalta-se o seguinte:

a) O Projeto Educativo parece ser um instrumento com pouco significado no dia-a-dia das escolas, nas decisões pedagógicas e organizacionais. Não se conseguiu encontrar uma articulação clara entre o Projeto Educativo e o Plano Anual de Atividades, nos dados recolhidos das atas de Conselho Pedagógico. A frequência com que se fala do Projeto Educativo em Conselho Pedagógico é reduzida ao início do ano letivo. A elaboração deste instrumento enquadra-se em processos formais e burocráticos, marcados pela inércia e lentidão. Afigura-se um instrumento meramente técnico e formal elaborado por um grupo de professores, sem a participação ativa de outros membros da comunidade escolar. Assim, o Projeto Educativo, não se constituindo num autêntico instrumento de gestão, cumpre o papel estratégico de fazer o gerenciamento de impressões para a comunidade envolvente. A estrutura dos Projetos Educativos analisados apresentava uma débil ou inexistente articulação entre os valores, os objetivos e as estratégias definidas, sendo portadora de táticas assertivas diretas (escola A) – insinuação e promoção organizacional, defensivas indiretas (escola B) – incapacitação organizacional, ou assertivas indiretas (escola C) – Ostentação (Mohamed *et al.*, 1999). Estes resultados levaram-nos a concluir que quanto maior a vulnerabilidade sentida pela escola face ao ambiente externo, maior a necessidade de fundamentar discursivamente as suas práticas de legitimação (Berger e Luckmann, 2004); quanto menor o grau de institucionalização, maior a tendência a utilizar táticas defensivas e quanto maior o grau de institucionalização, maior a tendência a utilizar táticas assertivas.

b) Do Conselho Pedagógico foram analisadas 55 atas correspondentes a dois anos letivos consecutivos e foi possível relacionar o registo dos eventos em Conselho Pedagógico

com as teorias explicativas utilizadas para as entrevistas. Foram encontradas, a partir da análise do funcionamento do Conselho Pedagógico, as categorias *monitorização*, *formalização* (Teoria Burocrática), *conflito* (Teoria Política), *uniformização e legitimação* (Teoria Neo-institucional).

Observou-se que as alterações introduzidas no funcionamento do órgão pelo Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril: a) reduziram a representatividade do órgão e a liberdade de escolha dos membros deste órgão; b) reduziram o seu poder de supervisão da avaliação do desempenho docente e c) aumentaram as suas funções de controle e monitorização (isomorfismo coercitivo). Estes aspetos acentuam o caráter ritual do funcionamento do órgão, cuja missão é legitimar/credibilizar as práticas organizacionais e dar cumprimento aos normativos legais.

Nas atas verificou-se a difícil articulação e coordenação das atividades institucionais, ao mesmo tempo que aumentava a formalização, a uniformização, a tecnicização, a especialização e a homogeneização procedimental (isomorfismo normativo), devido às pressões externas. Este incremento das pressões externas e internas aponta para uma redução da coesão interna dos atores institucionais, para o aumento da competição e da fragmentação da estrutura relacional humana (conflito), que dificulta ou impede a construção e manutenção da identidade organizacional (Caldas e Wood, 1995). Tal fenómeno é indicador quer de desinstitucionalização (morte ou rutura do sistema) (Domènech *et al.*, 1999), quer do esforço de institucionalização (resistência à dissolução do sistema).

c) No que concerne à **primeira questão de investigação** (impacto da avaliação externa), as respostas agruparam-se nas categorias *imposição*, *penalização*, *formalização*, *monitorização*, *uniformização*, *comparação*, *parcialidade*, *irrelevância*, *credibilidade*. Os resultados apresentados no Quadro 3 resumem e categorizam as respostas encontradas em função das estratégias institucionais a que correspondem. Além de muitos dos atores institucionais, nomeadamente, encarregados de educação e alunos, não se terem dado conta ou já não se lembrarem da ocorrência de uma avaliação externa da escola, as perceções sobre a avaliação externa continuam a ser predominantemente negativas. Os atores (lideranças de topo e professores) encaram os procedimentos de avaliação externa como uma imposição e uma obrigação e daí o caráter cerimonial e ritual da mesma. Não só existe a ideia de que os inspetores já se dirigiram para a escola com uma ideia feita, como também, o plano de melhoria elaborado a partir do relatório de avaliação externa não tem a função de melhoria efetiva, mas de gerenciamento da imagem, já que dificilmente foi concretizado um plano de melhoria em qualquer das escolas observadas.

Quadro 3 – Estratégias institucionais e Categorias de Análise na Questão 1

Categorias	Estratégias Institucionais	Explicitação
- <i>Imposição</i> - <i>Penalização</i>	<i>Isomorfismo Coercitivo</i>	Relacionam-se com a necessidade de conformidade legal e exprimem os impactos externos sobre o funcionamento interno
- <i>Formalização</i> - <i>Monitorização</i> - <i>Uniformização</i>	<i>Isomorfismo Normativo</i> <i>Estratégias de Concordância,</i> <i>Compromisso, Evitamento e</i> <i>Oposição</i>	Relacionam-se com a necessidade de generalização de práticas e homogeneização das estruturas funcionais e procedimentais (hierárquicas e relacionais)
- <i>Comparação</i> - <i>Parcialidade</i>	<i>Isomorfismo Mimético</i> <i>Táticas de Gerenciamento de Impressões</i> <i>Estratégias de Evitamento</i>	Relacionam-se com a busca de legitimação e reforço do controle simbólico sobre a identidade organizacional
- <i>Irrelevância</i>	<i>Estratégias de Compromisso,</i> <i>Evitamento e Oposição</i> <i>Táticas de Gerenciamento de Impressões</i>	Relacionam-se com as expressões de resistência interna às pressões externas.
- <i>Credibilidade</i>	<i>Táticas de gerenciamento de impressões</i> <i>Estratégia de Compromisso</i>	Relacionam-se com um tipo de comportamento estratégico que visa a proteção e o reforço da imagem pública da organização escolar

(Fontes: Oliver, 1991; Mohamed et al., 1999; Powel e DiMaggio, 1999)

Um dos impactos importantes referidos nas entrevistas é a garantia institucional, dada por um olhar externo que, no entanto, se pode por em causa, quando a intenção parece ser legitimar o *statu quo* mais do que avaliar e/ou melhorar. Outro dos impactos referido nas entrevistas relaciona-se com a introdução da autoavaliação nos procedimentos internos das escolas, mas o mesmo não passa de um impacto meramente formal, levando à produção de novos documentos e instrumentos de gestão sem qualquer influência no funcionamento das escolas. Um dos aspetos mais valorizados pelas lideranças foi que a partir da publicação do relatório de avaliação externa foi possível a escola comparar-se com outras escolas, sendo este mais um indicador de que a principal preocupação das escolas é a sua credibilização institucional.

A fraca divulgação dos documentos, uma deficiente consciência de direitos e deveres por parte dos atores institucionais, uma incipiente cultura de aprendizagem organizacional dificulta a articulação entre atores, procedimentos formais e melhorias concretas.

d) No que toca à **segunda questão de investigação** (impacto da autoavaliação), encontramos respostas que se agruparam nas categorias *formalização, monitorização, participação, resistências, necessidade, irrelevância e uniformização*. O Quadro 4 explicita os resultados das entrevistas, mostrando a imagem que os atores institucionais têm dos processos de autoavaliação (presente nos itens Objetivos, Natureza, Âmbitos e Pontos-Chave, Funções), do contexto em que ela se realiza (Fatores e Condicionantes, Resistências e Obstáculos) e a diferença entre resultados esperados e resultados reais.

Quadro 4 - Caracterização dos Processos de Autoavaliação na perspectiva das escolas

Aspectos caracterizadores da autoavaliação das escolas	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o conhecimento sobre a escola - Conhecer as percepções dos atores institucionais - Construir dispositivos, matrizes, instrumentos de avaliação - Obter melhorias nos instrumentos de gestão e no funcionamento global da escola - Promover a reflexão interna - Articular documentos e práticas institucionais - Alterar rotinas - Promover a mudança de metodologias e práticas de ensino - Reconstituir a identidade organizacional
Natureza	- Processo contínuo e coerente de acompanhamento
Âmbitos	<ul style="list-style-type: none"> - Funções das estruturas organizacionais - Articulação entre pessoas - Articulação entre processos - Resultados - Funcionamento global - Satisfação dos diferentes atores
Pontos-Chave	<ul style="list-style-type: none"> - Funções das estruturas de gestão de topo - Funções das estruturas de gestão intermédias - Funções das estruturas administrativas - Funções de outras estruturas - Resultados dos alunos - Participação dos atores na construção dos instrumentos de gestão
Funções de Monitorização e Formalização	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer um ponto de situação - Deixar registos do percurso realizado - Rever e reajustar os instrumentos de gestão - Evitar a arbitrariedade - Cumprir critérios formalmente estabelecidos - Credibilizar as práticas, funções e estruturas
Fatores e Condicionantes	<ul style="list-style-type: none"> - De natureza organizativa: * reuniões * calendarização do processo * concretização * planos e ações de melhoria - De natureza processual: * construção de instrumentos de aferição * consulta e produção de documentos * elaboração, resposta e análise de inquéritos * tratamento da informação recolhida - De natureza política: * participação/envolvimento dos atores (seleção, nomeação, voluntariado, solicitação, audição) * vontade das lideranças de topo
Resistências e Obstáculos	<ul style="list-style-type: none"> - Hábitos (rotina, individualismo, falta de cooperação) - Conflito de interesses - Ansiedade e receio - Falta de tempo - Atitudes de desconhecimento, ceticismo, desinteresse, esquecimento e ações inconsequentes - Descontinuidade, lentidão, inacabamento e ineficácia dos processos
Resultados Esperados	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecimento - Mudanças de percepção apoiadas em dados objetivos - Relatório que conduz a planos e ações de melhoria - Correção dos instrumentos de gestão - Incremento do trabalho cooperativo
Resultados Reais	<ul style="list-style-type: none"> - Alterações formais dos documentos de gestão - Controle e formalização de alguns procedimentos - Mudanças de percepção sem consequências práticas na mudança de atitudes e ações - Relatório praticamente desconhecido

Repetem-se as conclusões relativas à primeira questão de investigação. As principais preocupações em relação à autoavaliação (qualidade técnica dos procedimentos e participação dos interessados) orientam-se para a necessidade institucional de legitimar e credibilizar os procedimentos de autoavaliação e a organização que os implementa. Continua a verificar-se um distanciamento entre a retórica institucional e as ações concretas de melhoria, e ainda a improvisação, pela inconsequência entre resultados da autoavaliação e mudança organizacional efetivamente produzida.

e) No que toca à **terceira questão de investigação** (relação entre avaliação externa e autoavaliação), as respostas às entrevistas colocaram-se nas categorias *imposição, monitorização, formalização, mudança, participação, autoconhecimento e legitimação*. Os atores manifestam a existência de um desfasamento entre a imagem produzida pela autoavaliação e aquela produzida pela avaliação externa, quer pela positiva, quer pela negativa. Sublinha-se como aspeto negativo da avaliação externa, o fato de esta se centrar excessivamente nos resultados académicos. Um dos aspetos positivos da avaliação externa foi a implementação, ainda que não continuada, de procedimentos de autoavaliação e a criação das equipas de autoavaliação. A autoavaliação é vista como uma estratégia de antecipação à avaliação externa. No entanto, a indiferença e a desconfiança em relação aos diferentes procedimentos de avaliação criam obstáculos à inovação e à mudança e geram hipocrisia (Brunsson, 2006) podendo conduzir, em última instância, a que o conceito de “incompetência organizacional” (Ott e Shafritz, 1994) se estenda a todo o sistema educativo, como indicador de inadaptação das escolas e das políticas educativas.

f) Relativamente à **quarta questão de investigação** (oportunidades e constrangimentos dos modelos de autoavaliação), as respostas obtidas enquadraram-se no seguinte conjunto de categorias: *formalização, monitorização, resistências, operacionalização, legitimação e uniformização*. Um dos aspetos relevantes destas respostas aponta para o facto de que mesmo o comportamento burocrático e formal das organizações escolares, patente na utilização da CAF, está ao serviço da legitimação/credibilização institucional.

Os modelos de autoavaliação utilizados apresentam diversas limitações e constrangimentos (complexidade, extensão, irrelevância de algumas perguntas, confusão, incompreensibilidade...), sendo as expectativas positivas mais relevantes o conhecimento da escola e dos seus resultados e a coordenação de decisões. No entanto, a aplicabilidade dos modelos e a interpretação dos resultados implicam um processo tão lento que a relação custo (excesso de trabalho, tempo gasto, papel)-benefício (quantidade de conhecimento gerado) parece não ter interesse para as escolas. Não foi possível observar que a implementação destes modelos tenha melhorado ou facilitado a capacidade das escolas observadas de produzir melhoria contínua, mesmo na escola com práticas de autoavaliação mais continuadas. Verificou-se que a adesão das pessoas à implementação destes modelos é uma condição essencial e que esta exige uma maior capacidade de comunicação interna nas escolas. Por outro lado, a própria fragmentação da organização interna dos documentos escolares parece ser um obstáculo importante à realização da recolha e análise da informação disponível para avaliação. Os fatores que interferem na adoção do modelo CAF/QUALIS são: burocráticos (lentidão das formalizações, exigências técnicas do modelo), políticos (adesão e qualidade da participação) e institucionais (legitimação, credibilização dos procedimentos e resultados).

Conclusões

Os resultados apontam para a existência de dinamismos complexos no interior das organizações escolares que se articulam na retórica institucional. Esta procura dar sentido às ambiguidades, à entropia e à inércia, utilizando mecanismos formais e burocráticos, estratégias de gerenciamento de impressões e diferentes táticas que lhe possibilitem reduzir a complexidade do ambiente, responder às pressões externas e internas e manter o *statu quo*. O clima organizacional das escolas estudadas é o testemunho desse conflito permanente entre o macro e o microsistema, os interesses individuais e os interesses institucionais e entre a necessidade de institucionalizar e legitimar, por um lado, e as forças de desagregação e desinstitucionalização por outro.

Acompanhar as escolas durante um período mais longo poderia possibilitar uma leitura mais profunda e completa das dificuldades e das oportunidades dos procedimentos de autoavaliação, bem como identificar possíveis mudanças em termos de aprendizagem organizacional. A replicação deste estudo a outros estabelecimentos escolares poderia dar, também, uma outra dimensão ao problema e às dificuldades que as escolas atravessam neste momento, interpelando a um repensar sério das políticas públicas de educação e promovendo o desenvolvimento de projetos no âmbito da autoavaliação de escolas, centrados efetivamente na melhoria das práticas organizacionais e pedagógicas.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo, Revista De Ciências Da Educação*, N° 9, 57-70. De <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20AAFONSO.pdf>
- Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação* (1ª ed.). Porto: Edições ASA.
- Alaiz, V., Góis, E., & Gonçalves, C. (Eds.). (2003). *Auto-avaliação de escolas - pensar e praticar* (1ª Edição ed.). Porto: Asa Editores, S.A.
- American Evaluation Association. *The program evaluation standards*. Consultado em 02/03, 2013, De <http://www.eval.org/evaluationdocuments/progeval.html>
- Azevedo, J. M. (2007). Avaliação externa das escolas em Portugal. *Paper apresentado em As Escolas Face a Novos Desafios*, De <http://www.ige.min-edu.pt/upload%5Cdocs/AvaliacaoExternaEscolasPortugal.pdf>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2004). *A construção social da realidade* (2ª ed.). Lisboa: Dinalivro.
- Brunsson, N. (2006). *A organização da hipocrisia - os grupos em ação: Dialogar, decidir e agir*. Porto: ASA.
- Cabrito, B. G. (2009). Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? avaliar como? avaliar para quê? *Cadernos CEDES*, Campinas, 29, N° 78, 178-200. De <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a03.pdf>
- Caldas, M. P., & Wood, T. (1997). Identidade organizacional. *RAE - Revista De Administração De Empresas*, 37, N° 1, 6-17. De http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901997000100002.pdf
- Casanova, M. A. (2004). *Evaluación y calidad de centros educativos*. Madrid: La Muralla, S.A.
- Castro, Helena de Fátima Gonçalves de. (2012). *Avaliação de escolas: Entre o ritual de legitimação e o gerenciamento da imagem - um estudo multicaso*. Não publicado, Doutorado, Universidade Católica, Porto.
- Chanlat, J. (2010). O ser humano, um ser de palavra. In J. Chanlat (Ed.), *O indivíduo na organização - vol III* (1ª ed., pp. 19-22). S. Paulo: Atlas.

- Cohen, L., & Manion, L. (1990). *Métodos de investigación educativa*. Madrid: Editorial La Muralla, S.A.
- Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F., et al. (1966). *Equality of educational opportunity* U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of Education. De <http://eric.ed.gov/PDFS/ED012275.pdf>
- Coronel, J. M. (2007). Estratégias para a qualificação da escola. In F. J. Murillo, & M. Muñoz-Repiso (Eds.), *A qualificação da escola* (pp. 45-71). S. Paulo - Brasil: Artmed.
- Costa, J. A. (2003). Projectos educativos das escolas: Um contributo para a sua (des)construção. *Educação e Sociedade*, 24, Nº85, 1319 - 1340.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva*. México: FCE.
- DGAEP (Direção Geral da Administração e do Emprego Público). (2007). CAF 2006 (estrutura comum de avaliação - versão portuguesa completa) . Lisboa: DGAEP.
- DGAEP (Direção Geral da Administração e do Emprego Público). (2012). CAF (estrutura comum de avaliação). Consultado em 02/05, 2013, De <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>
- Lei 31/2002 de 20/12, (2002). De http://www.gave.min-edu.pt/np3content/?newsId=31&fileName=lei_31_2002.pdf
- Domènech, M., Tirado, J. F., Traveset, S., & Vitores, A. (1999). La desinstitucionalización y la crisis de las instituciones. *Educación Social*, 12, 20-32. De <http://www.raco.cat/index.php/EducacionSocial/article/viewFile/171002/241807>
- Ferreira, J. M. C., Neves, J., & Caetano, A. (2003). *Manual de psicossociologia das organizações* (1ª Edição ed.). Lisboa: Mcgraw-Hill de Portugal, Lda.
- Friedberg, E. (1995). Organização. In R. Boudon (Ed.), *Tratado de sociologia* (pp. 375-412). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Fundação Manuel Leão. (2010). *Programa AVES - referencial genérico*. Vila Nova de Gaia: De http://www.fmleao.pt/ficheiros/Referencial%20gen%C3%A9rico_10.pdf
- Giddens, A. (2000). Dualidade da estrutura. Oeiras: Celta Editora.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. *Revista De Administração De Empresas*, 35, Nº 3, 20-29. De http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf
- Goffman, E. (2004). *Internados. ensayos sobre la situación de los enfermos mentales* (1ª ed.). Buenos Aires: Amorrortu.
- Guerra, M. Á. S. (Ed.). (2002). *Entre bastidores - O lado oculto da organização escolar* (PHALA-Gabinete de Tradução Trans.). (1ª Edição ed.). Porto: Edições Asa.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 49, Nº 2, 149-164.
- Hatch, M. J. (2002). Explorando os espaços vazios: Jazz e a estrutura organizacional. *RAE - Forum*, 42, Nº 3, 19-35.
- Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, k. N., Campilan, D. M., Carden, F., et al. (2008). *Evaluación del desarrollo de capacidades*. Cali, Colombia: CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical). De http://webapp.ciat.cgiar.org/es/descargar/edc/texto_completo.pdf
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale: University Press. De http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf
- IGE (Inspeção Geral de Educação). (2011). *Propostas para um novo ciclo de avaliação externa das escolas - relatório final*. Lisboa: IGE (Inspeção Geral de Educação).
- Lasbeck, L. C. A. (2007). Imagem e reputação na gestão da identidade organizacional. *Organicom*, Nº 7, 83-97.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47. De https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Jan29/LawrenceLorsch_ASQ_1967.pdf
- Lima, L. (2002). Avaliação e concepções organizacionais da escola: Para uma hermenêutica

- organizacional. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Eds.), *Avaliação de organizações educativas* (pp. 17-29). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Lima, L. (. (2011). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lourau, R. (1993). *Análise institucional e práticas de pesquisa*. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- Luhmann, N. (2009). *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Machado-da-Silva, C. L., & Graeff, J. F. (2008). Desenvolvimento e institucionalização de práticas em espaços sócio-territoriais: A região dos campos gerais. *O&s*, 15, Nº 45, 233-252.
- Machado-da-Silva, C. L., Fonseca, V. S. d., & Crubellate, J. M. (2005). Estrutura, agência e interpretação: Elementos para uma abordagem recursiva do process de institucionalização. *Rac, 1ª Edição Especial*, 9-39. De <http://www.scielo.br/pdf/rac/v9nsp1/v9nsp1a02.pdf>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2005). In <http://www.arena.uio.no> (Ed.), *Elaborating the "new institutionalism"*. University of Oslo: ARENA - Centre for European Studies. De <http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>
- Maroto, José Luís San Fabián. (2011). El papel de la organización escolar en el cambio educativo: La inercia de lo establecido. *Revista De Educación*, 356, 41-60. De http://www.revistaeducacion.educacion.es/re356/re356_02.pdf
- Martínez Nogueira, R. (2000). *La evaluación de la gestión universitaria*. Argentina: CONEAU - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- Mendizábal, N. (2006). *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. Estrategias de investigación cualitativa* (1ª ed., pp. 65-106). Barcelona: Gedisa Editorial.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Las organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (1ª ed., pp. 79-103). México: Fondo de Cultura Económica.
- Decreto-Lei nº 75/2008*, De 22 De Abril, (2008). De http://min-edu.pt/np3content/?newsId=1953&fileName=decreto_lei_75_2008.pdf
- Decreto-Lei nº 137/2012*, De 2 De Julho, (2012).
- Mohamed, A. A., Gardner, W., & Paolillo, J. G. H. (1999). A taxonomy of organizational impression management tactics. *Advances in Competitiveness Research*, 7, 18 pag. De <http://www.freepatentsonline.com/article/Advances-in-Competitiveness-Research/78630790.html>
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. London: SAGE Publications.
- Moya, J. J. M. (1998). *Bases teóricas de la evaluación educativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Mozzicafredo, J. P. (1994). O estado-providência em transição. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 16, 11-40.
- Muñoz-Repiso, M., & Murillo, J. (2010). Un balance provisional sobre la calidad en educación. eficacia escolar y mejora de la escuela. *Reice*, Vol 8, Nº 2, 177-186.
- Murillo, F. J. (2007). A qualificação da escola: Conceito e caracterização. In F. J. Murillo, & M. Muñoz-Repiso (Eds.), *A qualificação da escola - um novo enfoque* (pp. 15-43). Porto Alegre: Artmed.
- Murillo, J., & Román Marcela. (2008, 2008). La evaluación educativa como Derecho Humano. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol 1, nº 1, 2-5. De <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/editorial.pdf>
- Murillo, P. (2008). OGE. Organización y Gestión Educativa. *Revista Del Fórum Europeo De Administradores De La Educación*, Vol. 1, 13-17. De <http://prometeo.us.es/idea/publicaciones/paulino/4a.pdf>;
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). *Los estudios de caso en la investigación sociológica. Estrategias de investigación cualitativa* (1ª ed., pp. 213-237). Barcelona: Gedisa Editorial.
- Normand, R. (2008, Mercado, performance, accountability. duas décadas de retórica reaccionária na educação. *Revista Lusófona De Educação*, 12, 49-76. De <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n11/n11a04.pdf>
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*,

- 16, N° 1, 145-179. De <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/home/Org%20Theory/Readings/Oliver1991.pdf>
- Oliver, C. (1992). The antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13, N° 4, 563-588.
- Ott, J. S., & Shafritz, J. M. (1994). Toward a definition of organizational incompetence: A neglected variable in organization theory. *Public Administration Review*, 54, N° 4, 370-377.
- Poggi, M. (2008). Evaluación educativa. sobre sentidos y prácticas. *RIEE (Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa)*, 1, N° 1, 37-44. De <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art2.pdf>
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1999). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (1ª ed., pp. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, C. V. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análisis para las políticas públicas. *Civitas*, 5, 11-28.
- Rodríguez, B. G. (2011). *Un modelo de evaluación (autorregulación) para centros docentes (ebook)*. Madrid: Vision Libros.
- Román, M. (2007). *Un sistema educativo con dos cabezas: ¿Quién responde por las escuelas públicas en Chile?*. Buenos Aires: AIQUE EDUCACIO.
- Román, M. (2011). Autoevaluación: Estrategia y componente esencial para el cambio y la mejora escolar. *Revista Iberoamericana De Educación*, N.º 55, 107-136. De <http://www.rieoei.org/rie55a04.pdf>
- Ruiz, G. (2009). ¿Cuál es el sentido de la evaluación de centros escolares? *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, Vol 2, N° 2, 4-8. De <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol2-num2/editorial.pdf>
- Ruiz, T. B. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana De Educación*, N° 15(Micropolítica en la Escuela), 1-41.
- Scott, W. R. (2004). Reflections on a half-century of organizational sociology. *Annual Reviews of Sociology*, 30, 1-21. De http://www.sciences-organisations-strategie.com/articles/article_14.pdf
- Scott, W. R. (2005). Organizaciones: Características duraderas y cambiantes. *Gestión y Política Pública*, XIV, N° 3, 439-463. De http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/01SCOTT.pdf
- Senge, P. (2004). *Fifth discipline - the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Serrano, M. M. (1988). Sistema. In R. (.). Reyes (Ed.), *Diccionario crítico de ciencias sociales* (1ª ed., pp. 2831-2839). Madrid: Universidad Complutense de Madrid / Plaza y Valdes Editores.
- Shapiro, J. (2001). *Monitoring and evaluation*. Johannesburg: CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation). De <http://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf>
- Soares, L. M. P. (2008). *A ética na administração pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa.
- Stake, R. E. (2009). *A arte da investigação com estudos de caso* (2ª ed.). Lisboa: FCG.
- Stufflebeam, D. L. (2007). *Cipp evaluation model checklist*. Consultado em 01/11, 2011, De http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/cippchecklist_mar07.pdf
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1995). *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Valles, M. S. (2009). *Entrevistas cualitativas* (1ª ed.). Madrid: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Yin, R. (2004). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2ª ed.). S. Paulo: Bookman.

Rumo à excelência escolar: imposição política, opção organizacional ou efeito cultural?*

Leonor Lima Torres**

Resumo

Integrado num projeto mais amplo sobre a excelência académica na escola pública, o presente artigo analisa as relações entre a cultura organizacional da escola e a construção da excelência escolar. Do ponto de vista teórico, propõe-se uma leitura crítica e contextualizada das perspetivas culturais e simbólicas, destacando os seus contributos para a compreensão dos processos de liderança escolar e sua relação com a produção de resultados. Esta abordagem apoia-se em alguns dados de investigação recolhidos no âmbito de um estudo de caso em curso numa escola secundária. Mobilizamos essencialmente dois tipos de informação: i) processos individuais dos alunos que desde 2003 integraram o quadro de excelência da escola, com classificações iguais ou superiores a 18 valores (numa escala de 0 a 20); ii) inquérito por questionário aplicado aos mesmos alunos. Apesar de os resultados preliminares desta pesquisa apontarem para a importância de considerar múltiplos fatores na fabricação da excelência, não deixa de merecer um destaque assinalável o peso dos fatores organizacionais e culturais, indicados pelos alunos, como centrais à obtenção de elevados níveis de desempenho escolar.

Palavras-chave: Excelência escolar, cultura organizacional escolar, processos de liderança.

Abstract

Being part of a wider project on academic excellence in public schools, these papers analyze the relationship between the school's organizational culture and the school's excellence construction. From the theoretical point of view, we propose a critical and contextualized reading of cultural and symbolic perspectives, with the emphasis on their contributions to understanding the processes of school leadership and its relationship with producing results. This approach is supported by some research data collected in a secondary school course. This study case mobilized essentially two types of information : i) students who since 2003 have integrated the school's excellence Role of Honor, with ratings equal to or greater than 18 values (on a 0 to 20 scale) , ii) survey questionnaire administered to the same students . Although the preliminary results of this research point out to the importance of considering multiple factors in manufacturing excellence, it still deserves a notable highlight the weight of organizational and cultural factors, indicated by the students as central to achieving high levels of academic performance.

Keywords: School excellence, school organizational culture, leadership processes.

*. Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto PTDC/IVC-PEC/4942/2012 do Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho (CIEed), intitulado *Entre Mais e Melhor escola: A Excelência Académica na Escola Pública Portuguesa*.

** Instituto de Educação da Universidade do Minho. Leonort@ie.uminho.pt

O ponto de partida

A curiosidade algo acidental que guiou as nossas primeiras pesquisas efetuadas em 2005 sobre os alunos que integravam o quadro de excelência de uma escola secundária pública (alunos com médias iguais ou superiores a 18 valores), numa altura em que esta prática era ainda pontual no panorama educativo nacional, foi-se transformando num imperativo sociológico, agora movido pela necessidade de compreender os contornos de um fenómeno cada vez mais intenso e multidimensional. Dando continuidade a essas abordagens, o presente artigo visa analisar a relação entre a cultura da organização escolar e o desempenho académico dos alunos no contexto específico do ensino secundário. Pretende-se compreender o impacto dos fatores simbólicos e culturais, designadamente os processos de liderança e o sentido de identidade da escola, no desenvolvimento da excelência académica. Para o efeito, temos em curso um estudo de caso numa escola secundária do norte do Portugal, centrado na análise da experiência e do percurso escolar do universo de alunos que nos últimos dez anos integraram o quadro de excelência desta escola.

Dando continuidade a outras pesquisas já desenvolvidas na mesma instituição sobre as dimensões simbólicas e culturais (cf. Torres, 1997, 2004, 2006), este estudo incide sobre os percursos dos alunos que se notabilizaram na escola e na comunidade pela obtenção dos melhores resultados académicos. Num primeiro momento, apresentamos alguns dos traços culturais mais emblemáticos da escola-objeto e caracterizamos o perfil sociográfico dos alunos “excelentes”, recorrendo à análise de conteúdo dos seus processos individuais; num momento posterior, debruçamo-nos sobre os resultados de um inquérito por questionário administrado a 209 alunos que integraram o quadro de excelência, com o objetivo de apreender as perceções, as experiências e as trajetórias escolares que marcaram o percurso de vida deste grupo específico de estudantes.

Cultura organizacional e excelência escolar: tendências de pesquisa no panorama internacional¹

A literatura científica produzida no plano internacional sobre a cultura organizacional em contexto escolar tem privilegiado, como principal linha de pesquisa, a análise da correlação entre as dimensões culturais e os valores da eficácia, da produtividade e da excelência académica. Não formando um *corpus* homogéneo, este leque de estudos aparece associado a três macrotendências diferenciadas pelas suas especificidades históricas, teóricas e metodológicas: i) Movimento das escolas eficazes (*school effectiveness movement*) (cf. entre outros, Jencks e outros, 1972; Brookover e outros, 1979; Edmonds, 1979; Rutter e outros, 1979); ii) Movimento de melhoria da escola (*school improvement movement*) (cf. Deal e Kennedy, 1983, 1988; Fullan, 1982, Sarason, 1985); iii) Efeito-escola ou efeito-estabelecimento (*l'effet établissement*) (cf. Brunet, 1992; Dubet; Cousin; Guillemet, 1989; Cousin; Guillemet, 1992; Cousin, 1993, 1998; Bressoux, 1994).

Nas décadas de 1970 e 1980 e a par do movimento centrado na melhoria da escola (cf. Louis, Toole, & Hargreaves, 1999; Ouston, 1999), assistiu-se a uma expansão assinalável dos

1. Retomamos nesta seção, com significativas alterações e atualizações, a abordagem que desenvolvemos sobre esta problemática na tese de doutoramento (cf. Torres, 2004).

estudos sobre a cultura das organizações escolares (Prosser, 1999: 3). O *boom* de publicações e sua divulgação à escala internacional veio acentuar duas ideias centrais já antes associadas a esta problemática: a sua indissociação dos fenómenos da eficácia, da modernização e da mudança (Prosser, 1999: 7) e a profusão de uma grande diversidade de concepções sobre a cultura escolar.

A primeira tendência deve ser compreendida no quadro da conjuntura internacional que marcou o final do século XX, nomeadamente no que respeita à redefinição das orientações e das funções da instituição escolar. Submetida a novas lógicas e pressões políticas, económicas e sociais, a organização escolar tornou-se uma espécie de laboratório privilegiado de investigação, onde as dimensões culturais assumiram, desde cedo, uma função estratégica nos processos de inovação e mudança escolares. A segunda tendência, reflete naturalmente a multiplicidade de olhares (teóricos, disciplinares e político-ideológicos) sobre o objeto cultura, assim como os efeitos de transferência (acrítica) para os contextos educativos de quadros teóricos produzidos por referência à realidade empresarial.

Apesar de os primeiros estudos sobre as dimensões culturais da escola anteciparem já esta estreita correlação com os fenómenos da mudança, foi com a publicação na década de 1980 de alguns trabalhos de impacto mundial, que se consolidou e projetou uma das abordagens mais influentes da cultura - a perspetiva integradora (cf. Martin, 2002; Martin, Frost & O'Neill, 2006). A título ilustrativo, destacamos as obras de Fullan (1982), *The meaning of educational change*, e de Baldrige & Deal (1983), *The dynamics of educational change in education*, assim como o artigo de Deal & Kennedy (1983), intitulado *Culture and school performance*. A popularidade alcançada pelos estudos integradores, associada à adoção de metodologias de natureza quantitativa e estatística, não pode ser dissociada de um movimento mais amplo de afirmação das ideologias gerencialistas e da consequente consagração dos valores da excelência, da eficácia e da produtividade. Na maioria destes trabalhos, a cultura organizacional era concebida como uma variável dependente e interna à escola com fortes e inquestionáveis poderes de influência sobre o seu funcionamento.

A evidência empírica de que a cultura organizacional se vinha instituindo como um fator decisivo no alcance da eficácia, da performance e da excelência escolar, assim como na concretização efetiva das mudanças e das inovações, denunciava uma certa subjugação ao paradigma de gestão pública. Sobretudo quando partia de uma conceção dual e positivista da realidade (ora “reducionista” ora “expansionista”)², definida unicamente a partir de unidades mensuráveis, tornava-se mais explícita a aproximação deste *movimento integrador* à doutrina ou paradigma da “educação contábil”³. A cultura organizacional passa a ostentar o estatuto de “solução ótima” para o alcance da eficácia, da performatividade e da competitividade.

A dupla pressão exercida sobre as organizações escolares, no sentido de simultaneamente promoverem uma educação democrática e de apresentarem resultados (*de qualidade*), exigia a construção de indicadores mensuráveis, suscetíveis de engendrar soluções de sucesso que garantissem a conformidade a um ideal imposto pela *nova ideologia de*

2. ST-Germain (2001: 2-3) parte da distinção entre uma conceção “reducionista” (que reduz a realidade a indicadores pré-estabelecidos) e uma conceção “expansionista” (que identifica novos indicadores para apreender a realidade na sua totalidade), para concluir que, ambas as leituras da realidade embarcam em pressupostos positivistas e, portanto, muito próximos do pensamento contábil.

3. A análise dos efeitos deste paradigma no domínio da educação tem sido desenvolvida por alguns autores, entre os quais destacamos, Self (1993), Ferguson (1994), St-Germain (2001). No contexto da realidade portuguesa o destaque vai para os trabalhos desenvolvidos por Correia, Stoleroff, & Stoer (1993), Lima (1994, 1997) e Afonso (2009).

gestão (Enteman, 1993) ou mesmo pelo *paradigma de reinvenção do governo* (Osborn & Gaebler, 1992).

Neste contexto, foi-se expandindo a ideia de colapso do aparelho administrativo-burocrático do setor público, alegadamente ao não conseguir reagir favoravelmente às mudanças emergentes e, sobretudo, ao gerar disfuncionamentos e desintegrações estruturais, fora dos limites da previsibilidade desejável. O desencanto com as dimensões estruturais que regiam o funcionamento burocrático das organizações despoletou, doravante, o interesse pelas dimensões culturais, fazendo-se a apologia de “Culture, not Structure” (Cunningham & Gresso, 1993: 19). A cultura organizacional passou então a ser concebida não só como uma variável de controlo (uma espécie de barómetro) na implementação das mudanças, mas igualmente como um instrumento de gestão eficaz para repor a ordem, a harmonia, a integração, o bom ambiente ao nível das relações sociais e profissionais nas instituições escolares. Este clima integrador torna-se assim uma condição imprescindível para o bom desempenho e produtividade escolares, traduzida em algumas pesquisas pela relação estabelecida entre a cultura da escola e as taxas de sucesso escolar.

A mensagem principal que atravessa grande parte dos estudos integradores da cultura reside na crença de que as culturas fortes (no sentido de coesas e integradoras) geram escolas mais eficazes, performativas e excelentes; escolas com um potencial competitivo adequado às novas lógicas reguladoras e de sobrevivência ditadas pelos mercados educacionais. E nesta sequência, consensualiza-se a ideia de que o processo de liderança (cultural) nas escolas se torna vital para a promoção de culturas de excelência, como ficou bem expresso na conhecida obra de Cunningham & Gresso (1993), sugestivamente intitulada *Cultural leadership: The culture of excellence in education*.

A diversidade de pesquisas desenvolvidas ao longo das últimas três décadas do século XX colocou no centro da agenda investigativa a análise da importância dos fatores organizacionais (clima, cultura, liderança, organização pedagógica, ...) na produção dos resultados escolares aos mais diversos níveis: académico (sucesso), profissional (desempenho pedagógico dos professores), organizacional (gestão escolar), cultural (identidade da escola). Contudo, a maioria das investigações procurou identificar relações de causalidade entre um conjunto limitado de variáveis organizacionais e a produção genérica de resultados.

Mais recentemente, nos últimos quinze anos, tem-se vindo a acentuar uma tendência investigativa de contornos mais híbridos, que procura articular a agenda da eficácia e a agenda da mudança, com o objetivo de promover a “melhoria permanente da eficácia”. Com conexões claras às orientações políticas neoliberais (prestação de contas, rankings, avaliação de resultados, boas práticas, etc.), esta linha de pesquisa tem vindo a aprimorar instrumentos de medição do efeito-escola, sustentados na retórica da excelência académica e na necessidade de melhoria da eficácia (Thomas, Smees, Sammons, & Mortimore, 2001). São disso exemplo, os indicadores “valor acrescentado” e “valor esperado”, ambos utilizados atualmente no âmbito do programa de avaliação externa das escolas e agrupamentos de escolas portuguesas. Embalada por esta agenda, a literatura de natureza doutrinária multiplica-se, focada na criação de fórmulas de gestão bem-sucedidas, quase sempre apoiadas na construção de uma cultura “forte” e “positiva” como fator promotor da excelência escolar (Berger, 2003, Peterson & Deal, 2009).

Paralelamente a esta linha de pesquisa, vai ganhando terreno uma agenda investigativa mais crítica, que integra trabalhos sobre o tema da excelência académica no contexto da

escola pública. Integramos neste lote, os conhecidos estudos da autoria de Perrenoud (1984, 1987, 1999) sobre as formas de *fabricação* das hierarquias da excelência e suas relações com o currículo real e o processo de avaliação formal das aprendizagens; o estudo editado por Ferrari (2002) que nos oferece uma visão global deste fenómeno, ao percorrer os vários fatores que contribuem para a promoção da excelência; a pesquisa efetuada por Vasconcellos (2006) nos *lycées* da cidade de Lille (França), que demonstra a importância da ação pedagógica na construção da excelência escolar. No quadro mais específico dos trabalhos sobre o efeito-escola, destaque ainda para algumas pesquisas recentes que se debruçaram sobre o impacto das características organizacionais das escolas (clima, cultura, liderança) na promoção do êxito escolar (Brandão, Mandelert, & Paula, 2005; Brandão, 2007, Cortesão, 2007; Dumay, 2009). Mais recentemente, no contexto da sociedade francesa, alguns trabalhos sobre a problemática da meritocracia escolar (Duru-Bellat, 2006; Tenret, 2011) reacenderam o interesse sobre o fenómeno da excelência escolar, que volta a ser objeto de análise na obra acabada de publicar *Les bons élèves. Expériences et cadres de formation* (Daverne & Duterq, 2013).

Apesar de os diversos trabalhos aqui referenciados se reportarem às dimensões organizacionais da escola, são os fatores extraescolares, designadamente as dimensões sócio-culturais que mais têm sido apontadas como determinantes na definição de trajetórias de excelência académica. Todavia, de uma forma geral, os estudos são ainda pouco diversificados e parcelares, privilegiando-se uma análise focada num número restrito de variáveis significativas, não se investindo numa abordagem holística e contextualizada do fenómeno.

Traços culturais de uma escola *licealizada*

A escola-objeto desta pesquisa, uma escola secundária pública com contrato de autonomia, tem vindo a sedimentar o seu projeto educativo em valores de rigor, exigência e de qualidade no serviço prestado, construindo uma imagem social prestigiada e uma reiterada vocação académica de orientação para o ingresso no ensino superior, o que se tem traduzido na construção de uma identidade de tipo liceal. Esta visão de escola é frequentemente reforçada nos planos discursivos, simbólicos e rituais. A ilustração desta visão estratégica e cultural transparece no seguinte excerto do Projeto de Intervenção inerente ao processo de candidatura ao lugar de Diretor daquela escola, apresentado pelo agora Diretor e então Diretor Executivo, no âmbito da implementação do novo modelo de autonomia, administração e gestão das escolas públicas (D.L. nº 75/2008, de 22 de abril):

“Esta candidatura tem consciência de que os níveis de desempenho desta escola centenária sempre foram socialmente aferidos por padrões elevados. A *Escola* tem tradição e reputação de escola de qualidade e os sucessivos reconhecimentos de entidades credenciadas mais não são do que o corolário dessa realidade. A *Escola* foi uma das vinte e duas escolas pioneiras no processo de celebração de Contratos de Autonomia precisamente devido ao reconhecimento institucional da sua qualidade de acção em domínios como Organização, Pedagogia e Resultados Escolares Obtidos. [...] A nossa primeira ambição, para além do cumprimento integral dos desígnios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo para os Ensinos Básico e Secundário, é fazer da *Escola* **uma escola de referência a nível nacional.**” (sublinhado no original).

O facto de o líder se encontrar em funções diretivas há vinte anos consecutivos – entre 1994-1998, como Presidente do Conselho Diretivo, entre 1998-2008, como Presidente do Conselho Executivo e desde 2008 como Diretor –, tem contribuído para a progressiva incorporação desta matriz cultural, assente nos valores da qualidade e da excelência, tidos como referência no plano da regulação da ação educativo-pedagógica.

Perante este quadro de prioridades, não surpreende que esta escola tenha recuperado não só fisicamente mas também simbólica e pedagogicamente o quadro de excelência, ins-tituído desde o ano letivo de 2003-2004, dando assim expressão ao disposto no artigo 13.º da Lei nº 30/2002, de 20 de dezembro – Estatuto do Aluno do Ensino não Superior. As preocupações com o rigor, a exigência e a qualidade do ensino, aliadas ao prestígio da escola na consecução de percursos escolares de sucesso, foram, doravante, traduzidas em práticas de distinção académica e vertidas formalmente nos documentos orientadores das políticas estratégicas da instituição. Mais do que as dimensões simbólicas subjacentes a estas práticas distintivas, e para além do impacto dos rituais de atribuição do estatuto de excelência na comunidade e na imprensa local, estes processos repercutem-se igualmente no quotidiano pedagógico da instituição, sendo estes alunos erigidos em modelos e em referenciais de ação para o sucesso escolar.

Ao consagrar-se no Contrato de Autonomia para o Desenvolvimento do Projeto Educativo da *Escola*, assinado com a tutela em 2007, a possibilidade de a escola definir critérios para a admissão dos seus alunos e ao registar-se no Projeto de Intervenção de Candidatura ao Cargo de Diretor o critério do mérito como “o único critério admissível de seriação” (p. 7), fica desde logo claro o papel do quadro de excelência como estratégia de governação desta escola.

Perfil sociográfico dos alunos laureados

Com base na informação obtida pela análise de conteúdo aos registos biográficos, identificamos o perfil sociográfico de cerca de 350 “alunos excelentes”, com uma média igual ou superior a 18 valores nos resultados escolares.⁴ Em traços gerais, a maioria dos alunos com elevado desempenho escolar são raparigas (64,5%), sendo o domínio científico mais frequentado o de Ciências e Tecnologias (70,3%), considerado o mais prestigiado neste antigo liceu. Do ponto de vista do percurso escolar, é de salientar um trajeto linear e homogéneo entre estes jovens: quase todos transitaram diretamente de uma escola de 2º e 3º ciclo vizinha, apesar de se assistir a um aumento do recrutamento de alunos do concelho vizinho (12,3%) e de outros concelhos limítrofes (3,6%).

Do ponto de vista socioeconómico, a maioria destes alunos usufrui de um reduzido apoio social (9%), sendo igualmente de destacar a sua pertença a famílias de reduzida dimensão (54,5% apenas tem um irmão e 37,6% é filho único). Em relação à profissão dos pais, declarada pelos próprios nos registos biográficos dos alunos, foi possível constatar que parte significativa (respetivamente 35,7% os pais e 38,3% das mães) exerce profissões intelectuais e científicas, designadamente professores, médicos, advogados e engenheiros. Porém, detetámos também a presença de desempenhos escolares elevados entre alunos cujas

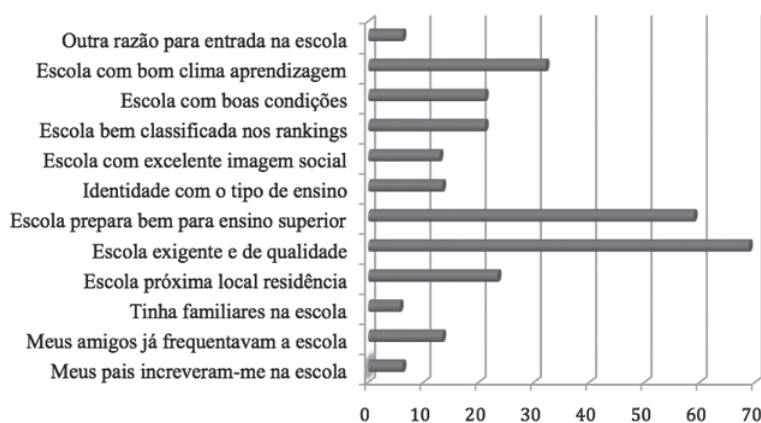
4. Para uma análise mais detalhada do perfil sociográfico dos alunos distinguidos, consultar os artigos científicos recentemente publicados no Brasil: Torres e Palhares (2011) e Palhares e Torres (2012).

famílias exercem profissões na indústria (como operários), no comércio e na agricultura e pescas, entre outras atividades econômicas de menor estatuto social. A crescer a este facto, podemos confirmar ainda a existência de distintas relações entre a escolaridade dos progenitores e a excelência escolar, que ultrapassam a mera relação clássica com o capital cultural. Por um lado, ressalta um grupo de alunos cujos pais detêm um grau superior de escolaridade (35%), mas por outro, destacam-se os familiares que têm no máximo a escolaridade obrigatória (37%). Este cenário, ao sugerir a existência de muitos “transfugas” (Bourdieu, 1989; Lahire, 1995) a um destino social pré-determinado pelas origens sociais e culturais das famílias, reclama do ponto de vista analítico, uma atenção particular às variáveis intra e extra organizacionais na compreensão do desempenho académico dos alunos.

As representações dos alunos distinguidos

No inquérito por questionário que administramos ao universo dos alunos laureados desde o ano letivo de 2003-2004 (209 respostas – 60 questionários foram autoadministrados na forma clássica e 149 foram preenchidos online), incluímos uma questão que pretendia apreender as razões que, na ótica destes alunos, mais contribuíram para o seu ingresso nesta escola. Solicitados a indicarem no máximo 3 razões, os inquiridos evidenciaram um sentido de resposta consonante com a matriz axiológica e educativa acima esboçada, pondo em destaque o “ensino exigente e de qualidade”, a preocupação com a boa preparação para o ensino superior e o “bom clima de aprendizagem”(cf. Gráfico 1).

Gráfico 1. Razões que mais contribuíram para a entrada na Escola
Máximo 3 razões (N=209)

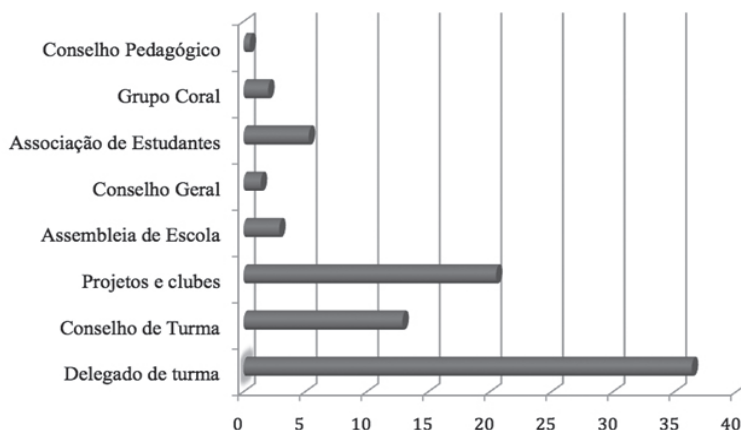


Fonte: Inquérito por questionário aos alunos do quadro de excelência 2003-2009.

Sabendo que a principal razão apontada pelos alunos para ingressar nesta escola foi a garantia de condições favoráveis ao elevado desempenho académico, seria de supor uma

forte identificação destes jovens com o *ethos* e a missão da escola. Estudos vários realizados sobre o efeito-escola ou efeito-estabelecimento revelam-nos a importância deste fator na promoção dos resultados, sobretudo quando associado a um elevado envolvimento dos atores no quotidiano da organização. Quisemos averiguar o grau de participação destes alunos na vida da escola, introduzindo uma questão sobre este aspeto. De uma forma global, os dados apresentados no gráfico 2 revelam um perfil de aluno não muito envolvido nos órgãos de governo da escola, com a exceção do desempenho de delegado de turma e a inerente representação no Conselho de Turma. A eleição para este cargo pode estar associada ao estatuto de “bom aluno” no contexto turma e às correlativas representações simbólicas do cargo que são sustentadas no quotidiano daquela escola. Por sua vez, a participação em projetos e em clubes, de natureza mais episódica, aparece aqui com algum destaque, remetendo-nos para um tipo de atividade extracurricular complementar e associada a determinado professor ou disciplina.

Gráfico 2. Participação dos alunos na organização escolar



Fonte: Inquérito por questionário aos alunos do quadro de excelência 2003-2009.

Para além do envolvimento em atividades intrinsecamente ligadas ao ensino-aprendizagem, não se vislumbra uma participação ativa nos órgãos de gestão da escola nem uma adesão às estruturas associativas dos estudantes. Ressalta um perfil de aluno focado exclusivamente no processo de aprendizagem formal e alheado de outras experiências educativas possibilitadas pelo e no contexto escolar. De forma a melhor compreender os contornos deste perfil, incidimos o nosso olhar sobre as respostas a uma questão introduzida no inquérito administrado aos alunos que, na altura, ainda frequentavam o ensino secundário e que versava sobre os espaços escolares por eles mais frequentados. Depreende-se dos dados contidos no quadro 1 que, para além dos espaços de interação propícios ao convívio durante as pausas letivas (sala de convívio e átrios exteriores), os laboratórios constituem o local mais frequentado por estes alunos, logo seguido das salas de estudo. Os clubes da escola, o núcleo de apoio educativo, os serviços de psicologia e orientação e o núcleo de projetos e atividades figuram entre os espaços menos frequentados, apresentando uma elevada

percentagem de alunos que nunca os utilizaram. A inexpressiva percentagem de alunos que utilizam os recintos desportivos (fora das aulas de Educação Física) é reveladora, por um lado, do centramento dos interesses destes alunos na esfera formal da sala de aula e, por outro, da sua prática desportiva fora da escola – entre um diversificado leque de atividades extracurriculares frequentadas por estes alunos, o desporto fora da escola figura como uma das modalidades mais praticadas.

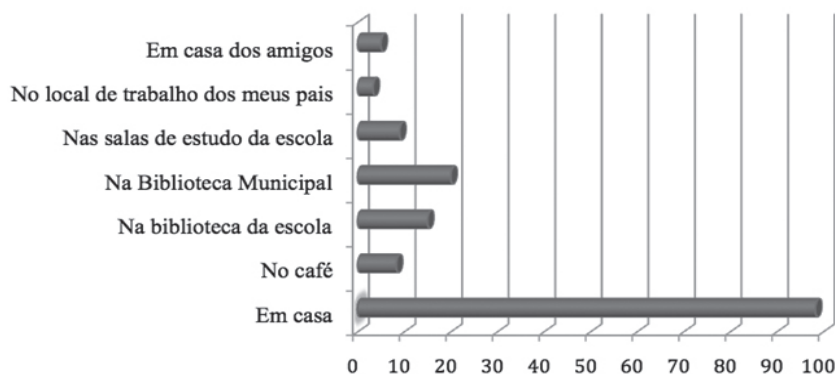
Quadro 1. Frequência de utilização dos espaços da escola (%) (N=60)

Espaços da escola	Muito frequente	Frequente	Raramente	Nunca
Sala de convívio	74,1	17,2	8,6	0,0
Salas de estudo	8,6	32,4	36,2	22,4
Laboratórios	27,6	43,1	3,4	25,9
Biblioteca	8,6	13,8	48,3	29,3
Serviços de Psicologia e Orientação	0,0	3,4	17,2	79,3
Recintos desportivos (fora das horas de aulas de EF)	5,2	10,3	44,8	39,7
Átrios exteriores	53,4	37,9	6,9	1,7
Clubes da escola	0,0	1,7	5,2	93,1
Núcleo de projetos e atividades	0,0	8,8	19,3	71,9
Núcleo de apoio educativo	0,0	5,2	12,1	82,8

Fonte: Inquérito por questionário aos alunos do quadro de excelência 2003-2009.

Se os dados acima deixam claro que o “ofício do aluno” (Perrenoud, 1995) passa sobretudo pelo contexto da sala de aula (e laboratórios), as informações observadas no gráfico 3 vêm complementar esta imagem de estudante focado no processo de aprendizagem formal, ao mostrar que os espaços mais usados para efeitos de estudo são a casa e a biblioteca municipal. Uma vez mais, os espaços intraescolares revelam-se pouco atrativos para efeitos de estudo.

Gráfico 3. Local de estudo



Fonte: Inquérito por questionário aos alunos do quadro de excelência 2003-2009.

O estudo desta instituição educativa durante duas décadas permitiu-nos identificar um estilo de liderança mais ou menos imune às distintas configurações de governação da escola pública impostas pelo poder central, em parte porque se sustentou nas especificidades culturais da escola e porque soube recontextualizar os valores de uma *nova gestão pública* emergente, dando especial relevo à produção de resultados escolares. No fundo, a construção do projeto educativo, sobretudo no plano simbólico, propiciou a reidentificação dos atores e da comunidade com uma ideia de escola. Na construção das proposições que submetemos à apreciação dos alunos do quadro de excelência procuramos explorar até que ponto essa ideia de escola está implícita nas suas representações. Por outras palavras, fomos à procura de um julgamento subjetivo, por parte destes atores, sobre o desempenho organizacional dos líderes e dos valores que orientam o quotidiano do estabelecimento de ensino.

Quadro 2. Modo de Funcionamento da Escola
(1 Discordância Total, 5 Concordância Total)

Proposições	N	Min.	Max.	Mean	Std. Dev.
A Escola é uma escola bem organizada	202	1	5	4,23	,667
A Escola é a melhor escola da região	200	1	5	4,12	,991
A preocupação central é a preparação dos alunos para o ingresso no ensino superior	201	1	5	4,09	,992
Todos os alunos têm iguais oportunidades de sucesso	203	1	5	4,06	1,025
Promove-se a aprendizagem da democracia e cidadania	203	1	5	4,00	,671
A Escola propicia o estudo e a qualidade das aprendizagens	203	1	5	3,99	,771
O importante é transmitir conteúdos e cumprir programas	203	1	5	3,71	,856
Os profs têm uma elevada preparação científica e pedagógica	203	1	5	3,68	,770
Principal missão é preparar os jovens para o mercado de trabalho	202	1	5	3,50	1,004
A qualidade da Escola está relacionada com o estilo de liderança da Direção	199	1	5	3,49	,920
O mérito e a excelência constituem os valores máximos da Escola	200	1	5	3,42	1,009
A Escola incentiva a competição entre alunos e turmas	201	1	5	3,10	1,010
Na Escola só devem entrar os melhores alunos	203	1	5	1,74	,952

Fonte: Inquérito por questionário aos alunos do quadro de excelência 2003-2009.

As proposições do quadro 2, ordenadas por ordem decrescente da respetiva média, apresentam, genericamente, um sentido de concordância, à exceção da última que refuta a ideia de discriminação dos alunos no acesso à escola por razões de desempenho escolar. As proposições que geraram uma maior concordância por parte dos alunos põem em destaque a boa organização da escola, o sentido de pertença (“a melhor escola da região”), a “orientação vocacional” para o ensino superior e a democraticidade do sucesso escolar. Para além de outros aspetos que reforçam a função integradora e socializadora da educação escolar, há também uma certa resistência à aceitação de práticas educativas de natureza individualista e competitiva, apesar de não as refutarem liminarmente. Mas transversal a estes julgamentos

subjetivos dos inquiridos sobressai uma imagem de escola muito similar àquela que anteriormente transpareceu nas razões que levaram à sua escolha. Ou seja, o reconhecimento de um “*ethos* organizacional de escola”, vem reforçar as percepções anteriormente sinalizadas de uma instituição escolar cuja missão está interiorizada nas representações destes atores, não só como um contexto educativo de referência mas também como matriz identitária da ação educativa.

Por último, convidamos os alunos distinguidos a posicionarem-se em relação aos aspetos que consideram mais importantes na promoção da excelência escolar. O quadro 3 mostra-nos a relevância dos fatores intraescolares no desenvolvimento de elevados níveis de desempenho, com particular destaque para as dimensões intrínsecas da relação pedagógica e da organização da escola. No entendimento destes alunos, as dimensões extrínsecas à escola, como as origens sociais, a participação das famílias e o envolvimento em atividades de natureza extracurricular, parecem não assumir peso significativo na promoção da excelência académica. Por sua vez, as variáveis organizacionais (o clima de escola, o modo de organização, a qualidade dos professores, o estilo de liderança, entre outras) são apontadas como as responsáveis pelo desempenho académico. O sentido desta representação dominante pode estar associado ao processo de socialização (convergente) destes atores na cultura da instituição.

Quadro 3 Aspetos na promoção da excelência escolar
(1 Nada Importante; 5 Muito Importante)

	N	Min	Max	Mean	Std. Dev.
As qualidades dos professores	203	1	5	4,70	,616
O clima pedagógico da escola	202	1	5	4,43	,667
A organização da escola	203	1	5	4,10	,767
O projeto educativo da escola	202	1	5	4,04	,822
O estilo de direção e gestão da escola	202	1	5	3,97	,877
As condições físicas e materiais da escola	203	1	5	3,87	,852
As características intelectuais dos alunos	203	1	5	3,73	,975
O envolvimento dos pais/encarregados de educação	201	1	5	3,62	,984
A composição da turma	203	1	5	3,57	,927
A participação em clubes, projetos e ativ. extracurriculares	199	1	5	2,99	1,126
As origens sociais e culturais dos alunos	201	1	5	2,42	1,133

Fonte: Inquérito por questionário aos alunos do quadro de excelência 2003-2009.

Excelência escolar: uma opção organizacional ou um efeito cultural?

No contexto da sociedade portuguesa, a missão da escola pública continua a ser objeto de indefinições e contradições: do ponto de vista da retórica política insiste-se na importância da democratização da escola, no plano das medidas concretas envereda-se por lógicas de natureza neoliberal que privilegiam a permanente prestação de contas sob múltiplas formas – os exames nacionais, a avaliação externa, os mecanismos de inspeção, as lideranças unipessoais, as “boas práticas”, são apenas alguns exemplos desta poderosa estratégia de regulação das escolas (Barroso, org. 2003, Barroso, 2005). Todavia, independentemente

deste enquadramento político de sentido ambivalente, é no contexto da organização escolar que se processa a definição operacional da missão estratégica, que se estabelecem prioridades e metas norteadoras da ação dos órgãos de governação. E neste sentido, interessa saber como é que cada organização escolar define e prioriza a sua missão estratégica? Como resolve a tensão entre a dimensão democrática da instituição e a pressão para a produção de resultados? Como concilia e articula no quotidiano a matriz identitária da escola com a matriz cultural do sistema?

A crescente adesão, por parte das instituições educativas, a práticas de distinção académica, de que são exemplo, os quadros de excelência, os concursos, os prémios de mérito e outras formas de incentivo da competição, poderá traduzir uma reação contextual de algumas escolas à pressão bipolar de são objeto, a difícil conciliação entre *mais escola - melhor escola*. Perante este cenário, podemos equacionar se o culto do mérito e da excelência académica constitui uma (mera) opção organizacional, resultante de uma escolha política deliberada e intencional, ou antes, se representa uma consequência de um longo processo de institucionalização identitária, configurando deste modo um efeito sociocultural? No caso em estudo, os indícios empíricos que temos vindo a coletar, apontam de forma inequívoca para a segunda hipótese, já que a institucionalização de quadros de excelência associada a outros cerimoniais de distinção inscreve-se no percurso identitário deste *liceu*, ajudando mesmo a reforçar a imagem socialmente difundida de diferenciação académica e de uma certa elitização do ensino. Por outro lado, a escola assume e legítima este referencial de “boas práticas”, quer para o interior do estabelecimento, quer para a comunidade local e regional, quer ainda para outras escolas e agrupamentos de escolas do sistema público de educação.

A centralidade dos fatores simbólico-culturais no desenvolvimento de uma orientação escolar mais voltada para a produção de resultados, não significa de todo uma fatalidade sócio-organizacional. Como sabemos, as realidades organizacionais constroem-se e reconstróem-se no tempo a partir de uma complexa rede de fatores, sendo difícil determinar de que forma este jogo de interdependências interfere com as dinâmicas quotidianas das escolas. De momento, tendo por referência o projeto democratizador da escola pública, interessa analisar qual o impacto das práticas de distinção e de culto do mérito sobre o desenvolvimento da cidadania democrática entre os jovens, sobretudo quando a maioria destas práticas representam apenas uma conceção de sucesso centrada nas dimensões cognitivas e na performance individual. Por outras palavras, de que modo os cerimoniais de distinção académicos se articulam com o desenvolvimento da cidadania democrática? Até que ponto a *miragem* da exclusividade não estará a engendrar, no sentir dos alunos, o *terror* da exclusão, pela dificuldade crescente em alcançar um desempenho modelar? Serão estas questões que procuraremos desenvolver nas próximas abordagens ao fenómeno da excelência escolar.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29. [Disponível em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>, consultado em 11 de junho de 2012]
- Baldrige, V., & Kennedy, D. (1983). *The Dynamics of Organizational Change in Education*, Berkeley, CA: McCutchan Publishing Corporation.

- Barroso, J. (org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*, Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Berger, R. (2003). *An Ethic of Excellence: Building a Culture of Craftsmanship with Students*, Portsmouth: Heinemann.
- Bourdieu, P. (1989). *La Distinction. Critique Social du Jugement*, Paris: Les Éditions de Minuit.
- Brandão, Z. (2007). *A produção das elites escolares: escolas, famílias e cultura*. Caderno CRH, 20(49), 15-22.
- Brandão, Z., Mandelert, D., & Paula, L. (2005). A circularidade virtuosa. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), 747-758.
- Bressoux, P. (1994). Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres. *Revue Française de Pédagogie*, 98, 91-137.
- Brookover, W. B., Beady, C. H., Flood, P. K., Schweitzer, J. H., & Wisenbaker, J. M. (1979). *School Social Systems and Student Achievement: Schools Can Make a Difference*, New York: Praeger.
- Brunet, L. (1992). Clima de trabalho e eficácia de escola. In A. Nóvoa (coord.), *As Organizações Escolares em Análise* (pp. 121-140), Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda.
- Correia, J. A., Stoleroff, A., & Stoer, S. (1993). A Ideologia da Modernização no Sistema Educativo em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 12/13, 25-51.
- Cortesão, L., Stoer, S., Antunes, F., Araújo, D., Macedo, E., Magalhães, A., Nunes, R., & Costa, A. (2007). *Na Girândola de Significados. Polissémia de Excelências em Escolas Portuguesas do Século XXI*, Porto: Livpsic Legis Editora.
- Cousin, O. (1993). L'effet établissement. Construction d'une problématique, *Revue Française de Pédagogie*, XXXIV, 395-419.
- Cousin, O. (1998). *L'Efficacité des Collèges. Sociologie de L'effet Établissement*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Cousin, O., & Guillemet, J-P (1992). Variations des performances scolaires et effet d'établissement, *Education et Formation*, 31, 23-30.
- Cunningham, W. G., & Gresso, D. W. (1993). *Cultural Leadership: The Culture of Excellence in Education*, Boston: Allyn and Bacon.
- Daverne, C., & Dutercoq, Y. (2013), *Les Bons Élèves. Expériences et Cadres de Formation*, Paris: PUF.
- Deal, T., & Kennedy, A. (1983). Culture and school performance. *Educational Leadership*, 40(5), 14-15.
- Deal, T., & Kennedy, A. (1988). *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life*, London: Penguin Books.
- Dubet, F., Cousin, O., & Guillemet, J-P (1989). Mobilisation des établissements et performances scolaires: le cas des collèges. *Revue Française de Sociologie*, XXX, 235-256.
- Dumay, X. (2009). Origins and consequences of schools' organizational culture for student achievement. *Educational Administration Quarterly*, 45(4), 523-555.
- Duru-Bellat, M. (2006). *L'inflation Scolaire. Les Désillusions de la Méritocratie*, Paris: Éditions du Seuil.
- Edmonds, R. R. (1979). Some schools work and more can. *Social Policy*, 9, 28-32.
- Enteman, W. E. (1993). *Managerialism The Emergence of a New Ideology*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Ferguson, K. E. (1994). Managerialism in Education. In J. Clark, A. Cochrane, & E. McLaughlin (Orgs.). *Managing Social Policy* (pp. 93-114), London: Sage Publications.
- Ferrari, M. (ed.) (2002). *The Pursuit of Excellence Through Education*, Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates, publishers.
- Fullan, M. (1982). *The Meaning of Educational Change*, New York: Teachers College Press.
- Jencks, C., Smith, M., Acland, H., Bane, J. Cohen, D., Gintis, H., Heyns, B., & Michelson, S. (1972). *Inequality: A Reassessment of the Effects of Family and Schooling in America*, New York: Basic Books.

- Lahire, B. (1995). *Tableaux de Familles – Heurs et Malheurs Scolaires en Milieux Populaires*, Paris: Seuil/Gallimard.
- Lima, L. C. (1994). Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.
- Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Louis, K., Toole, J., & Hargreaves, A. (1999). Rethinking School Improvement. In J. Murphy, & K. Louis (eds.). *Handbook of Research on Educational Administration* (pp. 251-276), San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Martin, J. (2002). *Organizational Culture. Mapping the Terrain*, London: Sage Publications.
- Martin, J., Frost, P. J., & O'Neill, O. (2006). Organizational culture: Beyond struggles for intellectual dominance. In S. Clegg, C. Hardy, T. Lawrence, & W. Nord (eds.). *The Sage Handbook of Organization Studies* (pp. 725-753), London: Sage Publications.
- Osborn, D., & Ted, G. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Ouston, J. (1999). School Effectiveness and School Improvement: Critique of a Movement. In T. Bush, L. Bell, J. Bolam, R. Glatter, & P. M. Ribbins (eds.). *Educational Management. Redefining Theory, Policy and Practice* (pp. 166-177), London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Palhares, J. A., & Torres, L. L. (2012). Governação da escola e excelência acadêmica: as representações dos alunos distinguidos num quadro de excelência. *Sociologia da Educação. Revista Luso-Brasileira*, Edição especial, Rio de Janeiro, 234-258
- Perrenoud, P. (1984). *La Fabrication de L'excellence Scolaire. Du Curriculum aux Pratiques D'évaluations*, Genève-Paris: Librairie Droz.
- Perrenoud, P. (1987). Sociologie de l'excellence ordinaire. Diversité des normes et fabrication des hiérarchies. *Autrement*, janeiro, 63-75.
- Perrenoud, P. (1999). *Avaliação: Da Excelência à Regulação das Aprendizagens – Entre Duas Lógicas*, Porto Alegre: Artes Médicas Sul.
- Perrenoud, P. (1995). *Ofício de aluno e sentido do trabalho escolar*, Porto: Porto Editora.
- Peterson, K., & Deal, T. (2009). *The Shaping School Culture Fieldbook*, San Francisco: Jossey Bass.
- Prosser, J. (ed.) (1999). *School Culture*, London: Sage Publications.
- Rutter, M., Maugham, B., Mortimer, P., & Ouston, J. (1979). *Fifteen Thousands Hours: Secondary Schools and Their Effects on Children*, London: Open Books.
- Sarason, S. B. (1985). *The Culture of the School and the Problem of Change*, Massachusetts: Allyn and Bacon, Teachers College Press (1ª edição em 1971, revisto e reeditado em 1985).
- Self, P. (1993). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, London: Macmillan.
- St-Germain, M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique: l'émergence d'une pensée comptable en éducation. *Éducation et Francophonie*, XXIX(2), 1-23.
- Tenret, E. (2011). *L'école et la Méritocratie. Représentations Sociales et Socialisation Scolaire*, Paris: PUF.
- Thomas, S., Smees, R., Sammons, P., & Mortimore, P. (2001). Attainment, progress and added value. In J. McBeath, & P. Mortimore (eds.). *Improvement school effectiveness* (pp. 51-73), Buckingham, Open University Press.
- Torres, L. L. (1997). *Cultura Organizacional Escolar. Representações dos Professores Numa Escola Portuguesa*, Oeiras: Celta Editora.
- Torres, L. L. (2004). *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos Culturais e Processos de Construção do Simbólico Numa Escola Secundária*, Braga: Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho.
- Torres, L. L. (2006). *Liceu da Póvoa de Varzim. Os Actores, as Estruturas e a Instituição. Um Estudo Monográfico por Altura do Centenário*, Póvoa de Varzim: Câmara Municipal da Póvoa de Varzim.
- Torres, L. L., & Palhares, J. A. (2011). A excelência escolar na escola pública portuguesa: actores, experiências e transições. *Roteiro*, 36(2), 225-246.
- Vasconcelos, M. D. (2006). O trabalho pedagógico na construção social da excelência escolar. *Educação & Sociedade*, 27(97), 1089-1112.

Autoavaliação institucional: um instrumento ao serviço da qualidade da educação

Sónia Gomes*

Isabel Fialho**

Resumo

Na conjuntura atual, a (auto)avaliação das escolas é entendida como um instrumento de referência na gestão da qualidade da educação, com um papel insubstituível no esforço da melhoria pretendida para o sistema educativo.

Embora a autoavaliação não faça, ainda, parte da cultura das organizações educativas em Portugal, ganhou novos contornos a partir da implementação do Programa de Avaliação Externa das Escolas. Com o intuito de identificar essa renovada dinâmica, perspetivamos traçar um *retrato* atual das práticas autoavaliativas das organizações escolares e, para tal, inquirimos, por questionário, 45 diretores de unidades de gestão¹ públicas da região do Alentejo, expondo, neste artigo, as reflexões potenciadas pelas informações e resultados alcançados.

Impulsionada por fatores internos e/ou externos, a maioria das escolas em análise vive ainda numa fase de experimentação, desenvolvendo práticas *formais* de autoavaliação muito rudimentares, pouco participadas (limitadas quase exclusivamente aos professores e/ou à equipa responsável pela sua realização) e muito burocráticas, frequentemente reduzidas à recolha de dados. Adotam-se, sobretudo, modelos de avaliação pré-existentes, preconizados para a melhoria da qualidade e a produção de conhecimento, que têm conduzido apenas ao aperfeiçoamento do funcionamento das organizações. Neste contexto, urge a *compreensão da avaliação* e a *sua tradução em práticas*, para que esta possa tornar-se num verdadeiro instrumento ao serviço da qualidade da educação.

Palavras-chave: Avaliação Externa das Escolas, práticas de autoavaliação, qualidade da educação.

Abstract

The main purpose of this paper is to present an overview of self-evaluation current practices of school organizations. We inquire, by questionnaire, 45 directors of public management units of the Alentejo region, exposing, in this article, the reflections potentiated by the given information and results. Mainly driven by internal and /or external factors, most schools still live in an experimentation phase, developing rudimentary formal self-evaluation practices (limited almost exclusively to teachers and / or the responsible team for its fulfillment), and very bureaucratic, often reduced to data collection. The schools adopt models of pre-existing evaluation, in this context, it important to understand the evaluation and how it's put into practice, so that it can become a real tool for the quality of education.

Keywords: External evaluation of schools, self-evaluation practices, quality of education.

*. Agrupamento de Escolas de Castro Verde. scsdgomes@gmail.com

**.. Centro de Investigação em Educação e Psicologia - Universidade de Évora. ifialho@evora.pt

1. As unidades de gestão (UG) incluem agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Introdução

A qualidade dos sistemas educativos é uma questão premente, uma preocupação da maioria dos governos, de onde a recorrência constante a um discurso político direcionado para a aposta em mecanismos e estratégias de desenvolvimento, capazes de corrigir os desvios da gestão democrática e melhorar a qualidade, a eficácia e a eficiência das escolas.

Não é nossa intenção iniciar aqui e agora o debate sobre a qualidade em educação – até porque este é, como defendem Venâncio e Otero (2003, p. 62), “confuso” e “complexo” –, mas partir da sua centralidade e pertinência atual para apresentar, como oportuna, a temática em torno da qual construímos este artigo. Direcionamos o nosso olhar para a avaliação das escolas – mais concretamente, para as suas práticas de autoavaliação –, uma estratégia de referência na gestão da qualidade da educação, com um papel preponderante e insubstituível de análise e controlo (Vilar, 1992) no esforço global da melhoria pretendida (Coelho, Sarrico & Rosa, 2008; Azevedo, 2007).

As tentativas de edificar e enraizar uma cultura de avaliação nas escolas portuguesas, necessária à melhoria da qualidade da educação, não têm sido profícuas e, embora as primeiras datem da década de noventa do século passado, os primeiros avanços são recentes e muitos deles impulsionados pelo programa estatal que operacionalizou a modalidade externa da avaliação instituída pela Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro: a Avaliação Externas das Escolas (AEE).

Embora se acredite que “a AEE é susceptível de contribuir para a qualidade da educação que se faz nas escolas” (Conselho Nacional de Educação [CNE], 2011, p. 989), – havendo quem defenda que “a AEE constitui um estímulo à melhoria das escolas e potencia autoavaliação” (p. 993) –, “participar num processo de AEE ou dispor de dispositivos de auto-avaliação não são condições suficientes para assegurar a melhoria da qualidade, (...) sendo necessárias competências para compreender a avaliação e traduzi-la em práticas” (p. 993). São vários os autores (e.g., Azevedo, 2007; CNE, 2011; Costa, 2007; Inspeção-Geral da Educação [IGE], 2007, 2009, 2010; Nunes, 2008) que, ao retratarem o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido *pelas* e *nas* escolas, antes e depois da AEE, evidenciam a adoção de dispositivos de autoavaliação ainda muito incipientes, pouco estruturados e, sobretudo, pouco consistentes², ao mesmo tempo que reforçam a importância do aprofundamento dos mecanismos de apoio às escolas no sentido de se verem garantidas modalidades eficazes de acompanhamento, necessárias a “uma avaliação que alimente a melhoria” (Azevedo, 2007, p. 70).

O nosso interesse por esta temática não é recente e já nos conduziu à concretização de estudos científicos, alguns dos quais impulsionaram e justificam o trabalho aqui apresentado. Temos vindo a pesquisar sobre a autoavaliação institucional enquanto processo ao serviço da qualidade da educação, com um olhar centrado na realidade de escolas públicas da região do Alentejo, por este ser o domínio territorial no qual exercemos a nossa atividade profissional, ao qual estamos vinculadas e, por conseguinte, com o qual pretendemos colaborar na resolução dos problemas diagnosticados.

2. A este respeito, o CNE, relativamente à imagem criada, pela AEE, das práticas de autoavaliação das escolas públicas portuguesas, salienta que “com frequência, as escolas adoptam dispositivos excessivamente complexos e burocratizados, pouco participados pela comunidade escolar, não integrados nas estratégias de gestão e desligados da intervenção pedagógica concreta” (2011, p. 994).

Seguindo o propósito de traçar *retratos* das práticas autoavaliativas adotadas pelas escolas, efetuámos, em primeiro lugar, uma análise aos relatórios e contraditórios produzidos pela AEE – a partir da qual elaborámos dois estudos publicados por Gomes, Silvestre, Fialho e Cid (2011a, 2011b) – e, em segundo lugar, motivadas pelo conhecimento produzido e pretendendo atualizá-lo, inquirimos, por questionário, administrados via internet, os diretores das organizações-escola. É a nossa leitura dos dados obtidos através dos questionários que aqui expomos, interrelacionando-a, sempre que possível, com a imagem criada pelos estudos anteriores, verificada à data da AEE, e pondo em evidência as mudanças entretanto operadas.

As práticas de autoavaliação institucional: um *olhar* centrado em escolas do Alentejo

Atendendo a que, como defende Vilar (1992), a avaliação é uma atividade intencional que contempla três etapas importantes – a recolha de dados relativamente aos componentes (humanos e materiais), aos processos e aos contextos; a interpretação dos dados recolhidos e sua valoração; e a reflexão sobre os resultados obtidos e consequente tomada de decisões rumo à melhoria –, construímos, validámos e aplicamos um questionário com o intuito de recolher informações sobre a forma como todos estes momentos se processam, atualmente, em escolas públicas do Alentejo e sobre os princípios e razões que estão subjacentes a algumas das opções tomadas.

Os estudos atrás referenciados, que publicámos em 2011, envolveram quarenta e cinco estabelecimentos públicos de ensino não superior do Alentejo – aqueles que participaram na AEE em 2008/2009 e 2009/2010 –, pelo que foi nesses que nos interessou aplicar questionários para obter um *retrato* atual das suas práticas de autoavaliação.

O período de inquirição das unidades de gestão (UG) decorreu entre maio e novembro de 2011, do qual obtivemos um retorno de 87%, isto é, trinta e nove respostas³, das quais vinte e oito são relativas a agrupamentos de escolas e onze a escolas não agrupadas (quadro 1).

Quadro 1 – Distribuição das UG convocadas a participar neste estudo, por ano letivo da AEE e por tipologia.

	N.º de Agrupamentos de Escolas avaliados em		N.º de Escolas não agrupadas avaliadas em		Totais N.º (%)
	2008/2009	2009/2010	2008/2009	2009/2010	
Responderam ao questionário	11	17	7	4	39 (87%)
NÃO responderam ao questionário	1	2	2	1	6 (13%)
Totais	12	19	9	5	45 (100%)

Caracterizada a amostra do estudo, procedemos à apresentação da leitura que efetuámos dos dados recolhidos junto dos trinta e nove respondentes. Iremos apresentar a natureza das práticas assumidas pelas unidades de gestão e as razões que motivaram a sua adoção, identificar os modelos e os objetivos que as sustentam e, por último, caracterizá-las, expondo as formas de atuar destas organizações, principalmente nas primeira e terceira fases do

3. O que corresponde a 41% das organizações-escola públicas da região do Alentejo.

processo de autoavaliação, a de recolha de dados e a de divulgação, debate e utilização de resultados.

Confrontados com a possibilidade de classificar como *formais* e/ou *informais*⁴ as práticas de autoavaliação das unidades de gestão que dirigem, todos os diretores dos estabelecimentos de ensino participantes neste estudo afirmaram possuir práticas *formais* de autoavaliação, havendo, no entanto, trinta que declararam também assumir, cumulativamente, práticas *informais* de avaliação (quadro 2).

Quadro 2 – Distribuição das UG de acordo com o tipo de práticas de autoavaliação assumidas.

Natureza das práticas de autoavaliação assumidas	N.º de Agrupamentos de Escolas avaliados em		N.º de Escolas não agrupadas avaliadas em		Totais N.º (%)
	2008/2009	2009/2010	2008/2009	2009/2010	
Apenas práticas informais	----	----	----	----	0 (0%)
Apenas práticas formais	2	4	3	----	9 (23%)
Práticas formais e informais	9	13	4	4	30 (77%)
Totais	10	17	7	4	39 (100%)

No que concerne às motivações que potenciam a adoção destas práticas de autoavaliação, do conjunto por nós identificado (quadro 3), verifica-se que a necessidade de realizar um diagnóstico sobre a organização, a procura de respostas para os seus problemas e a crença de que a autoavaliação potencia desenvolvimento organizacional assumem particular destaque. Porém, para além destas, logo de seguida, e com bastante expressão, surgem também como principais razões que conduzem à prática de uma autoavaliação institucional, por ordem de importância: uma diretiva do diretor, a preparação de uma avaliação externa, o carácter obrigatório do processo e a necessidade de apresentar um diagnóstico ao conselho geral.

Quadro 3 – Razões que contribuíram para a adoção de práticas formais de autoavaliação.

Razões	Em que medida contribuíram para a adoção das práticas de autoavaliação - N.º (%) de respondentes				
	Muito	Razoavelmente	Pouco	Nada	Não sei
Necessidade de realizar um diagnóstico sobre a organização.	27 (69%)	12 (31%)	---	---	---
Procura de respostas para os problemas da comunidade educativa.	28 (72%)	9 (23%)	2 (5%)	---	---
Diretiva do(a) Diretor(a) da escola.	19 (49%)	17 (44%)	3 (8%)	---	---
Necessidade de apresentar um relatório de autoavaliação ao Conselho Geral.	9 (23%)	19 (49%)	7 (18%)	2 (5%)	2 (5%)
Preparação para a Avaliação Externa.	24 (62%)	11 (28%)	2 (5%)	2 (5%)	---

4. No questionário, foram explicitados os conceitos de práticas formais e informais: consideram-se práticas *formais* de autoavaliação as que estão devidamente previstas, são sistemáticas, registadas e generalizadas nos diferentes órgãos e estruturas da organização; por sua vez, entende-se por práticas *informais* aquelas que ocorrem de forma *ad hoc*, raramente são registadas e estão restritas a alguns órgãos e estruturas.

Obrigatoriedade da autoavaliação das escolas (Lei n.º 31/2002).	22 (56%)	12 (31%)	4 (10%)	1 (3%)	---
Pressão da comunidade.	---	5 (13%)	17 (44%)	15 (38%)	2 (5%)
Recomendação de uma Avaliação Externa.	7 (18%)	16 (41%)	6 (15%)	8 (21%)	2 (5%)
Participação numa investigação científica.	---	4 (10%)	9 (23%)	23 (59%)	3 (8%)
Na escola acredita-se na importância da autoavaliação para o desenvolvimento da organização.	25 (64%)	12 (31%)	1 (3%)	1 (3%)	---

Aqui denota-se o papel preponderante que a AEE tem vindo a assumir na vida dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente nas suas práticas de autoavaliação. Cerca de 90% das unidades de gestão referiram a preparação para uma avaliação externa como motivo que levou à adoção de práticas de autoavaliação e 59% indicam que o fizeram por recomendação de uma avaliação externa.

Torna-se perceptível a existência de duas *forças* distintas a impulsionar a adoção das práticas organizacionais de avaliação interna nestas unidades de gestão, sendo uma delas intrínseca à própria organização, fruto dos clima e cultura criados pelos seus atores educativos, e a outra proveniente do *exterior*, em resultado da solicitação de uma entidade com poder para tal. Enquanto a primeira é capaz de conduzir os estabelecimentos de ensino a práticas consistentes, críticas, consolidadas e autónomas de autoavaliação, a segunda, como salienta Afonso (2010), por si só, tenderá a encaminhar a organização para a naturalização e a ritualização (e, até mesmo, a subversão) dos procedimentos.

Confirma-se ainda o pensamento de Alaiz, Góis e Gonçalves (2003) ao afirmarem que qualquer processo de autoavaliação contém em si mesmo quatro perspetivas, distintas entre si, a saber: *i*) a de *prestação de contas* (ou *accountability*), que visa a obtenção de informações sobre o desempenho, a eficácia e a eficiência da organização; *ii*) a de *produção de conhecimentos*, com o intuito de gerar novos insights sobre a qualidade/estado de diferentes dimensões da unidade de gestão; *iii*) a do *desenvolvimento da escola*, como mecanismo de reforço da sua capacidade para planear e implementar o seu processo de melhoria; e *iv*) a da *política*, uma avaliação direcionada para a comunidade educativa e os decisores políticos.

Ainda da leitura dos dados do quadro anterior decorre a pouca relevância atribuída à participação numa eventual investigação científica e à pressão da comunidade como fatores capazes de motivar a adoção de práticas autoavaliativas. Efetivamente, em Portugal, é prática pouco frequente a aposta no desenvolvimento de pesquisas científicas nas escolas⁵, principalmente no âmbito da sua avaliação interna e, sobretudo, são residuais os hábitos de fornecer elementos à comunidade local – e, em sentido contrário, de esta procurar informações – para uma leitura mais clara da qualidade das escolas e, com conhecimento, orientar as suas escolhas e intervenções.

Dados a conhecer os motivos que estão na génese das práticas autoavaliativas das unidades de gestão em estudo, passamos a apresentar os diferentes modelos e os principais propósitos que as norteiam.

5. Neste contexto, interessante é a tese de Nóvoa (1996) denominada *contra uma ciência normativa das práticas pedagógicas*, a qual, perspetivando que “a investigação educacional não tem como objectivo permitir que os cientistas identifiquem o que os professores sabem (ou não sabem), mas antes favorecer uma compreensão pelos próprios professores dos seus conhecimentos e saberes” (p. 111), destaca o desenvolvimento de uma cultura de trabalho, colaborativa e cooperativa, quer no seio das escolas, quer na articulação destas com as comunidades científicas, como elemento fundamental na reconfiguração da prática docente.

Não existindo a proposta de um modelo universal para o processo de autoavaliação das escolas – nem, salvo raras exceções, recomendações concretas que forneçam às escolas indicações sobre a forma como devem organizar o processo –, cabe aos seus atores educativos, de forma autónoma, construir ou escolher aquele que considerem mais adequado.

Quadro 4 – Modelos de autoavaliação utilizados pelas escolas.

Modelo de autoavaliação utilizado	N.º de Agrupamentos de Escolas avaliados em		N.º de Escolas não agrupadas avaliadas em		Totais N.º (%)
	2008/2009	2009/2010	2008/2009	2009/2010	
Modelo próprio, criado pela escola	5	2	3	---	10 (26%)
Um modelo que recorre ao quadro de referência da AEE	---	4	1	1	6 (15%)
CAF ou um modelo adaptado a partir deste	6	11	3	2	22 (56%)
Programa AVES - avaliação das escolas do ensino secundário	---	---	---	1	1 (3%)
Totais	11	17	7	4	39 (100%)

Relativamente às unidades de gestão em análise, a leitura do quadro 4 permite-nos verificar que a maioria (74%) optou por adotar ou adaptar modelos já existentes e apenas dez (26%) partiram para a construção do seu modelo, um modelo próprio.

Obtivemos, como se pode constatar, referência a três modelos/programas de avaliação: *Common Assessment Framework* (CAF); quadro de referência do Programa da AEE; e Programa AVES – avaliação das escolas do ensino secundário.

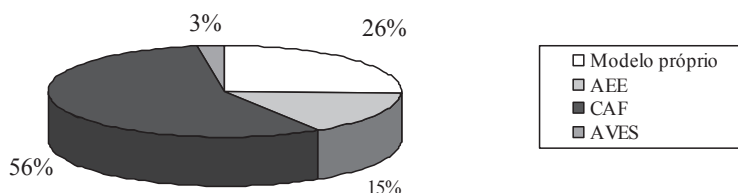


Figura 1 – Modelos de autoavaliação utilizados pelas escolas.

A análise do gráfico da figura 1 permite-nos constatar que o modelo de autoavaliação *Common Assessment Framework* (CAF) – criado com o objetivo de introduzir na Administração Pública os princípios da Gestão da Qualidade Total: uma cultura de avaliação e a melhoria contínua – é utilizado por 56% das unidades de gestão; o quadro de referência do Programa da AEE foi adotado por 15% (6) dos estabelecimentos de ensino; e apenas uma escola (o que corresponde a 3% dos inquiridos) fez referência a um outro referencial, o do Programa AVES, iniciado, em 2000, a partir de uma iniciativa privada, com o intuito de “inter-relacionar, no terreno próprio de cada escola, a identificação dos factores que promovem ou inibem a qualidade do seu desempenho com as acções e os projectos que

se podem mobilizar em ordem à melhoria deste mesmo desempenho” (Coelho, Sarrico, & Rosa, 2008, p. 62).

Embora os modelos de autoavaliação adotados sejam distintos, todos os diretores, quando questionados sobre os principais objetivos que orientam as práticas autoavaliativas formais das suas unidades de gestão, apontaram a melhoria da qualidade dos serviços prestados (quadro 5), colocando em destaque a perspectiva do desenvolvimento da escola de Alaiz, Góis e Gonçalves (2003), anteriormente apresentada.

Quadro 5 – Os principais objetivos que orientam as práticas formais de autoavaliação.

Objetivos	Ordem de importância do objetivo na orientação das práticas de autoavaliação - N.º (%) respondentes				N.º (%) respondentes que mencionaram o objetivo
	1º	2º	3º	4º	
Identificar pontos fortes e pontos fracos da organização bem como constrangimentos e oportunidades de melhoria.	22 (56%)	6 (15%)	4 (10%)	3 (8%)	35 (90%)
Prestar contas.	1 (3%)	---	1 (3%)	2 (5%)	4 (10%)
Controlar e/ou comparar os resultados dos alunos.	1 (3%)	4 (10%)	6 (15%)	6 (15%)	17 (44%)
Melhorar a qualidade dos serviços prestados.	11 (28%)	16 (41%)	8 (21%)	4 (10%)	39 (100%)
Medir o grau de satisfação da comunidade com o trabalho realizado.	---	6 (15%)	5 (13%)	7 (18%)	18 (46%)
Demonstrar às partes interessadas o esforço da organização na melhoria contínua.	---	1 (3%)	4 (10%)	3 (8%)	8 (21%)
Cumprir com uma obrigação (Lei n.º 31/2002 e/ou Decreto-Lei n.º 75/2008).	---	---	2 (5%)	2 (5%)	4 (10%)
Impressionar os avaliadores externos.	---	---	---	1 (3%)	1 (3%)
Dinamizar uma cultura de autoavaliação.	4 (10%)	6 (15%)	9 (23%)	11 (28%)	30 (77%)

Foi também bastante referenciada a perspectiva da produção de conhecimento, apontada por 90% dos inquiridos (e, neste caso, a maioria das vezes como primeiro propósito das práticas formais de autoavaliação), que referem que a autoavaliação visa identificar pontos fortes e pontos fracos da organização bem como constrangimentos e oportunidades de melhoria.

A leitura do quadro 5 permite-nos ainda verificar que há um outro objetivo que reúne um número elevado de frequências, que concerne à intenção de dinamizar e instituir uma cultura de autoavaliação nas unidades de gestão, tratando-se, na nossa opinião, de uma apropriação, pelos atores locais, do discurso político das instâncias centrais.

É de salientar que, dos objetivos expostos, os que reuniram menores frequências foram *impressionar os avaliadores externos, prestar contas e cumprir com uma obrigação*, o que, numa leitura não-linear e automática, nos levou a problematizar se estes são reflexos das conotações dadas pelos inquiridos às expressões – conotações essas intimamente ligadas às suas representações sobre a forma como exercem o poder na sua organização – ou, pelo contrário, são reflexos da própria realidade. Este questionar advém da leitura comparativa entre estes dados e uma constatação anterior de que 62% e 28% dos diretores apontaram a preparação para uma avaliação externa como um contributo muito e

razoavelmente importante, respetivamente, para a adoção de práticas formais de autoavaliação na sua unidade de gestão (quadro 3).

Conhecida a tipologia das práticas autoavaliativas das unidades de gestão, as suas forças motrizes, os modelos perseguidos e os seus propósitos primordiais, passemos, então, à descrição das opções tomadas na recolha dos dados necessários à avaliação da organização. Começamos por identificar os atores educativos que se envolvem na edificação da autoavaliação das unidades de gestão, organizados ou não numa equipa de trabalho constituída para o efeito; descrevemos os domínios que são objeto de análise, explicitando a frequência com que tal se verifica e; por último, apresentamos os métodos e instrumentos utilizados para a obtenção das informações.

Num primeiro olhar, a análise do quadro 6 indica-nos que apenas numa das trinta e nove unidades de gestão respondentes não existe equipa de autoavaliação – tendência que já se verificava à data da AEE – e que, numa outra, essa equipa, embora constituída, raramente desenvolve as práticas que lhe conferem a designação, sobressaindo uma estranha inoperância da mesma.

Quadro 6 – Órgãos/estruturas que desenvolvem as práticas formais de autoavaliação.

Órgãos/estruturas	Frequência com que desenvolvem práticas de autoavaliação - N.º (%) de respondentes				
	Muitas vezes	Às vezes	Raramente	Nunca	Não sei
Conselho Geral	2 (5%)	24 (62%)	9 (23%)	3 (8%)	1 (3%)
Diretor	22 (56%)	15 (38%)	1 (3%)	---	1 (3%)
Conselho Pedagógico	26 (67%)	12 (31%)	1 (3%)		
Departamentos Curriculares/ Áreas Disciplinares	22 (56%)	15 (38%)	2 (5%)		
Conselho de Diretores de Turma	9 (23%)	24 (62%)	5 (13%)		1 (3%)
Conselhos de Turma	14 (36%)	18 (46%)	7 (18%)		
Equipa de autoavaliação da escola	31 (79%)	6 (15%)	1 (3%)	1 (3%)	

Uma leitura mais atenta dos dados permite-nos verificar que, regra geral, à exceção do conselho geral, todos os órgãos e estruturas referenciados no quadro anterior colaboram, substancialmente, na operacionalização deste processo. Por ordem decrescente de frequência, surgem as seguintes referências: equipa de autoavaliação, conselho pedagógico, diretor, departamentos e áreas disciplinares, conselho de diretores de turma, conselhos de turma e, por último, conselho geral.

É evidenciada a aposta destas unidades de gestão na criação de uma equipa de trabalho responsável pelo desenvolvimento das referidas práticas avaliativas, a qual, na maioria das situações, não substitui, mas complementa – ou até, por vezes, em alguns campos, duplica – o trabalho avaliativo instituído nas rotinas dos restantes órgãos e estruturas da organização.

São vários os autores (e.g., Alaiz, Góis, & Gonçalves, 2003; Fialho, 2009; Santos Guerra, 2003) que defendem a necessidade de existir uma equipa responsável pela avaliação, cuja constituição, no pensamento de Alaiz, Góis e Gonçalves (2003), deve enformar a primeira das prioridades quando se pretende iniciar um processo de autoavaliação.

A este respeito, Fialho (2009) refere que o processo de autoavaliação

exige conhecimentos técnicos e procedimentos relativamente complexos, pelo que a sua implementação requer a constituição de equipas com formação específica em avaliação, com capacidade para mobilizar todos os actores directa e indirectamente envolvidos na escola (professores, alunos, pessoal não docente, pais/encarregados de educação, autarcas e outros cidadãos que se relacionam com a escola) e de criar um clima de transparência e abertura, favorável ao desenvolvimento do processo. (p. 145)

Como podemos observar no quadro 7, estas equipas são constituídas quase exclusivamente por professores (pelo menos, dois) – o que também já se verificava à data da AEE –, com especial destaque para aqueles que não desempenham cargos diretivos.

Quadro 7 – Constituição das equipas de autoavaliação (nas 38 UG onde existem).

Elementos da equipa	N.º de elementos							Em quantas equipas estão presentes?	Média	Desvio padrão	Mediana
	0	1	2	3	4	5	+5				
Pessoal docente que pertence à Direção da escola	8	21	6	2	1	--	--	30	1.14	0.9	1
Pessoal docente que NÃO pertence à Direção da escola	--	--	4	5	17	6	6	38	3.97	1.1	4
Pessoal não docente	15	13	10	--	--	--	--	23	0.97	0.8	1
Pais/ Encarregados de Educação	21	12	4	--	--	1	--	17	0.72	1.1	0
Alunos	29	6	2	--	1	--	--	9	0.41	0.9	0
Representantes da Autarquia	31	7	--	--	--	--	--	7	0.17	0.4	0
Consultor/ Assessor externo/ Amigo Crítico	29	8	1	--	--	--	--	9	0.28	0.5	0

Efetivamente, é o pessoal docente e não docente (este último com menos expressão que o primeiro) que integra, em grande parte das unidades de gestão, esta equipa; os pais/encarregados de educação surgem apenas em cerca de 44% (17) das equipas; e com uma presença ainda mais reduzida surgem os alunos (9 equipas), os consultores externos (9 equipas) e os representantes das autarquias (7 equipas).

Mais de metade das equipas não conta com a representação da autarquia, dos alunos, dos pais/encarregados de educação e de amigos críticos.

Curiosamente, 50% das equipas têm, no máximo, cinco docentes, um dos quais pertence à direção da escola e um funcionário. Em termos médios, a equipa de autoavaliação é constituída por cinco docentes, um dos quais pertence à direção da escola; um funcionário; e um pai/encarregado de educação, não se fazendo sentir a presença de alunos, de representantes da autarquia ou de consultores externos.

Segundo Alaiz, Góis e Gonçalves (2003), esta equipa, responsável pela realização do trabalho mais técnico, não deve ser excessivamente numerosa para ser operacional e os seus elementos devem possuir “capacidade de negociação, tolerância face à ambiguidade, competência técnica e disponibilidade para a tarefa” (p. 75).

No que concerne aos domínios avaliados, o quadro 8 revela-nos que as unidades de gestão participantes neste estudo dedicam especial atenção aos resultados escolares, ao comportamento dos alunos e à utilização e eficácia dos apoios educativos, avaliando-os mais do que uma vez durante o ano letivo.

Quadro 8 – Domínios avaliados no âmbito das práticas formais de autoavaliação.

Domínios	Frequência com a qual o domínio é avaliado - N.º (%) de respondentes					
	Mais de 3 vezes por ano	3 vezes por ano	2 vezes por ano	1 vez por ano	Ocasionalmente	Nunca
Resultados escolares	20 (51%)	19 (49%)	----	----	----	----
Cumprimento da escolaridade	9 (23%)	12 (31%)	----	16 (41%)	2 (5%)	
Oferta formativa	2 (5%)	7 (18%)	3 (8%)	24 (62%)	1 (3%)	2 (5%)
Comportamento dos alunos	22 (56%)	12 (31%)	----	3 (8%)	1 (3%)	1 (3%)
Organização, métodos e técnicas adotados nos processos de ensino e aprendizagem	14 (36%)	10 (26%)	4 (10%)	5 (13%)	5 (13%)	1 (3%)
Utilização e eficácia dos apoios educativos	17 (44%)	15 (38%)	2 (5%)	4 (10%)	1 (3%)	----
Clima e ambiente educativo	9 (23%)	7 (18%)	3 (8%)	14 (36%)	4 (10%)	2 (5%)
Desempenho da Biblioteca Escolar	7 (18%)	12 (31%)	6 (15%)	12 (31%)	1 (3%)	1 (3%)
Desempenho de outros serviços, órgãos e estruturas	7 (18%)	8 (21%)	7 (18%)	12 (31%)	3 (8%)	2 (5%)
Gestão da sala de aula	8 (21%)	6 (15%)	5 (13%)	8 (21%)	9 (23%)	2 (5%)
Atividades de enriquecimento curricular	10 (26%)	12 (31%)	2 (5%)	10 (26%)	2 (5%)	3 (8%)
Adequação e desenvolvimento dos documentos orientadores da escola	5 (13%)	8 (21%)	6 (15%)	16 (41%)	3 (8%)	1 (3%)
Formação e experiência profissional dos docentes	4 (10%)	3 (8%)	4 (10%)	15 (38%)	9 (23%)	4 (10%)
Formação e experiência profissional do pessoal não docente	3 (8%)	3 (8%)	4 (10%)	16 (41%)	9 (23%)	3 (8%)
Grau de satisfação da comunidade escolar	3 (8%)	1 (3%)	7 (18%)	18 (46%)	10 (26%)	----
Relação escola-comunidade	4 (10%)	5 (13%)	4 (10%)	17 (44%)	8 (21%)	1 (3%)
Protocolos e parcerias com entidades externas	6 (15%)	----	3 (8%)	16 (41%)	12 (31%)	1 (3%)
Estado e utilização das instalações e equipamentos existentes	7 (18%)	6 (15%)	3 (8%)	14 (36%)	8 (21%)	1 (3%)
Relação entre recursos e resultados	5 (13%)	11 (28%)	4 (10%)	17 (44%)	2 (5%)	----
Lideranças educativas	5 (13%)	7 (18%)	3 (8%)	18 (46%)	6 (15%)	----

Pelo contrário, constituem-se aspetos ocasionalmente objeto de análise: a gestão da sala de aula; a formação e experiência profissional dos docentes e pessoal não docente; o grau de satisfação da comunidade escolar; a relação escola-comunidade; os protocolos e as parcerias com entidades externas; e o estado e utilização das instalações e equipamentos existentes.

É evidente o papel central que estas unidades de gestão atribuem à avaliação dos resultados (o que já se verificava, à data da AEE), deixando cair um pouco a recolha de dados ao nível das características dos processos e dos contextos em que estes ocorrem, os quais devem ser igualmente valorizados. Como defende Vilar (1992), para além de um controlo de qualidade dos resultados obtidos, à autoavaliação cabe ainda proceder, numa intervenção de cariz menos sumativo e mais formativo, a uma análise da *marcha* dos processos e dos *porquês* dos resultados a que se chegou.

Na recolha dos dados entendidos como necessários para *olhar* cada um dos domínios em análise, os diretores das escolas referiram que, nas suas escolas, recorrem a diversos métodos e instrumentos, conforme se pode observar no quadro 9.

Quadro 9 – Métodos utilizados na recolha de dados para a autoavaliação.

Métodos		Frequência com a qual são utilizados os métodos - N.º (%) de respondentes				
		Muitas vezes	Às vezes	Raramente	Nunca	Não sei
Análise documental	Atas de reuniões	22 (56%)	15 (38%)	2 (5%)	----	----
	Livros de ponto	6 (15%)	22 (56%)	7 (18%)	3 (8%)	1 (3%)
	Pautas de avaliação	34 (87%)	5 (13%)	----	----	----
	Relatórios	31 (79%)	7 (18%)	1 (3%)	----	----
Questionários	ao pessoal docente	13 (33%)	23 (59%)	2 (5%)	1 (3%)	----
	ao pessoal não docente	13 (33%)	23 (59%)	2 (5%)	1 (3%)	----
	aos alunos	13 (33%)	23 (59%)	1 (3%)	2 (5%)	----
	aos pais/encarregados de educação	13 (33%)	23 (59%)	1 (3%)	2 (5%)	----
	a outros elementos da comunidade	8 (21%)	18 (46%)	7 (18%)	5 (10%)	2 (5%)
Entrevistas	a docentes	3 (8%)	11 (28%)	14 (36%)	10 (26%)	1 (3%)
	a pessoal não docente	4 (10%)	9 (23%)	14 (36%)	11 (28%)	1 (3%)
	a alunos	2 (5%)	8 (21%)	16 (41%)	11 (28%)	2 (5%)
	a pais/encarregados de educação	2 (5%)	6 (15%)	18 (46%)	11 (28%)	2 (5%)
	a outros elementos da comunidade	2 (5%)	4 (10%)	19 (49%)	12 (31%)	2 (5%)
Observação de aulas (não contabilizando as aulas observadas no âmbito da Avaliação do Desempenho Docente)		3 (8%)	4 (10%)	11 (28%)	21 (54%)	----

A análise documental, com incidência nas pautas de avaliação, relatórios e atas de reuniões, é o método que, atualmente, é utilizado com maior frequência na maioria destas unidades de gestão. Denota-se também uma tendência para a aplicação de questionários, principalmente aos atores educativos (pessoal docente e não docente) e aos seus *clientes* mais diretos (alunos e pais/ encarregados de educação). Todavia, as entrevistas e, principalmente, a observação de aulas raramente são utilizadas.

À data da AEE, também foram destacados como métodos mais frequentes o inquérito por questionário e a análise documental, por esta ordem (contrária à tendência atual), havendo poucas referências aos inquéritos por entrevistas e, principalmente, à observação de aulas ou de reuniões (Gomes et al., 2011a, 2011b).

Na posse dos dados, como já foi mencionado, os *avaliadores* partem para a segunda etapa do processo de autoavaliação da organização – a da interpretação e valoração das informações recolhidas –, a qual “deve dar lugar a análises globais e compreensivas, passando pela consideração de múltiplos e distintos fatores que, sob determinadas condições, configuram o funcionamento global de um dado sistema” (Vilar, 1992, p. 16).

Cumprido com este seu segundo momento, impõe-se que a autoavaliação avance para um terceiro, o de reflexão e tomada de decisões, essencial para que este instrumento estratégico potencie a melhoria organizacional desejada. Nesta fase, são fundamentais as formas de divulgação dos resultados obtidos, a partilha e o debate de ideias promovidos e gerados em torno deles e, por fim, a consequente tomada de decisões.

A análise do quadro 10 permite-nos constatar que os procedimentos utilizados por estas unidades de gestão na divulgação do conhecimento produzido pela autoavaliação são diversos. Muito frequentemente os resultados são apresentados, por escrito, através de um relatório – que se constitui o relatório da autoavaliação – e/ou expostos, figurando nas ordens de trabalhos das habituais reuniões dos órgãos e estruturas organizacionais.

Quadro 10 – Procedimentos utilizados na divulgação dos resultados obtidos na autoavaliação.

Procedimentos		Frequência com a qual são utilizados os procedimentos - N.º (%) de respondentes				
		Muitas vezes	Às vezes	Raramente	Nunca	Não sei
Apresentação dos resultados através de um relatório redigido para o efeito		30 (77%)	8 (21%)	1 (3%)	----	----
Afixação dos resultados/relatório na escola		15 (38%)	7 (18%)	7 (18%)	10 (26%)	----
Publicação dos resultados/relatório na internet		12 (31%)	13 (33%)	4 (10%)	9 (23%)	1 (3%)
Reuniões	abertas a toda a comunidade educativa	5 (13%)	16 (41%)	11 (28%)	7 (18%)	----
	sectoriais, junto de toda a comunidade escolar	14 (36%)	9 (23%)	9 (23%)	7 (18%)	----
	de Conselho Pedagógico	29 (74%)	7 (18%)	1 (3%)	2 (5%)	----
	de Departamentos Curriculares/ Áreas Disciplinares	27 (69%)	8 (21%)	1 (3%)	3 (8%)	----
	de Conselhos de Turma/ Diretores de Turma	21 (54%)	11 (28%)	3 (8%)	4 (10%)	----
	de Conselho Geral	23 (59%)	12 (31%)	4 (10%)	----	----
	de Conselho Municipal de Educação	5 (13%)	13 (33%)	10 (26%)	10 (26%)	1 (3%)
	de Pais/Encarregados de educação	5 (13%)	12 (31%)	15 (39%)	7 (18%)	----
	de Alunos	4 (10%)	12 (31%)	10 (26%)	12 (31%)	1 (3%)

Existem ainda alguns hábitos de publicitar o diagnóstico, sobretudo através da internet, mas, efetivamente, raramente se aborda a temática em reuniões de alunos, de pais/ encarregados de educação e do Conselho Municipal de Educação.

Como salienta Simões (2010, p. 263), “o sentido comunitário da escola pública não está ainda construído”, constatando-se que se, por um lado, as organizações-escola não têm tradição de envolver alunos e pais/encarregados de educação na edificação das suas práticas de autoavaliação (quadros 6 e 7) – e, portanto, mantêm-nos distantes nas duas primeiras fases do processo –, também, por outro, não costumam promover uma reflexão e tomada de decisão conjunta, essenciais à melhoria efetiva que se pretende.

À exceção de um agrupamento de escolas, todas as restantes unidades de gestão fizeram referência à promoção de momentos de análise e debate dos resultados obtidos, mas também nesta etapa apenas estão envolvidos, de forma substancial, o pessoal docente (incluindo os elementos da direção) e a equipa de autoavaliação, sendo esta, como já referimos anteriormente, constituída fundamentalmente por professores.

Quadro 11 – Grupos que participam na análise e no debate dos resultados da autoavaliação.

Grupos	Em que medida participam na análise e debate dos resultados da autoavaliação - N.%(%) de respondentes				
	Muito	Razoavelmente	Pouco	Nada	Não sei
Pessoal docente que não pertence à Direção	18 (47%)	18 (47%)	2 (5%)	---	---
Direção da escola	34 (89%)	4 (11%)	---	---	---
Equipa de autoavaliação da escola	32 (84%)	4 (11%)	1 (3%)	1 (3%)	---
Pessoal não docente	9 (24%)	17 (45%)	10 (26%)	2 (5%)	---
Pais/Encarregados de Educação	6 (16%)	16 (42%)	15 (39%)	---	1 (3%)
Alunos	2 (5%)	12 (32%)	20 (53%)	3 (8%)	1 (3%)
Representantes da Autarquia	4 (11%)	13 (34%)	17 (45%)	3 (8%)	1 (3%)
Outros parceiros locais	2 (5%)	13 (34%)	17 (45%)	5 (13%)	1 (3%)

Constata-se, mais uma vez, o pouco envolvimento e/ou a fraca participação dos alunos, dos parceiros locais (autarquia e outros) e dos pais/encarregados de educação no processo, que, num momento de reflexão e tomada de decisão, são, mais do que nunca, peças fundamentais, não fossem estes uns dos principais implicados no diagnóstico, interessados na melhoria e, sobretudo, protagonistas da mudança.

É aqui, nesta fase, que, na nossa opinião, reside um dos grandes obstáculos à melhoria preconizada pelas práticas autoavaliativas dos estabelecimentos de ensino, as quais, não sendo potenciadas nem canalizadas para o debate aberto, acabam esgotadas num mero processo de recolha de dados. Urge incrementar uma prática participativa e cívica nas escolas portuguesas e tal só poderá ser conseguido se todos os elementos da comunidade educativa forem *chamados* e estiverem envolvidos na vida da organização, tornando-se e sentindo-se parte fundamental da mesma, essenciais ao seu funcionamento. A *receita* universal para o conseguir será difícil de apontar, mas porque não começar, por exemplo, como sugere Simões (2010, p. 271), por “envolver os alunos directamente e implicá-los responsabilmente no fulcro dos dispositivos de avaliação interna, incentivando a componente mais importante da auto-avaliação; (...) Pelo meio ficariam os docentes e os pais, naturalmente mais mobilizados também e, logo, no mesmo caminho emancipatório”.

No que concerne às ações desencadeadas a partir do conhecimento potenciado pela autoavaliação, os dados recolhidos permitem-nos afirmar que em 92% das escolas (trinta e seis das trinta e nove envolvidas neste estudo) estas práticas avaliativas são consequentes (figura 2).

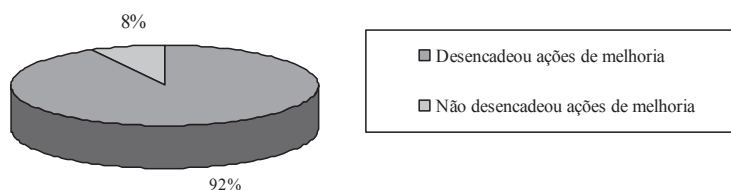


Figura 2 – Distribuição das UG conforme o conhecimento produzido pela autoavaliação desencadeou ou não a implementação de ações de melhoria.

Regra geral, as organizações, perante os resultados obtidos, mobilizam-se e implementam algumas ações, intituladas, pelo fim a que se propõem, de melhoria.

A leitura do quadro 12 permite-nos constatar que foram apontadas, por ordem decrescente de frequências, as seguintes ações de *melhoria*: adoção de novas estratégias de atuação; uniformização de documentos; organização/reorganização de atividades; produção/reformulação de documentos orientadores; elaboração de plano ou planos de melhoria; produção/reformulação de projetos; implementação de planos de melhoria – evidenciando que há planos de melhoria que são elaborados, mas não implementados –; reformulação do funcionamento de serviços, órgãos e/ou estruturas; introdução de técnicas de gestão da qualidade na organização; e, por último, produção/reformulação de programas de formação.

Quadro 12 – Ações de melhoria desencadeadas pelo conhecimento produzido pela autoavaliação.

Ações de melhoria	N.º (%) de UG	
	onde foi implementada a ação de melhoria	cujo respondente afirma <i>não saber se a melhoria se verifica ou não</i>
Elaboração de plano(s) de melhoria	31 (86%)	2 (6%)
Implementação de plano(s) de melhoria.	30 (83%)	2 (6%)
Produção/ reformulação de documentos orientadores da escola	32 (89%)	---
Organização/reorganização de atividades	33 (92%)	2 (6%)
Produção/reformulação de projetos	31 (86%)	1 (3%)
Produção/reformulação de programas de formação	17 (47%)	1 (3%)
Adoção de novas estratégias de atuação	35 (97%)	1 (3%)
Reformulação do funcionamento de serviços, órgãos e/ou estruturas	27 (75%)	1 (3%)
Introdução de técnicas de gestão da qualidade na organização	21 (58%)	2 (6%)
Uniformização de documentos	34 (94%)	---

Denota-se uma aposta no aperfeiçoamento do funcionamento da unidade de gestão em si, fundamentalmente dos seus mecanismos internos, não sendo perceptível uma implicação direta dos restantes e principais intervenientes da organização-escola, alunos e pais/encarregados de educação. Parece haver efetivamente um *olhar* sobre a organização, estando este centrado nos resultados alcançados, levando à reformulação de atividades e projetos e no seu modo de funcionamento nas tarefas técnico-burocráticas do dia-a-dia.

Relativamente às três unidades de gestão nas quais as práticas autoavaliativas da organização ainda não potenciaram *per si* ações de melhoria, interessou-nos explorar o contributo das razões que apresentamos no quadro 13.

Quadro 13 – Razões que contribuíram para que o conhecimento produzido pela autoavaliação não tenha desencadeado ações de melhoria.

Razões	Em que medida contribuiu para que não tivessem sido desencadeadas ações de melhoria -N.º(%) respondentes				
	Muito	Razoavelmente	Pouco	Nada	Não sei
A organização definiu outras prioridades.	---	1 (33%)	---	2 (67%)	---
Pouco reconhecimento da necessidade de mudar.	1 (33%)	2 (67%)	---	---	---
Fraca aceitação do retrato da organização traçado pela autoavaliação	---	1 (33%)	2 (67%)	---	---
Falta de identificação de áreas de melhoria pelo processo de autoavaliação.	---	3 (100%)	---	---	---
O processo de autoavaliação foi pouco direccionado para a melhoria da organização.	---	2 (67%)	1 (33%)	---	---
Pouco empenho/envolvimento da comunidade educativa no processo de autoavaliação.	1 (33%)	---	1 (33%)	---	1 (33%)
O processo de autoavaliação envolveu pouco os colaboradores/ dirigentes considerados elementos-chave da organização.	1 (33%)	---	2 (67%)	---	---
Falta de recursos financeiros.	1 (33%)	---	1 (33%)	1 (33%)	---
O conhecimento produzido pela autoavaliação é muito recente.	1 (33%)	2 (67%)	---	---	---

Como podemos observar no quadro anterior, para tal situação, os diretores apontaram, sobretudo, a contribuição dos seguintes fatores: o pouco reconhecimento da necessidade de mudar; o conhecimento produzido pela autoavaliação ser muito recente – e, neste sentido, o tempo decorrido ainda não ter permitido a implementação de ações de melhoria –, e a falta de identificação de áreas de melhoria pelo processo de autoavaliação.

Houve ainda quem considerasse que o processo de autoavaliação foi pouco direccionado para a melhoria da organização, colocando em destaque a pouca consistência dos processos avaliativos praticados nas escolas e, talvez, um desacreditar nas suas potencialidades.

Colocando em confronto os dois *retratos* por nós traçados – o que foi obtido através da objetiva dos avaliadores externos (Gomes et al., 2011a, 2011b) e o atual, que acabamos de expor –, parece-nos legítimo afirmar que estas unidades de gestão estão mais despertas para a necessidade de se autoavaliarem e, entre avanços e recuos, têm dado alguns passos. Como já referimos em estudos anteriores – que focaram, noutro *tempo*, as mesmas organizações –, “são poucas as [unidades de gestão] que demonstram empreender um trabalho de qualidade elevado a este nível” (Gomes et al., 2011, p. 2955), situação que é reiterada pela presente investigação.

Considerações finais

O estudo da realidade dos estabelecimento de ensino portugueses – neste caso, da região do Alentejo – leva-nos a constatar que, tal como já dizia Azevedo, em 2007, “desenvolvemos práticas de avaliação, mas [o] mais crítico tem sido trabalhar os resultados, devolver a informação aos directamente envolvidos, implicar actores pertinentes, utilizar a

informação para a acção” (p. 66). É perceptível que, ainda hoje, a conceção e a implementação destes processos apresentam lacunas e, embora seja comumente aceite que “os procedimentos de avaliação constituem elementos de uma cultura organizacional que demora a consolidar e a dar frutos” (IGE, 2010, p. 5), acreditamos que o fator tempo, por si só, pouco ou nada poderá interferir. Denota-se alguma inoperância, dificuldades no *saber fazer* e em abandonar o conforto do trabalho rotineiro, insistindo-se em prosseguir com práticas perpetuadas no tempo, as quais, muitas das vezes, estão apenas a comprometer os efeitos de um procedimento estratégico, cientificamente anunciado de melhoria, descredibilizando-o. É, cada vez mais, premente um apoio e acompanhamento efetivo às organizações-escola para que a avaliação de desempenho, nomeadamente a autoavaliação institucional, se torne um verdadeiro instrumento ao serviço da qualidade da educação e não se constitua, *per si*, fruto de uma utilização desadequada, um obstáculo ao desenvolvimento.

Tal como afirmam Venâncio e Otero (2002, p. 54), “em educação (...) não existe uma maneira correta e única de proceder”. No entanto, a autoavaliação institucional deve guiar-se por um processo participado e construtivo, “comprometido com determinados valores, de natureza essencialmente formativa e conducente a uma melhoria global e sustentada de todos os dispositivos, estratégias e práticas que visem uma educação de qualidade em termos científicos, pedagógicos e democráticos” (Afonso, 2010, p. 17).

É certo que a maioria das unidades de gestão não está a conseguir ultrapassar sozinha este desafio, tendo imprimido ao processo uma vertente muito técnico-burocrática, com pouca ou nenhuma utilidade para a promoção da qualidade. Aqui, conforme já evocamos anteriormente, torna-se necessário encontrar um mecanismo que permita “compreender a avaliação” e “traduzi-la em práticas” (CNE, 2011, p. 993), de modo a que esta se constitua um procedimento útil e, principalmente, um processo com sentido.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (2010, Setembro). Notas sobre auto-avaliação da escola pública como organização educativa complexa. *Revista ELO*, 17, 13-21. Recuperado de <http://www.cffh.pt/userfiles/files/ELO%2017.pdf>
- Alaiz, V., Góis, E., & Gonçalves, C. (2003). *Auto-avaliação de escolas: Pensar e praticar*. Porto, Portugal: Edições Asa.
- Azevedo, J. M. (2007). Estudo: Avaliação das escolas. Fundamentar modelos e operacionalizar processos. In CNE-ME (Ed.), *Atas do Seminário Avaliação das Escolas – Modelos e Processos* (pp. 13-99). Lisboa, Portugal: CNE.
- Alves, A. M. (1992). *A avaliação: Um novo discurso?* (1ª ed.). Porto, Portugal: Edições Asa.
- Coelho, I., Sarrico, C., & Rosa, M. J. (2008). Avaliação de escolas em Portugal: Que futuro? *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 7 (2), 56-67. Recuperado de <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rpbg/v7n2/v7n2a07.pdf>
- Conselho Nacional de Educação. (2011). Recomendação n.º 1/2011, de 7 de janeiro, *Diário da República, II Série; n.º 5*. Lisboa, Portugal: INCM. Recuperado de http://www.cnedu.pt/images/stories/Recomendao_AvExtEscolas.pdf
- Costa, J. A. (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei... In CNE-ME (Ed.), *Atas do Seminário Avaliação das Escolas – Modelos e Processos* (pp. 229-236). Lisboa, Portugal: CNE.
- Fialho, I. (2009). Avaliação externa das escolas: Desafios e oportunidades de melhoria na qualidade do ensino. In J. Bonito (Org.), *Ensino, qualidade e formação de professores* (pp. 137-146). Évora, Portugal: Universidade de Évora.

- Gomes, S., Silvestre, M. J., Fialho, I., & Cid, M. (2011a). Modelos e práticas de (auto)avaliação em escolas do Alentejo. In B. Lozano, M. P. Uzquiano, A. P. Rioboo, J. C. B. Blanco, B. D. Silva, & L. S. Almeida (Orgs.), *Actas do XI Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogía* (pp. 2945-2956). Coruña, España: Universidade da Coruña.
- Gomes, S., Silvestre, M. J., Fialho, I., & Cid, M. (2011b, Junho). *Modelos e práticas de (auto)avaliação em escolas do Alentejo*. Trabalho apresentado no XI Congresso Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Inspecção-Geral da Educação. (2007). *Avaliação externa das escolas: Relatório nacional 2006-2007*. Lisboa, Portugal: Ministério da Educação (ME). Recuperado de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_06_07_RELATORIO_NACIONAL.pdf
- Inspecção-Geral da Educação. (2009). *Avaliação externa das escolas 2007-2008: Relatório*. Lisboa, Portugal: ME. Recuperado de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_2007_2008_RELATORIO.pdf
- Inspecção-Geral da Educação. (2010). *Avaliação externa das escolas: Relatório 2008- 2009*. Lisboa, Portugal: ME. Recuperado de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_08_09_RELATORIO.pdf
- Nóvoa, A. (1996). O IIE e a investigação educacional. In B. Campos (Org.), *Investigação e inovação para a qualidade das escolas*. Lisboa, Portugal: Instituto de Inovação Educacional.
- Nunes, E. M. (2008). *A auto-avaliação da escola: O PAVE como instrumento orientador* (Tese de mestrado, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal), recuperado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/782/1/17102_ENunes_relatorio_projecto.pdf
- Santos Guerra, M. (2003). *Tornar Visível o Quotidiano: Teoria e Prática de Avaliação Qualitativa das Escolas* (1ª ed.). Porto, Portugal: Edições Asa.
- Simões, G. (2010). *Auto-avaliação da escola: regulação de conformidade e regulação de emancipação* (Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal), recuperado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3067/24/ulsd060108_Tese_Graca_Simoes.pdf
- Venâncio, I. M., & Otero, A. G. (2003). *Eficácia e qualidade na escola: Teoria* (1ª ed.). Porto, Portugal: Edições Asa.



Rankings escolares: “a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus”

José L. C. Verdasca*

Resumo

O presente artigo parte da problemática dos *rankings* escolares e explora metodologias e linhas de trabalho com o objetivo de apurar e analisar perfis de desempenho das escolas, medido através das taxas de conclusão do 9º ano. A análise dos dados é realizada com recurso ao método ‘árvores de decisão’, tendo por base uma amostra de 979 escolas, das quais se obteve informação relativamente a onze variáveis do contexto extraescolar e intraescolar e às taxas de conclusão de 9º ano em 2010/11. Os resultados obtidos segmentam as escolas pela região, pela média do número de anos de escolaridade das mães, pela densidade de mães ligadas a profissões de elevado status social, pela densidade de frequência de alunos economicamente carenciados, reavivando o debate em torno, por um lado, de uma certa revivificação das perspetivas da reprodução social e cultural e, por outro, da recusa à rendição a cenários onde o conformismo e o fatalismo têm acolhimento incondicional como se tudo estivesse à partida predestinado e nada pudesse afetar o rumo das coisas. Daí a necessidade e importância de repensar métodos e redefinir critérios na construção e divulgação de *rankings* escolares que projetem a qualidade do desempenho das escolas alicerçada no desafio da universalidade escolar sucedida e nos princípios da diversidade, equidade e justiça educativas.

Palavras-chave: *rankings* escolares, árvores de decisão (métodos CHAID e QUEST), perfis de desempenho das escolas.

Abstract

This paper retakes the discussion of the schools ranking and explores methodologies to identify and analyze the profiles of the schools performance, measured by the completion of 9th grade. Data analysis is performed using the methodology of “decision trees”, based on a sample of 979 schools, of which was obtained information about eleven context variables and completion rates of the 9th year in 2010/11, to identify inter-relationships between the variables and sort groups of performance in schools. The schools are segmented by region, by average number of years of education of the mothers, by density of mothers linked to professions of high social status, by frequency density economically disadvantaged students, reviving the debate on the one hand, a certain revival of the prospect of social and cultural reproduction, and secondly, a certain refusal to deliver scenarios where conformism and fatalism have unconditional host as if everything was predestined from the beginning and nothing could affect the course of things. Hence the need and importance of rethinking methods and redefining criteria in the construction and dissemination of school rankings that project the quality of school performance grounded in the challenge of universality successful school and on the principles of diversity, educational equity and justice.

*. Universidade de Évora, 2013

Keywords: schools ranking, decision trees (CHAID and QUEST methods), profiles of school performance.

Introdução

1. Guardo ainda na memória o dia 27 de agosto de 2001. A divulgação do *ranking* das escolas secundárias portuguesas num jornal diário de referência aguçara a curiosidade e a edição do dia esgotara rapidamente. Era notícia de destaque, de primeira página, e tinha direito a caderno próprio de várias folhas repletas de listas de escolas ordenadas segundo critérios que houvera o cuidado de indicar. As opiniões e argumentos de comentadores e analistas e de outros *experts* convidados acompanhavam e completavam a notícia, deixando transparecer convergências e divergências do quão controversa era a matéria em questão.

De um lado, os que consideraram este dia como “um dia histórico (...), um salto civilizacional num país habituado ao secretismo, às capelinhas e aos compadrios”, “um dever de informação por parte do Estado e da administração pública”, o iniciar de “um clima geral de emulação entre escolas públicas (...) [e a oportunidade para aumentar] o poder de influência das famílias sobre as escolas”, para desocultar os resultados “favorecendo os que (...) trabalham (...) e se empenham”, para “perceber as causas do bom desempenho e tornar possível que outras escolas beneficiem do efeito de demonstração”; do outro lado, os que entendiam que os *rankings* “fomentam a estigmatização social, a tentação de elitização do ensino” e uma “distinção entre escolas que pode ser falaciosa e que serve apenas para satisfazer curiosidades mórbidas” uma vez que “a pretensa informação aos pais que os *rankings* disponibilizam na sua larga maioria estes não têm condições de escolha e os que a têm já a fazem.” (in Público, 27/08/2001).

De então para cá, a divulgação anual dos *rankings* das escolas tornou-se prática corrente, não deste ou daquele jornal, mas da generalidade dos meios de comunicação social. Apesar disso, a controvérsia não se esbateu e os critérios e parâmetros que sustentam a lista das ‘melhores’ e das ‘piores’ escolas do país continuam a revelar fragilidades, tornando-se iminente o seu desmoronamento quando se questionam as bases metodológicas de suporte e se desocultam prováveis riscos de espuriedade de inter-relações estabelecidas. Como sublinharia Rodrigues,

“Os rankings feitos com base num único parâmetro são muito limitados e pouco interessantes. No caso da seriação das escolas pelas notas dos exames é impossível saber qual o ponto de partida de cada uma, qual o desafio que teve de enfrentar para ter uma determinada média. Os rankings podem ser um exercício negativo e deturpador (...) lançando um estigma sobre escolas que têm boas práticas com casos complicados e que conseguem milagres mesmo quando estes são negativos”. (2005: 3).

Quando a comunicação social divulga anualmente o ‘seu’ *ranking* das escolas com base exclusivamente nos resultados escolares obtidos pelos alunos nas provas nacionais externas de exame de final de ciclo pouco ou nada sabemos sobre muitos dos elementos contextuais que as caracterizam e afetam e com os quais as escolas têm de lidar todos os dias. Como refere Azevedo, “para construir este tipo de *rankings* é preciso saber o que se passa dentro das escolas e não olhar apenas para o output final (...) o ideal era que fosse possível analisar

o valor acrescentado de cada estabelecimento de ensino [pois] com este tipo de ranking estamos a premiar quem à partida já está premiado, porque já recebe os melhores alunos” (2002: 3).

Apesar dos efeitos desta presunção errónea poderem ser “desastrosos para as instituições educativas, para os seus líderes, os seus profissionais e os seus alunos, dando origem a movimentos de culpabilização” (Pereira, 2012: 51), na roda do tempo foram ficando marcas e imagens de sucessos ou de fracassos e cimentadas impressões nas comunidades escolares e na administração educativa sobre a qualidade do trabalho pedagógico realizado. Nas televisões, na imprensa em geral, e noutras instâncias, ‘promoveram-se’ e ‘despromoveram-se’ escolas, diretores e professores, reconsideraram-se escolhas de escolas já antes feitas para a frequência dos filhos, redefiniram-se prioridades concursais, condicionaram-se olhares externos, desvalorizando ou mesmo ignorando nas mais das vezes elementos e fatores múltiplos, de contexto, de expectativa, de valorização e implicação, uns justamente atribuídos e evidenciados, outros nem por isso.

2. As políticas públicas na esfera da educação estão hoje muito orientadas e desenhadas na base de *rankings* e *benchmarks* e tendem a ser compatíveis com políticas públicas de autonomia¹ e prestação de contas, de autoavaliação e avaliação externa das escolas, de liberdade de escolha da escola pelos pais. Todavia, há no processo de construção da melhoria escolar e do desenvolvimento da escola fatores de contexto, de caráter demográfico, social, económico, cultural, que condicionam a prestação escolar dos alunos e das escolas e que devem ser objeto de análise², sob pena de leituras e análises incompletas e distorcidas e de acrescidos riscos de enviesamento das perceções sobre a qualidade do trabalho desenvolvido pelas escolas e professores com os seus alunos.

Os resultados dos estudos realizados em diversos países e a introdução de abordagens apoiadas em modelos multinível têm contribuído para o aprofundamento de linhas de pesquisa sobre ‘os efeitos de escola’ e ‘valor acrescentado’ em função do contexto da escola e das características dos seus alunos e de certo modo para um conjunto de questões que Torre-cilla (2010) resume em torno de três ideias-base: consistência dos resultados, perdurabilidade dos resultados e eficácia diferencial. Por outro lado, as conclusões do PISA (2006, 2010) mostram que na maioria dos países prevalecem as variações dos resultados intraescola, ou seja, e embora variando de país para país, em cada escola continuam a observar-se grandes disparidades nos resultados dos alunos, de um modo geral, superando as disparidades de resultados entre as escolas. Em última análise, a qualidade educativa e a equidade educativa configuram duas dimensões da eficácia educativa. A primeira é aferida pelos resultados

1. As reformas relativas à autonomia das escolas na Europa estão associadas a correntes de pensamento e são uma consequência da afirmação desses movimentos em diversos países ao longo das últimas décadas. Em síntese, podemos resumir estas correntes em torno das seguintes ideias-base: autonomia das escolas associada à causa política da participação democrática (anos 80); autonomia das escolas associada à causa da descentralização política e a crenças de gestão eficiente dos fundos públicos (anos 90); autonomia das escolas como instrumento de melhoria da qualidade de ensino (pós anos 90). (Cf. Eurydice, 2007; Verdasca, 2012).

2. Ver, por exemplo e a este propósito, Neto-Mendes, Costa & Ventura (2003) e também Verdasca (2002, 2013). No primeiro caso, comprova-se como o mercado das explicações influencia os resultados conseguidos pelas escolas e as respetivas posições nos *rankings*; no segundo caso, evidencia-se a estruturalidade dos resultados e a subalternidade dos efeitos de escola face à prevalência de lógicas de dominância social e cultural na escola, mas também um realinhamento das aspirações socioprofissionais decorrentes de lógicas imediatistas a que estão mais expostos os alunos oriundos dos grupos sociais mais desfavorecidos e pressionados socialmente. Mais recentemente os relatórios PISA 2006 e 2009 (GAVE, 2007, 2010) e CNE (2013), têm também evidenciado a influência de fatores contextuais extraescolares nas condições de aprendizagem dos alunos e nos respetivos resultados escolares e que, de algum modo, escapam ao controlo das escolas.

escolares de cada escola comparativamente a outras escolas; a segunda, pelas diferenças registadas entre alunos com diferentes atributos e características em cada escola.

Por outro lado, a ideia de que “O Estado precisa de saber o que a nação sabe” (Mangez, 2011: 198) faz do conhecimento e da sua gestão e, em particular, do conhecimento contextualizado, um recurso central que não serve apenas para informar os decisores políticos mas é ele próprio usado como instrumento de governação. Estatísticas, dispositivos de informação e monitorização sobre as medidas educativas, normas associadas a boas práticas, estudos, são alguns dos instrumentos mobilizados no quadro de linhas de orientação focadas no conhecimento e decisão política e como instrumento de regulação (Barroso & Afonso, 2011). Como sublinharia Mangez (*ibid.*), o *ranking* e o *benchmarking* são instrumentos associados a novas formas de definição informada de políticas, apoiadas em indicadores constantemente reinterpretados e que implicam escolhas eminentemente políticas.

3. O 3º ciclo continua a ser dos restantes ciclos do ensino básico o que regista resultados escolares mais críticos e problemáticos. Baixa qualidade do sucesso, elevados níveis de retenção e desistência, elevadas percentagens de alunos em frequência escolar com grande desfasamento etário são algumas das fragilidades relatadas em relatórios do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2012, 2013) e que não só comprometem o objetivo da universalidade escolar básica sucedida consagrado na Lei de Bases do Sistema Educativo, como deixam antever, por outro lado, dificuldades acrescidas na concretização do objetivo da expansão e alargamento do ensino secundário a todos os alunos (Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto).

Em 2011, por exemplo, e também historicamente, o 3º ciclo registou relativamente aos outros ciclos do ensino básico simultaneamente a taxa de conclusão mais baixa (84,9%) e a variabilidade relativa de resultados entre as escolas mais elevada (11,7%), o que denuncia, por um lado, a persistência de níveis elevados de ineficácia diferencial escolar num ciclo de estudos decretado como básico e obrigatório desde 1986 (cerca de 15% dos alunos não concluíram no ano de 2011 o 9º ano) e, por outro, a existência de alguma disparidade entre as escolas nas taxas de conclusão de 9º ano.

Face a tais resultados, ganha particular interesse e relevância explorar metodologias e aprofundar linhas de trabalho que nos permitam contribuir para o desenvolvimento da escola a partir do conhecimento e análise dos seus resultados e das características dos agrupamentos escolares\escolas não agrupadas (unidades orgânicas públicas), fazendo interagir um conjunto de variáveis (independentes) do contexto extraescolar e do contexto intraescolar com as suas taxas de conclusão do 9º ano.

Esta opção decorreu, por um lado, do facto de o 9º ano ser o ano de escolaridade terminal do ensino básico e, por outro lado, pelo facto de a taxa de conclusão de 9º ano já incorporar, desde há alguns anos, a classificação de exame nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática na ponderação para o apuramento final dos resultados escolares do 3º ciclo.

Método

4. A amostra é constituída por agrupamentos escolares\escolas não agrupadas públicas do continente, doravante designados simplesmente de escolas, relativamente às quais se dispõe de informação sobre a respetiva taxa de conclusão de 9º ano (variável resultado) no ano letivo

de 2010/11 e sobre as seguintes variáveis independentes do contexto extraescolar e intraescolar: número total de alunos da escola (*Nº de Alunos*), média do número de anos de escolaridade das mães (*Média_Anos_Habilit_Mães*), média do número de anos de escolaridade dos pais (*Média_Anos_Habilit_Pais*), percentagem de alunos no escalão A da ação social escolar (*%ASE_A*), percentagem de alunos no escalão B da ação social escolar (*%ASE_B*), percentagem de alunos do escalão A ou do escalão B (*%ASE_A+B*), percentagem de professores do quadro de escola ou do quadro de zona pedagógica (*%Profs_QE+QZP*), percentagem de mães no grande grupo de profissões 1 ou 2 ou 3 (*%Mães_GGr_Profis 1+2+3*)³, percentagem de pais no grande grupo de profissões 1 ou 2 ou 3 (*%Pais_GGr_Profis 1+2+3*), percentagem de alunos no ensino básico regular jovem (*%Basic_Reg_Jov*), área territorial regional onde está localizada a escola (*DRE*). As onze variáveis explicativas escolhidas para análise das inter-relações com o nível de desempenho escolar permitem identificar e analisar perfis de desempenho das escolas relacionados com o tamanho da escola (número total de alunos que as frequentam), com as densidades de capital cultural escolar e condições socioprofissionais das famílias de proveniência dos alunos (habilitações académicas das mães e dos pais e respetivos grupos de profissões), com as densidades de carência económica dos alunos e respetivas famílias de enquadramento (apoio social escolar), com a estabilidade do corpo docente (densidade de professores do quadro), com o histórico de progressão escolar e não desfazamento etário (densidades de jovens no ensino básico regular) e com a região de localização da escola.

5. As árvores de decisão constituem um método adequado para identificar, classificar e explorar estruturas complexas (Breyman *et al.*, 1984; Pestana e Gageiro, 2009; IBM-SPSS, 2012), conduzindo à descoberta de relações e segmentos que permitem a classificação em determinados grupos e a formulação de regras para efetuar previsões para novos casos. O modelo classifica casos em grupos ou prediz valores de uma variável dependente (variável resultado) de variáveis independentes (preditoras) e fornece ferramentas de validação para análise de classificação exploratória e confirmatória, recorrendo a algoritmos que operam com todos os tipos de variáveis analisando grupos de dados baseados em probabilidades condicionadas e não impondo quaisquer restrições às suas distribuições.

O algoritmo CHAID - *Chi-square Automatic Interaction Detector* (Kass, 1980) é um método exploratório que permite descrever e compreender as relações entre uma variável dependente (variável resultado) e um conjunto de variáveis explicativas que podem interagir entre si; o algoritmo CRT ou CART - *Classification and Regression Trees* (Breiman *et al.*, 1984) reconhece segmentos homogéneos nos dados criando árvores de decisão binárias e é recomendável como modelo preditor; o algoritmo QUEST - *Quick, Unbiased, Efficient Statistical Tree* (Loh e Shih, 1997) é também de configuração estrutural binária e tem como principais características a eficiência, um menor enviesamento e tempo de cálculo, podendo igualmente ser aplicado a qualquer tipo de variáveis explicativas ou preditivas, todavia requerendo que a variável dependente seja nominal.

A representação em estrutura hierárquica desenvolve-se da raiz para as folhas, começando por um nó raiz no início da análise que contém todas as observações da amostra. À medida que se progride, os dados fracionam-se em subconjuntos mutuamente exclusivos

3. No grande grupo 1 estão integrados os quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresa; no grande grupo 2, especialistas das profissões intelectuais e científicas; no grande grupo 3, técnicos e profissionais de nível intermédio. (<http://www.iefp.pt/formacao/CNP/Documents>).

gerando nós intermédios ou nós terminais. Este processo é aplicado recursivamente, até que a análise esteja terminada. A obtenção de divisões sucessivas dos dados de modo a permitir definir grupos ou classes homogêneas relativamente à variável dependente constitui o principal objetivo destes algoritmos, atingindo-se o grau máximo de pureza num dado nó quando a variável dependente for homogeneamente perfeita nesse nó.

A árvore é constituída pelo nó inicial ou nó raiz (nó 0), que representa a amostra e descreve as características estatísticas da variável dependente ou variável resultado. A partição dos níveis da árvore faz-se por ordem decrescente de importância das variáveis explicativas ou preditivas. A variável mais significativa define a primeira partição e é avaliada a possibilidade de subdivisão de cada uma das suas categorias noutras variáveis explicativas (Pestana e Gageiro, 2009). As sucessivas subdivisões geram diferentes níveis de profundidade que o algoritmo CHAID fixa de forma automática num máximo de três e os algoritmos CART e QUEST num máximo de cinco. Qualquer um dos níveis de profundidade da árvore pode conter nós terminais, sendo estes os de relevo para a análise dado que neles as probabilidades condicionadas assumem o seu valor máximo.

As árvores de decisão e os seus algoritmos apresentam como principais vantagens a possibilidade de utilizar variáveis de diferentes escalas de medida, poder usar a mesma variável independente em diferentes níveis de profundidade evidenciando sucessões de efeitos sobre outras variáveis, não requerer processos de logaritmização ou de normalização nem quaisquer outras transformações e dispensar pressupostos de aplicabilidade; como principal desvantagem, a grande quantidade de dados que requerem.

Resultados

6. Para a identificação e análise do perfil das escolas em função das taxas de conclusão de 9º ano recorreremos aos algoritmos CHAID (Exhaustive) e QUEST. O recurso a diferentes algoritmos permite-nos apurar duas soluções classificativas de perfis de escolas com métodos de crescimento da árvore baseados em critérios diferentes quanto à estrutura (não binária e binária), níveis máximos de profundidade (três e cinco) e escalas de medida da variável dependente (quantitativa e nominal).

No processo de classificação CHAID a variável dependente apresenta-se numa escala de medida quantitativa e a seleção das variáveis independentes relevantes para a explicação da taxa de conclusão de 9º ano será obtida através do teste F da ANOVA. No processo de classificação QUEST, a segmentação binária recursiva é obtida através do teste do qui-quadrado de Pearson ou do teste F de Fisher, consoante a escala de medida das variáveis independentes. Quanto à variável dependente foi necessário proceder previamente à categorização das escolas em categorias ou grupos de desempenho, tendo-se optado por agrupar as escolas em duas categorias consoante as suas posições relativas, em termos de taxas de conclusão de 9º ano, em relação à média da amostra: categoria 1 - escolas cujas taxas de conclusão de 9º ano são iguais ou superiores à média (grupo de escolas com melhor desempenho escolar); categoria 2- escolas cujas taxas de conclusão são inferiores à média (grupo de escolas com pior desempenho escolar).

Os dados foram organizados e tratados no Package IBM SPSS Statistics 21.

Caracterização da amostra

7. A amostra é constituída por 979 escolas públicas, distribuídas pelas regiões do continente de forma proporcional, como se pode constatar através do quadro 1:

Quadro 1: Distribuição das escolas por região (v1)

Região	N.º de Casos	%
DRE Alentejo	84	8,6
DRE Algarve	47	4,8
DRE Centro	191	19,5
DRE Lisboa e Vale do Tejo	305	31,2
DRE Norte	352	36,0
Total	979	100,0

As características das escolas em estudo foram organizadas em torno do contexto extraescolar, centrado em variáveis socioculturais, económicas e territoriais relativas ao aluno e respetiva família (v3-Média_Anos_Habilit_Mães, v4-Média_Anos_Habilit_Pais, v5-%Mães_GGr_Profis1+2+3, v6-%Pais_GGr_Profis1+2+3, v7-%ASE_A, v8-%ASE_B, v9-%ASE_A+B, v1-DRE) e do contexto intraescolar relacionado com aspetos de política educativa e organizacionais-pedagógicos (v2-Nº de Alunos da Escola, v10-%Profs_QE+QZP, v11-%Basic_Reg_Jov).

Quadro 2: Características da amostra

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Coef. de Variação*
Nº de Alunos (v2)	114	2730	1091	470,5	43,1
Média nº anos Hab Mães (v3)	5,3	15,8	9,1	1,7	19,1
Média nº anos Hab Pais (v4)	5,0	15,0	8,4	1,7	20,3
% Mães_GGr_Profis 1+2+3 (v5)*	1,8	90,0	23,2	13,1	56,7
% Pais_GGr_Profis 1+2+3 (v6)*	2,4	88,9	22,9	13,0	56,6
% ASE A (v7)*	0,0	66,4	25,3	10,8	42,7
% ASE B (v8)*	0,0	44,8	19,8	7,1	36,0
% ASE (A+B) (v9)*	0,0	84,3	45,0	15,2	33,8
% Profs_QE+QZP (v10)*	0,0	96,6	65,5	11,7	17,9
% Basic_Reg_Jov (v11)*	26,3	100,0	96,0	5,4	5,6

* Valores em percentagem

Dos dados do quadro 2 sobressai: i) a elevada heterogeneidade das escolas (43%) no que respeita à sua dimensão, com uma média de 1091 alunos e uma amplitude que oscila entre 114 e 2730 alunos; ii) a elevada heterogeneidade das densidades de mães e pais nos grandes grupos de profissões 1+2+3 (aproximadamente 57%), com amplitudes situadas entre 2% e 90% para uma média de 23%; iii) a elevada heterogeneidade das densidades de alunos carenciados de escalão A, de escalão B e de ambos (43%, 36% e

34%, respetivamente), com amplitudes que vão dos 0% aos 84% e que evidenciam mais uma vez grandes disparidades entre as escolas no que respeita às situações de carência económica dos alunos que as frequentam e respetivas famílias de proveniência; iv) quanto às restantes variáveis, o grau de disparidade entre as escolas é relativamente menor e ainda que subsistindo diferenças entre elas estas diferenças não se afiguram tão extremadas ($cv \leq 20\%$) apesar de se observarem amplitudes consideráveis em algumas dessas variáveis (v3, v4, v10 e v11).

8. No que respeita à variável resultado, a taxa de conclusão do 9º ano em 2010/11 (v12), esta apresenta uma distribuição assimétrica negativa ($G=-0,61$), uma vez que a média é inferior à mediana, como se pode observar pelas estatísticas constantes do quadro 3.

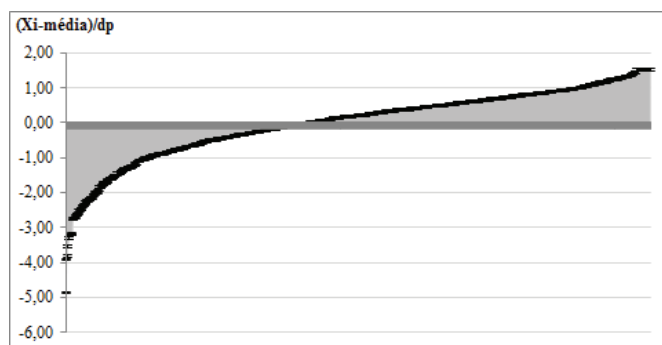
Quadro 3: Estatísticas descritivas da variável resultado

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coef. de Variação*
% Conclusão do 9º ano (v12)*	36,8	100,0	84,9	86,9	9,9	11,7

* Valores em percentagem

A distribuição normalizada da taxa de conclusão do 9º ano (gráfico 1) confirma o enviesamento à direita da distribuição, o maior número de escolas com taxas de conclusão superiores à média, a acentuada dispersão de resultados no primeiro quartil com percentagens de conclusão muito baixas e que sugerem a existência de valores *outliers* no extremo inferior que em outros trabalhos poderão vir a constituir objeto de estudo como estudos de caso. Perante estes elementos de descrição estatística optou-se por eleger como ‘categoria alvo’ o grupo de escolas com taxas de transição de 9º ano iguais ou superiores à média.

Gráfico 1: Distribuição normalizada da variável resultado

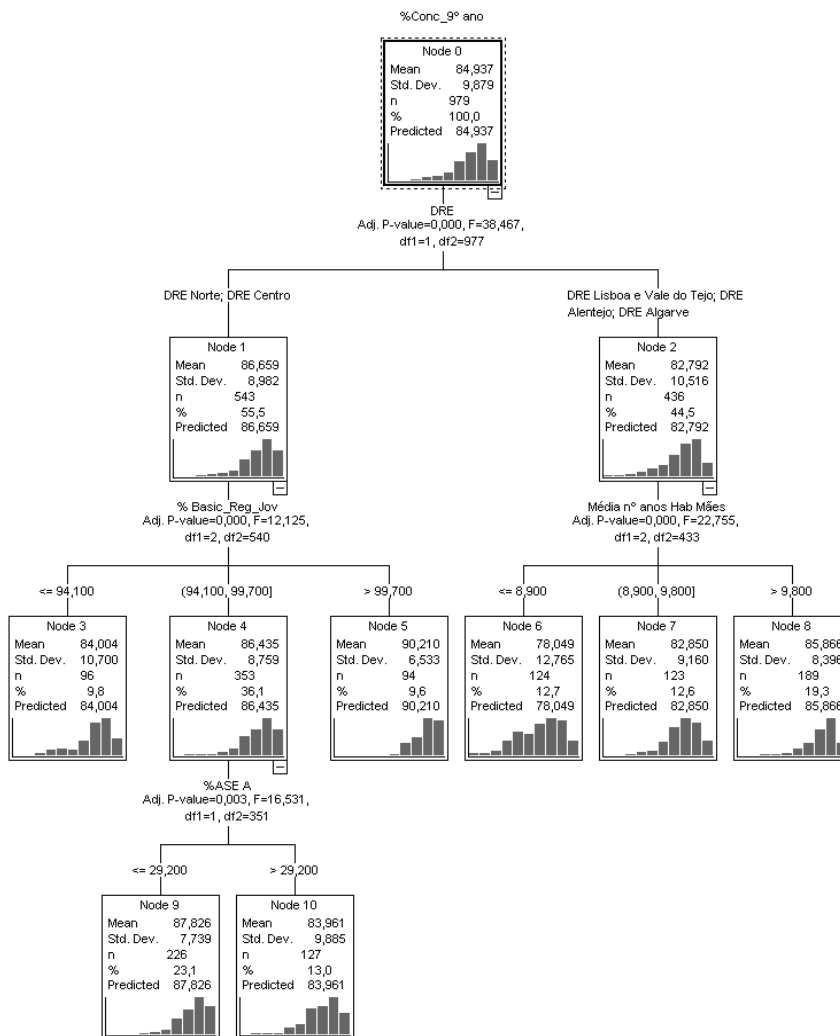


Apresentam-se de seguida as especificações e resultados da aplicação dos algoritmos CHAID (Exhaustive) e QUEST e as respetivas soluções arbóreas geradas.

Árvore de classificação pelo método de crescimento CHAID (Exhaustive)

9. A solução gerada, com validação cruzada, a recomendada quando o número de casos é inferior a mil (Pestana e Gageiro, 2009), projetou uma árvore com onze nós, sete dos quais terminais, distribuídos por três níveis de profundidade (Apêndice I: Quadro 4 - *Model Summary*) e que usaremos, a título exploratório e com as devidas reservas dada a baixa proporção de variância explicada pelo modelo (Apêndice I: Quadro 6 | *Risk*), na caracterização dos perfis obtidos nas ramificações sequenciais do nó raiz aos nós terminais da estrutura hierárquica de classificação gerada.

Diagrama 1: Solução arbórea pelo método CHAID



Observando o diagrama 1 (árvore CHAID) e as respetivas especificações e resultados constantes dos quadros do Apêndice I, constata-se que:

- i) As estatísticas do nó raiz (nó 0) confirmam os valores já descritos anteriormente no quadro 3 a propósito da média (84,9%) e do desvio padrão (9,9%) da taxa de conclusão de 9º ano das 979 escolas da amostra;
- ii) Das onze variáveis independentes que o modelo fez interagir com a taxa de conclusão de 9º ano, quatro delas revelam-se estatisticamente significativas com uma probabilidade de erro de tipo I inferior a 0,05 na explicação do perfil das escolas com melhor desempenho. Estas variáveis são, por ordem de importância de classificação: no primeiro nível de profundidade, a região de localização da escola (*DRE*); no segundo nível, a percentagem de alunos no ensino básico regular jovem (*% Basic_Reg_Jov*) e a média do número de anos de escolaridade das mães (*Média_Anos_Habilit_Mães*), no terceiro nível de profundidade, a percentagem de alunos no escalão A da ação social escolar (*%ASE_A*);
- iii) A variável independente que mais diferencia as escolas quanto à taxa de conclusão de 9º é a região territorial e administrativa de localização da escola, segmentando-se as escolas em dois grupos separados por uma linha de fronteira Norte-Centro (nó 1) vs Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (nó 2). São dois grupos de escolas, um tendencialmente mais a norte e outro mais a sul, de tamanho relativamente semelhante (543 escolas vs 436), representando 55,5% e 45,5% da amostra, respetivamente. Apresentam médias de conclusão de 9º ano significativamente diferentes ($p < 0,001$), com uma vantagem, em termos médios, de 4 pontos percentuais das escolas das regiões Norte e Centro sobre as escolas das restantes regiões;
- iv) No segundo nível de profundidade apuram-se os primeiros cinco nós terminais, três dos quais (nó 6, nó 7 e nó 8) encerram o processo de ramificação das escolas das regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, emergindo a variável de contexto extraescolar ‘média do número de anos de escolaridade das mães’ como variável estatisticamente significativa na segmentação destas escolas em três classes de desempenho escolar: a pior classe de desempenho (nó 7), cujas 124 escolas, que representam 12,6% da amostra, registam uma média de conclusão de 9º ano de apenas 78% e uma variabilidade relativa intraclasse de 16%; a penúltima classe de desempenho (nó 6), com 123 escolas e uma média de conclusão de 82,9%; a terceira classe em desempenho escolar, a melhor das escolas de Lisboa e Sul, com uma média de conclusão de 85,9% e integrando 189 escolas que representam cerca de um quinto da amostra. Por outro lado, uma segunda linha de segmentação explicada pela variável ‘densidade de alunos na escola no ensino básico regular jovem’ que separa as escolas das regiões Norte e Centro em três grupos consoante o grau de densidade de alunos no ensino básico regular (de 26,3% a 94,1% dos alunos, de 94,2% a 99,7% e 100%) e que dá origem aos nós terminais 3 e 5, o quarto e primeiro respetivamente em termos de desempenho escolar das escolas em estudo. O nó 5, cujas escolas apresentam uma taxa média de conclusão de 9º ano superior a 90% e uma variabilidade relativa intraclasse de apenas 7%, integra 94 escolas que representam cerca de 10% da amostra. O nó 3, o quarto na hierarquia das classes de desempenho, com uma média de conclusão de 84%, agrega 96 escolas que correspondem a 10% da amostra;
- v) O diagrama da árvore CHAID apresenta um terceiro nível de profundidade, que através da situação de carência económica em que os alunos das escolas estão

classificados (%ASE_A) separa as escolas das regiões Norte e Centro em dois grupos de desempenho escolar (nós terminais 9 e 10) pelo critério escolas com densidades entre 0% e 29% de alunos no escalão A_ASE e escolas cujas densidades de alunos no escalão A se situam entre 30% e 66,4%. O nó 9, com 226 escolas, representando quase um quarto do total da amostra, é o segundo em desempenho escolar, registrando as escolas que o integram uma taxa média de conclusão de 9º ano de 87,8%; por último, o nó 10, com 127 escolas, o quinto na hierarquia de desempenho, com uma taxa média de conclusão de 84%.

10. A solução gerada pelo algoritmo CHAID conduz à classificação das escolas em sete classes ou grupos de desempenho escolar, cujas ramificações sequenciais dão origem aos seguintes perfis de escolas, que apresentamos por ordem decrescente da taxa média de conclusão de 9º ano:

- *Perfil Nó 5*: As escolas deste nó apresentam uma taxa média de conclusão de 9º ano que excede em mais de 5% a taxa média de conclusão da amostra geral. São escolas das regiões Norte e Centro e em que a totalidade (100%) dos alunos do ensino básico frequenta a via regular;
- *Perfil Nó 9*: Nesta subamostra, e que regista a segunda melhor média em termos de conclusão de ciclo, estão escolas das regiões Norte e Centro, com densidades de alunos no básico regular que oscilam entre 95% e 99% e em que menos de um terço dos seus alunos está sinalizado com grau de carência económica elevado (escalão A_ASE);
- *Perfil Nó 8*: Com uma taxa média de conclusão ligeiramente superior à média da amostra (85,9% vs 84,9%), as escolas que compõem o nó são escolas das regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve com uma média de anos de escolaridade das mães superior a 9,8 anos de escolaridade;
- *Perfil Nó 3*: Deste nó, com uma taxa média de conclusão ligeiramente inferior à média da amostra inicial, fazem parte escolas das regiões Norte e Centro com menores densidades de população discente no ensino básico regular;
- *Perfil Nó 10*: Com uma taxa média de conclusão de cerca de 84%, este nó é composto por escolas das regiões Norte e Centro, com densidades de alunos no básico regular que oscilam entre 95% e 99% e em que 30% dos alunos ou mais são carenciados economicamente ao nível do escalão A da ação social escolar;
- *Perfil Nó 7*: A dois pontos percentuais de diferença da amostra geral, as escolas desta subamostra pertencem às regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve e as mães dos seus alunos apresentam uma média do número de anos de escolaridade compreendida entre 9 e 9,8 anos;
- *Perfil Nó 6*: De todos os nós terminais é o que regista a taxa média de desempenho escolar mais baixa, com apenas 78%. Neste subgrupo amostral estão escolas das regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve cujas mães têm em média um número de anos de escolaridade inferior a 9 anos.

Em síntese, a solução CHAID segmenta as escolas pela região e pela situação de carência económica dos alunos e média de anos de frequência escolar das mães, separando as escolas das regiões Norte e Centro das escolas das restantes regiões e em ambos grupos evidenciando a importância do contexto socioeconómico e cultural dos alunos no desempenho das escolas.

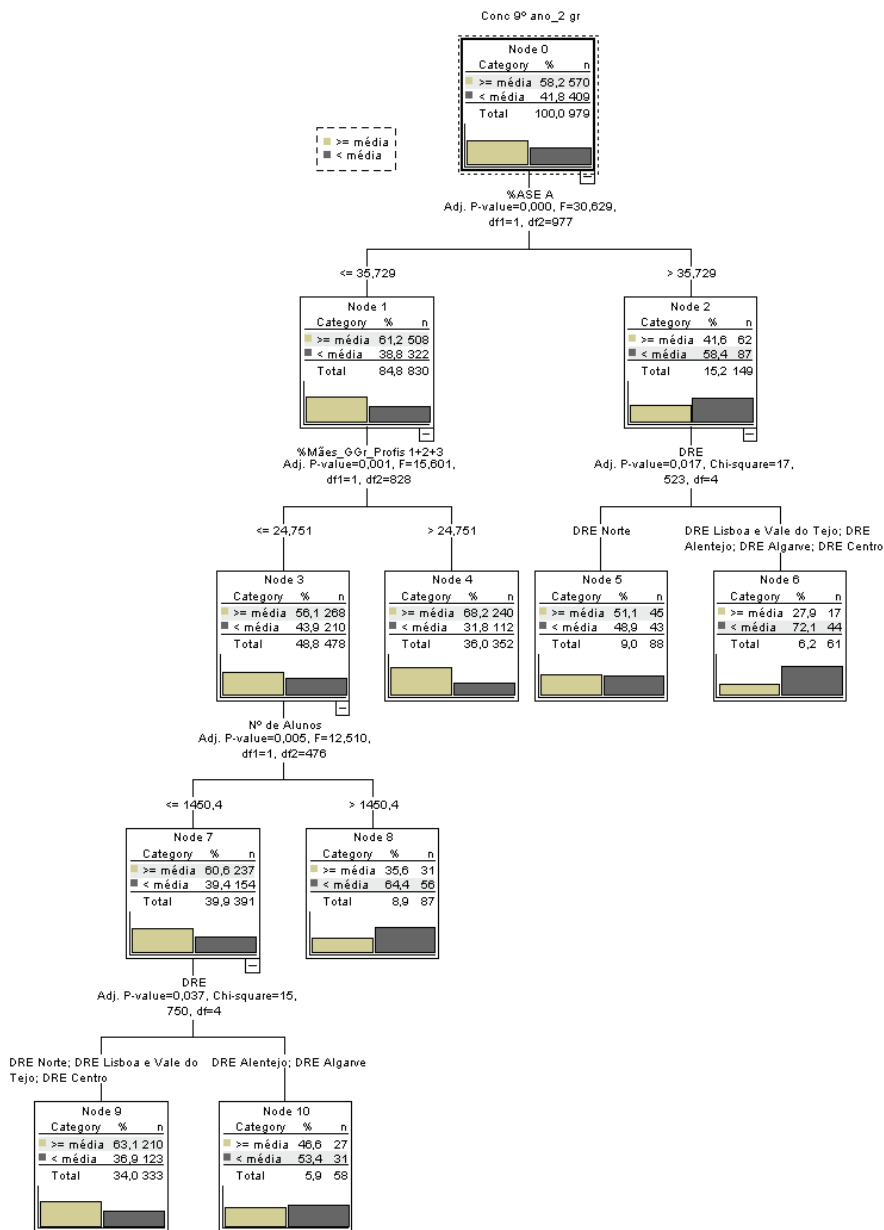
Árvore de classificação pelo método de crescimento QUEST

II. A solução gerada (Diagrama 2), com validação cruzada, projetou uma árvore com onze nós, seis dos quais terminais, distribuídos por quatro níveis de profundidade. (Ver Apêndice II: Quadro 7 - *Model Summary*).

Da estrutura hierárquica da árvore QUEST depreende-se que:

- i) Das 979 escolas da amostra, 570 (58%) apresentam taxas de conclusão de 9º ano iguais ou superiores à média;
- ii) Das onze variáveis independentes que o modelo fez interagir com as duas categorias de desempenho em que as escolas se apresentam categorizadas, quatro delas revelam-se estatisticamente significativas com uma probabilidade de erro de tipo I inferior a 0,05 na explicação do perfil das escolas com melhor desempenho. Por ordem de importância, estas variáveis são: no primeiro nível de profundidade, a densidade de carência económica dos alunos e respetivas famílias de enquadramento (*%ASE_A*); no segundo nível de profundidade, a densidade de mães na escola com profissões de maior rendimento e estatuto socioprofissional (*%Mães_GGr_Profis1+2+3*) e a região de localização da escola (*DRE*); no terceiro nível de profundidade, o número de alunos da escola (*Nº de Alunos*); por último, no quarto nível de profundidade, de novo a região de localização da escola (*DRE*);
- iii) A variável independente que mais diferencia as escolas da categoria alvo é a densidade percentual de alunos com carência económica pertencentes ao escalão A da ação social escolar. A variável ‘*%A_ASE*’, definida inicialmente como variável quantitativa, foi segmentada em duas categorias: escolas com densidades inferiores ou iguais a 35,7% de alunos no escalão A (nó intermédio 1) e escolas com densidades superiores a 35,7% (nó intermédio 2);

Diagrama 2: Solução arbórea pelo método QUEST



iv) Na sequência da primeira ramificação, as escolas com mais de um terço dos alunos do escalão A_ASE foram subsegmentadas em dois novos subgrupos por região dando origem ao nó terminal 5 (escolas da região Norte), com 45 escolas classificadas na

categoria alvo (51,5%), e ao nó terminal 6 (escolas das restantes regiões do continente), com cerca de 28% das escolas classificadas no grupo alvo (17 escolas). No outro segmento (escolas com baixa densidade de alunos no escalão A_ASE), emerge um segundo fator de contexto extraescolar, a densidade de mães na escola com profissões de maior rendimento e estatuto socioprofissional ($\%M\ddot{a}es_GGr_Profis1+2+3$), dando origem ao nó terminal 4 que classifica 240 escolas na categoria de escolas com melhor desempenho, representando 68,2% das 352 escolas deste nó;

v) No terceiro nível de profundidade emerge como fator explicativo do desempenho escolar o tamanho das escolas, ramificando-as em dois grupos: escolas com 1450 alunos ou menos (nó intermédio 7) e escolas com mais de 1450 alunos que integram o nó terminal 8, com um total de 87 escolas, das quais 31 (35,6%) surgem classificadas na categoria alvo;

vi) Por último, no quarto nível, com proveniência do grupo das escolas de menor dimensão (menos de 1451 alunos), reaparece a região de localização da escola como fator explicativo do desempenho escolar, segmentando as escolas nos dois últimos nós terminais com 333 escolas das regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo no nó 9, das quais 63,3% estão classificadas na categoria alvo, e 58 escolas do Alentejo e Algarve no nó 10, correspondendo a 6% da amostra, das quais 27 (46,6%) pertencem à categoria das escolas com taxas de conclusão de 9º ano iguais ou superiores à média;

vii) Continuando a análise da árvore de classificação das escolas e das especificações que lhe estão associadas (Apêndice II), há 86,8% $[(240+45+210)/570 \times 100]$ das escolas corretamente classificadas no grupo de escolas com melhor desempenho escolar provenientes dos nós terminais 4, 5, e 9 e 131 escolas $[(44+56+31)/409 \times 100=32,0\%]$ classificadas corretamente como pertencentes ao grupo de desempenho inferior provenientes dos nós terminais 6, 8 e 10 (Apêndice II: Quadro 8B - *Classification*). Por outro lado, com um intervalo de confiança de 95%, o risco de classificações incorretas situa-se entre 0,332 e 0,390 (Apêndice II: Quadro 8A - *Risk*);

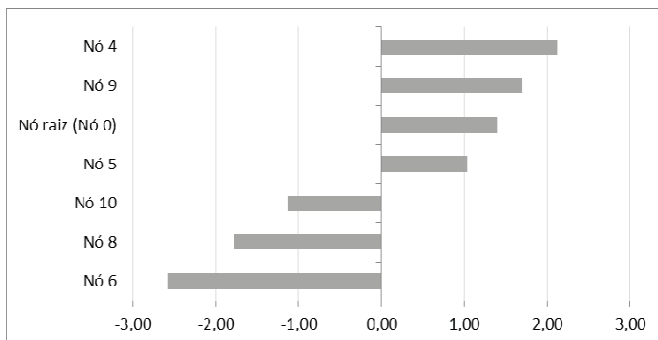
viii) O peso relativo da categoria alvo por nó e a comparação da sua proporção por nó com a proporção na amostra permite apurar o respetivo índice de concentração que expressa a sobre ou subrepresentação da categoria alvo em cada nó decorrente da diferença entre a frequência percentual da categoria alvo em cada nó intermédio ou terminal e a frequência percentual da categoria alvo no nó raiz. Na estrutura arbórea gerada, o nó 4 regista um índice de 117,1% $(68,2\% / 58,2\% \times 100)$, sendo de todos os nós terminais o que regista um índice de concentração mais elevado, ou seja, o nó com maior concentração de escolas do grupo de melhor desempenho (categoria alvo); ao contrário, o nó 6, com um valor de 47,9%, é o nó terminal com o índice de concentração mais baixo de escolas da categoria alvo (Apêndice II: Quadro 9 - *Gains for Nodes | Responses | Index*).

12. Na solução gerada pelo método de crescimento QUEST, quatro das onze variáveis independentes consideradas na análise revelaram-se estatisticamente significativas na explicação dos atributos das escolas com melhor desempenho escolar e cujos perfis se descrevem percorrendo as linhas de segmentação até às soluções terminais geradas (nós terminais). O facto de 86,8% das escolas da categoria alvo estarem corretamente classificadas sugere que nos foqemos no rácio condicionado⁴ das modalidades de cada nó terminal. Para maior

4. O rácio condicionado de cada nó terminal corresponde ao quociente das frequências percentuais das modalidades dicotómicas

facilidade de visualização da ampliação (elasticidade) diferenciadora de cada nó terminal optou-se por projetar graficamente os respetivos rácios condicionados.

Gráfico 2: Rácio condicionado



Deixando para os últimos lugares os perfis correspondentes aos nós terminais classificados como duvidosos, apresentam-se os perfis finais de classificação das escolas pelo algoritmo QUEST:

- *Perfil Nó 4*: Regista um índice de concentração de 117%, com 68,2% das escolas classificadas na categoria alvo (taxas de conclusão iguais ou superiores à média). Estas escolas caracterizam-se pela baixa densidade de frequência de alunos do escalão A_ASE (cerca de um terço ou menos) e maiores densidades de mães com profissões de elevado estatuto socioprofissional e económico;
- *Perfil Nó 9*: Com quase dois terços das escolas na categoria alvo, as escolas deste nó têm menos de 1450 alunos, localizam-se nas regiões Norte, Centro e de Lisboa e Vale do Tejo e são frequentadas por alunos que não são do escalão A_ASE (65% ou mais), todavia, com menos de 25% das mães ligadas a atividades profissionais de estatuto socioeconómico elevado;
- *Perfil Nó 8*: Apresenta uma baixa concentração de escolas no grupo das escolas com taxas de conclusão iguais ou superiores à média. As escolas deste nó caracterizam-se pela sua grande dimensão (mais de 1450 alunos), pela baixa densidade (cerca de um terço ou menos) de alunos do escalão A_ASE e também pela baixa densidade (menos de um quarto) de mães com profissões de estatuto socioeconómico elevado;
- *Perfil Nó 6*: Apresenta o índice mais baixo de concentração de escolas no grupo alvo. São escolas das regiões Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve e em que

de cada nó, sendo positivo ou negativo consoante a categoria alvo seja maior ou menor que a categoria não alvo, respetivamente. No caso do nó terminal 5, a categoria alvo regista 51,1% contra 48,9% na categoria não alvo e no nó terminal 10 regista 46,6% contra 53,4%, respetivamente, pelo que se apuram rácios condicionados de 1,04 e de -1,13, ambos inferiores em valor absoluto ao rácio de 1,39 do nó raiz (nó 0). Em última análise, trata-se de um critério por nós sugerido de identificação de nós duvidosos, isto é, de nós que não diferenciam suficientemente, e cujas escolas apresentam probabilidades semelhantes de serem classificadas tanto na categoria alvo como no grupo das escolas com taxas de conclusão de 9º ano inferiores à média. Face ao critério estabelecido, os nós 5 e 10 são classificados como nós duvidosos e consequentemente com menor grau de diferenciação em termos de classificação.

mais de um terço dos alunos (entre 36% e 66%) são oriundos de contextos familiares economicamente carenciados (escalão A_ASE);

– *Perfil Nó 5* (Nó duvidoso em termos de classificação): distingue-se, todavia, do nó 6 pelo facto de conter mais de 50% das escolas na categoria alvo contra apenas 27,9% do seu nó simétrico e das escolas que o compõem serem da região Norte;

– *Perfil Nó 10* (Nó duvidoso em termos de classificação): distingue-se, todavia, do nó 9 pelo seu menor índice de concentração e ser composto por escolas do Alentejo e Algarve.

Em síntese, a solução QUEST, ao segmentar as escolas em duas classes de desempenho pela densidade de alunos de elevado grau de carência económica que as frequentam, às quais se sucedem novas subsegmentações segundo o estatuto socioprofissional e económico das mães e a região e, por último, o tamanho da escola e de novo a região, volta a fazer sobressair a importância de variáveis do contexto extraescolar como variáveis explicativas do desempenho das escolas.

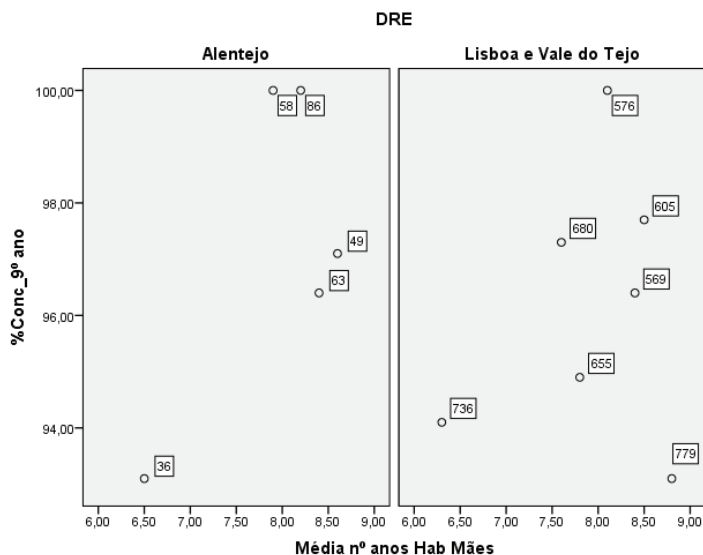
Escolas de contexto extraescolar análogo: outros lados da questão

13. Retomemos a solução gerada pelo método de crescimento CHAID. Foram apurados sete perfis de escolas, com médias de desempenho escolar compreendidas entre 78% e 90% e variações relativas intraperfil que oscilam entre os 7% e os 16%. Apesar da variação no interior de cada um dos perfis ser relativamente baixa, as escolas que os constituem não são absolutamente homogéneas nas suas taxas de conclusão de 9º ano, observando-se em cada perfil casos de escolas com desempenho escolar excelente ou com desempenhos escolares extremamente baixos, não obstante as similaridades dos seus contextos escolares.

Detenhamo-nos, a título de exemplo, em dois dos perfis finais apurados, o perfil-nó 6 e o perfil-nó 8, ambos segmentados pela região de localização da escola e pela média do número de anos de habilitações literárias das mães nessas escolas e cujas taxas médias de conclusão de 9º ano diferem em cerca de 8 pontos percentuais.

O perfil correspondente ao nó 6 regista taxas de desempenho escolar com uma amplitude que oscila entre os 36,8% e os 100%, correspondendo os percentis 75 e 90 a taxas de 88% e 93%, respetivamente. Das 124 escolas deste perfil, há 12 escolas do Alentejo e de Lisboa e Vale do Tejo acima do percentil 90, ou seja, com taxas de conclusão de 9º ano superiores a 93%.

Perfil N° 6: Escolas acima do percentil 90

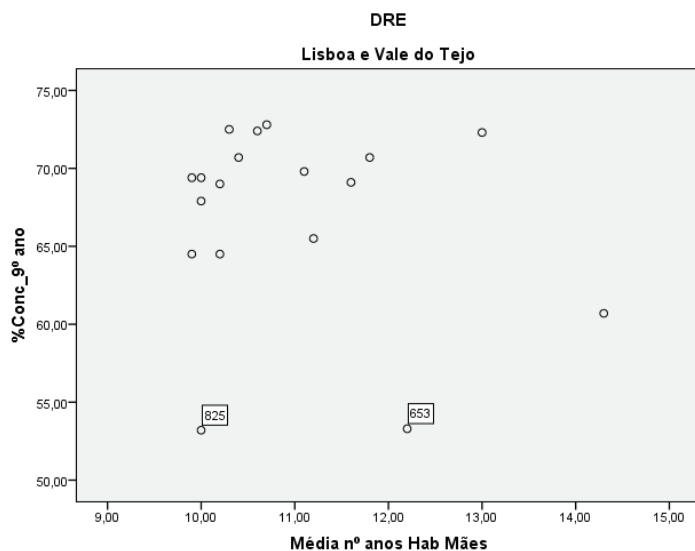


Apesar do seu contexto extraescolar análogo, o que caracteriza e distingue então estas escolas das restantes escolas do perfil? Como explicar as suas elevadas taxas de conclusão, quando as suas condições extraescolares mais adversas de partida não o faziam prever? Que modelos pedagógicos, metodologias de trabalho, tecnologia organizacional⁵ adotaram estas escolas para que tivessem sido tão bem sucedidas nos seus resultados? São resultados consistentes, perduráveis, eficazes para todos alunos ou meramente acidentais no ano de 2010/11?

Por outro lado, e a contrastar, no perfil-nó 8 há 18 escolas com taxas de conclusão abaixo do percentil 10, estando todas elas localizadas na região de Lisboa e Vale do Tejo.

5. Usamos o conceito de tecnologia organizacional “enquanto relação entre a organização e o processo tecnológico que se estabelece para organizar e promover o ensino e a aprendizagem em organizações escolares de natureza descentralizada, tendencialmente achatadas e informais e de elevada qualificação e especialização horizontal.” (Verdasca, 2013: 25). Com efeito, a tecnologia organizacional intensiva representa uma das respostas a um conjunto de diferentes contingências, dependendo da natureza e da variedade do problema a enfrentar. Ver a este propósito, “Tecnologia e Organização”, Bilhim (2004: 271-297).

Perfil N.º 8: Escolas abaixo do percentil 10



O que caracteriza então estas escolas e faz com que as suas taxas de conclusão de 9.º ano tivessem sido tão baixas e nem sequer alcançado os 75%, sendo que seis delas ficaram aquém dos 65%, apesar de classificadas num grupo de escolas de contextos extraescolares menos adversos? Como explicar então estes resultados? São resultados recorrentes ou meramente circunstanciais nesse ano de 2010/11?

Eis um conjunto de questões que deixamos em aberto e que são bem demonstrativas das múltiplas dimensões do problema, mesmo quando aparentemente, com margens ‘desprezíveis’ de erro, os métodos estatísticos de maior ou menor robustez conseguem ‘arrumar’ as escolas em classes de contextos análogos.

Discussão e conclusões

14. A análise dos dados permitiu detetar perfis de escolas com diferentes padrões de desempenho escolar. Nas duas soluções produzidas, uma pelo método de crescimento CHAID e a outra pelo QUEST, variáveis relacionadas com o contexto territorial e sociopolítico de localização das escolas (*DRE*), com o contexto extraescolar sociocultural e económico dos alunos (*%ASE_A*, *%Mães_GGr_Profis1+2+3* e *Média_Anos_Habilit_Mães*) e com o contexto intraescolar (*N.º de Alunos* e *% Basic_Reg_Jov*), revelam-se, com uma probabilidade de erro inferior a 0,05, estatisticamente significativas na explicação do desempenho escolar, sendo as três primeiras covariáveis responsáveis por três, duas e duas partições, respetivamente, no conjunto dos dois modelos.

Com efeito, os resultados extraídos por ambos os modelos são compatíveis e convergentes ao evidenciarem de forma robusta a supremacia de covariáveis do contexto

extraescolar, quer pelo número de partições que geraram quer por serem responsáveis por partições no primeiro nível e no segundo nível de profundidade.

A solução CHAID segmenta as escolas pela região, pela situação de carência social e económica dos alunos e pelos anos de escolaridade de frequência escolar que em média as mães possuem, separando as escolas do Norte e Centro das restantes regiões e em que a densidade de maior ou menor carência socioeconómica dos alunos e a maior ou menor média de anos de frequência escolar por parte das mães dos alunos se associa de forma estatisticamente significativa a classes de escolas com taxas de conclusão de 9º ano mais elevadas ou mais baixas, respetivamente. De igual modo, a solução QUEST segmenta as escolas da categoria alvo de acordo, e em primeiro lugar, com fatores do contexto extraescolar como a densidade de alunos socioeconomicamente carenciados e a densidade de mães ligadas a profissões de elevado estatuto socioeconómico, associando a primeira das variáveis negativamente com o desempenho das escolas e a segunda positivamente; no segundo nó com maior índice de concentração de escolas na categoria alvo, das quatro covariáveis que se relacionam significativamente e classificam as escolas, três delas dizem de novo respeito ao contexto extraescolar: região, densidade quanto à situação de carência económica dos alunos e densidade de mães ligadas a profissões de elevado *status* social.

15. Os resultados reavivam e reforçam a pertinência do debate em torno do problema da estruturalidade do desempenho das escolas, das lógicas de dominância social e cultural que as condicionam no seu desempenho escolar e de uma certa revivificação das perspetivas da reprodução social e cultural (Morrow e Torres, 1997; Verdasca, 2002, 2010); mas, por outro lado, da recusa à “rendição a cenários onde o ‘fatalismo’ e as ‘culturas de queixa’ têm acolhimento incondicional, como se tudo estivesse à partida já predestinado e onde, quer no plano individual, quer no plano institucional e organizacional, nem as vontades próprias, nem as motivações, esforço, empenho e implicação individual dos alunos, das famílias e dos professores, nem as estratégias e ações organizacionais pedagógicas concretas preconizadas e desenvolvidas pelas escolas e professores, pudessem condicionar e afectar o rumo das coisas.” (Verdasca, 2002: 816).

As múltiplas vertentes e olhares do problema justificam a necessidade de observações e análises mais profundas e focadas sobre os fatores de eficácia escolar e da melhoria eficaz (Gray *et al.*, 1999; Alaíz *et al.*, 2003; Lima, 2008; Good e Weinstein, 1995; García, 1998; Bolívar, 2003, 2012; Fialho e Verdasca, 2012). Uma das conclusões a retirar é a de que os resultados contrariam a ideia de “(...) reduzir os sistemas de avaliação à produção e disseminação de *rankings* elaborados com base em um ou outro indicador, sem cuidar da informação contida nesse indicador e do quão bem ele representa a realidade para mensuração da qual foi concebido, pode ter efeitos catastróficos na educação. A comparação do desempenho pode ser bastante produtiva para os envolvidos quando é bem feita. Quando mal feita, pode ser muito custosa, e não apenas inútil mas prejudicial e até mesmo destrutiva.” (Bird *et al.*, 2005, citado por Ferrão, 2012: 457).

Temos a noção que a mudança da natureza e do tipo de exigências do ensino está permanentemente na ordem do dia, com a diferença que passou a fazer parte das agendas políticas a uma escala que transborda hoje das fronteiras nacionais. Temos também a noção que os tempos de hoje transportam consigo uma elevada pressão sobre as escolas e conduzem a uma maior exposição dos professores, ao alargamento do seu papel e função, ao emergir de papéis mais difusos, de novos desafios e responsabilidades, de outras lógicas de

orientação no seu trabalho. Nesta tensão sociopolítica e profissional balanceada entre a ‘tese da intensificação do trabalho e da colonização administrativa’ e a ‘tese do profissionalismo alargado’ (Hargreaves, 1998), emergiu simultaneamente no sistema educativo português uma racionalidade político-administrativa de organização-escola que tende para escalas de grande concentração populacional escolar e de configuração estrutural divisionalizada, o que, paradoxalmente, parece não só ir em sentido contrário das evidências realçadas nas soluções arbóreas resultantes da aplicação dos modelos de análise, como inspirar e suscitar um conjunto de cenários hipotéticos⁶ que, no plano conjectural, se afiguram adversos aos desafios da inovação pedagógica e dos processos de melhoria escolar eficaz que o objetivo da universalidade escolar sucedida, da equidade e justiça educativa⁷ impõem numa sociedade fundada na ‘utopia democrática e da cidadania crítica’ (Sanches, 2007).

16. O desafio permanente da inovação pedagógica para a melhoria escolar e desenvolvimento da escola não pode deixar de constituir uma preocupação central das políticas públicas de educação e das organizações escolares, em particular quando em contextos de elevada pressão sociopolítica para a avaliação externa e prestação de contas, a pretexto do ‘imperativo democrático de informar’ e da aparente ‘liberdade de escolha da escola pelos pais’, de resposta desigual e questionável regulação, se jogam e movimentam em simultâneo duas tendências, aparentemente e em si mesmo contraditórias: a da “recentralização” e a da “mercadorização da educação” (Dale, 1994; Afonso, 1998, 1999; Estêvão, 1998, 2002; Lima & Afonso, 2002; Lima, 2005; Torres & Pallhares, 2009).

As interrogações que colocamos não nos deixam tranquilos perante os sentimentos de dúvida e incerteza que a complexidade da questão transporta. Na verdade, talvez não exista uma só resposta, pelo facto de as mesmas não deverem desprezar elementos situacionais e de contexto ou a própria função social esperada da escola. Na dúvida fica, pelo menos, o conforto da procura de um ponto de equilíbrio que compatibilize e evidencie com coerência

6. A propósito da inovação nas organizações escolares, e inspirados em Mintzberg (1995), formulamos as seguintes proposições hipotéticas: 1) Quanto maior é a organização-escola, mais elaborada tende a ser a sua estrutura; 2) Quanto maior é a organização-escola, maior é a dimensão média das suas unidades e mais formalizado e centralizado tende a ser o seu comportamento; 3) Quanto mais especializadas são as atividades da organização-escola mais diferenciadas são as suas unidades e mais desenvolvida é a sua componente administrativa; 4) Quanto mais regulado é o sistema técnico da organização-escola, mais o trabalho dos professores se formaliza e mais burocrática tende a ser a estrutura do ‘centro operacional’; 5) Quanto maior é o controlo externo exercido sobre a organização-escola, mais centralizada e formalizada tende a ser a estrutura; 6) A medida administrativa, em larga escala, ‘mega agrupamento escolar’, constitui uma solução organizacional de configuração tendencialmente ‘divisionalizada’, não potenciadora do desenvolvimento de lógicas de flexibilização e de processos de inovação organizacional e pedagógica; 7) Existe em matéria de estrutura uma cultura que leva as organizações escolares a conformarem-se com a moda do momento, mesmo que não seja apropriada para a organização-escola em causa.

7. Esta contradição está também evidenciada no despacho de organização do ano letivo (2013/14), quando, a propósito do crédito horário a conceder às escolas com vista à “implementação de medidas que concorram para o desenvolvimento dos conhecimentos e das capacidades dos alunos, bem como na atribuição de cargos de natureza pedagógica, designadamente de orientação educativa e de supervisão pedagógica (...) [a subtrair] à componente letiva dos docentes dos quadros ou dos que renovaram colocação, por redistribuição de serviço letivo” (Art. 12º., pontos 1 e 3), sobressai um indicador de eficácia educativa, resultante em exclusivo da avaliação sumativa interna e externa, baseado em componentes e critérios de cálculo que ferem ‘mortalmente’ os princípios da equidade educativa, da igualdade de oportunidades e da responsabilidade social do Estado ao induzir nas escolas e professores lógicas e práticas organizativas e pedagógicas de inspiração ideológica elitista e segregadora. A qualidade do sucesso escolar depende de múltiplos fatores e não apenas do ‘efeito escola’ ou do ‘efeito professor’; há também o ‘efeito aluno’, o ‘efeito família’, o ‘efeito explicador’, o ‘efeito das medidas concretas de política educativa’. Ao penalizar-se em crédito horário as escolas que com muito empenho e trabalho conseguem inovar e desenvolver boas práticas com casos complicados conseguindo milagres mesmo quando estes são negativos, inicia-se um caminho de promoção da qualidade educativa que se desvincula do princípio e do compromisso da universalidade escolar (básica) acedida e sucedida e que vinculava atores individuais e institucionais à responsabilidade de lidar com a diversidade e de fazer da sobrevivência escolar plena o seu principal desafio e combate de primeira linha.

as finalidades da educação escolar básica e que num contexto democrático e de cariz universalista não poderá deixar de eleger também objetivos de socialização e coesão educativa.

É justamente pelos múltiplos condicionalismos decorrentes das dinâmicas escolares que consideramos que os *rankings* escolares e os índices de desempenho que os suportam não podem deixar de ter em conta o princípio da equidade, do equilíbrio, da diversidade conjugada de fontes de apuramento de dados, não menosprezando, é certo, a importância que os fatores contextuais de natureza extraescolar têm no desempenho escolar dos alunos e das escolas, nem tão pouco o que as escolas conseguem superar e realizar escolarmente apesar da maior ou da menor adversidade das suas condições contextuais de partida, sob pena de contribuírmos para a ocultação de sentidos de justiça educativa mediados por outros conceitos numa escola que no seu interior mobiliza “justiças e argumentações subsidiárias de princípios diferentes” (Estêvão, 2012: 177).

Quanto mais estas questões nos inquietam e dividem, tanto mais ganha sentido e oportunidade a necessidade de salvaguardar os princípios da equidade e justiça educativas. De outro modo, a evidenciação que vier a ser feita do trabalho das escolas e professores e dos resultados escolares alcançados com os seus alunos não refletirá nem as adversidades e diversidades contextuais de cada uma, nem o esforço e o trabalho pedagógico levados a cabo pelas escolas e professores no âmbito do compromisso e responsabilidade ético-educacional firmados com a administração educativa e, em especial, com as suas comunidades escolares.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, ano XX, (69), 139-164.
- Alaiz, V., Góis, E. & Gonçalves, C. (2003). *Auto-avaliação de escolas. Pensar e praticar*. Porto: Edições Asa.
- Azevedo, J. (2002). Com este tipo de ranking estamos a premiar quem à partida já está premiado. *Jornal Público*. Edição de 07/10/2002.
- Barroso, J. & Afonso, N. (2011). Introdução. In J. Barroso & N. Afonso (orgs.). *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp.11-25). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bilhim, J. (2004). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: UTL-ISCSP.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas. Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: Edições Asa.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Breiman, L., Friedman, J., Olshen, R. & Stone, C. (1984). *Classification and Regression Trees*. Wadsworth International Group. Belmont, CA.
- CNE (2012). *Estado da Educação 2011. A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: MEC.
- CNE (2013). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa: MEC.
- Dale, R. (1994). A promoção do mercado educacional e a promoção da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, 109-139.
- Estêvão, C. (1998). A agenda oculta da gestão da qualidade total na educação. *Organizações e Trabalho*, 20, 51-61.

- Estêvão, C. (2002). Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional. *Dilemas e desafios*. Porto: Edições ASA.
- Estêvão, C. (2012). *Políticas e Valores em Educação: repensar a escola pública como um direito*. V. N. Famalicão: Edições Húmus.
- EURYDICE (2007). *Autonomia das Escolas na Europa: políticas e medidas*. Lisboa: GEPE-ME.
- Ferrão, M. E. (2012). Avaliação educacional e modelos de valor acrescentado: tópicos de reflexão. *Educ. Soc.*, Campinas, Vol. 33, nº 119, 455-469.
- Fialho, I. & Verdasca, J. (2012). O Projeto TurmaMais no cenário da melhoria eficaz da escola (em co-autoria). In: Fialho, I. & Verdasca, J. (orgs.), *TurmaMais e Sucesso Escolar, fragmentos de um percurso* (pp. 17-44). Évora: CIEP-UE.
- García, E. (1998). *Evaluación de la Calidad Educativa*. Madrid: Editorial La Muralla S.A.
- GAVE (2007). *PISA 2006. Competências científicas dos alunos portugueses*. Lisboa: ME.
- GAVE (2010). *PISA 2009. Competências científicas dos alunos portugueses*. Lisboa: ME.
- Good, T. & Weinstein, R. (1995). As escolas marcam a diferença. In A. Nóvoa (org.), *As Organizações Escolares em Análise* (pp.77-98). Lisboa: Publicações Dom Quixote-III.
- Gray, J., Hopkins, D., Reynolds, D., Wilcox, B., Farrell, S. e Jensson, D. (1999). *Improving Schools. Performance & potential*. Buckingham: Open University Press.
- Hargreaves, A. (1998). *Os Professores em Tempos de Mudança. O Trabalho e a Cultura dos Professores na Idade Pós-Moderna*. Lisboa: Mc Graw-Hill.
- IBM SPSS (2012). *Decision Trees 21*. (<ftp://public.dhe.ibm.com/software/analytics/spss/documentation/statistics/21.0/en/client/Mauals/IBMSPSSDecisionTrees.pdf>)
- Kass, G. (1980). An Exploratory Technique for Investigating Large Quantities of Categorical Data. *Applied Statistics*, 29 (2), 119-127.
- Lima, L. (2005). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- Lima, J. (2008). *Em busca da boa escola. Instituições eficazes e sucesso educativo*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. & Afonso, A. (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neo-liberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Loh, W.-Y. & Shih, Y.-S. (1997). Split selection methods for classification trees. *Statistica Sinica*. Vol. 7, 815-840.
- Mangez, E. (2011). Economia, Política e Regimes do Conhecimento. In J. Barroso & N. Afonso (orgs.). *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp.191-222). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Morrow, R. & Torres, C. (1997). *Teoria Social e Educação. Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto: Edições Afrontamento.
- Neto-Mendes, A., Costa, J. & Ventura, V. (2003). Ranking de Escolas em Portugal: um estudo exploratório. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia e Cambio en Educación*, Vol. 1, 1, 1-13.
- Pereira, P. (2012). *Alguns fatores determinantes dos resultados obtidos pelos alunos do 9º e 12º anos nos exames nacionais de Português e Matemática e o efeito escola*. Porto: Universidade Católica Portuguesa (tese de doutoramento).
- Pestana, M. H. & Gageiro, J. (2009). *Análise Categórica, Árvores de Decisão e Análise de Conteúdo em Ciências Sociais e da Saúde com o SPSS*. Lisboa: Lidel, Edições Técnicas.
- Rodrigues, M. (2005). Entrevista. *Jornal Público, Caderno Especial*. Edição de 22/10/2005.
- Sanches, M. F. (2007). Por uma cidadania política activa e crítica: Representações de alunos dos ensinamentos básico e secundário. In M. F. Sanches, F. Veiga, F. Sousa & J. Pintassilgo (Orgs.). *Cidadania e liderança escolar* (pp. 143-166). Porto: Porto Editora.
- Torrecilla, F. (2010). Introdução. *Revista de Investigación Educativa*, 54, 23-30.

- Verdasca, J. (2002). *Desempenho Escolar, Dinâmicas de Evolução e Elementos Configuracionais Estruturantes*. Évora: Universidade de Évora (tese de doutoramento).
- Verdasca, J. (2010). *Temas de Educação: administração, organização e política*. Lisboa: Edições Colibri.
- Verdasca, J. (2012). Autonomia das escolas: reflexões e perspetivas. *Seminário Autonomia das Escolas (Conselho das Escolas)*. Lisboa, 2-3-2012.
- Verdasca, J. (2013). Promovendo o sucesso escolar: lições de práticas recentes. In J. Machado & J. Matias-Alves (orgs.), *Melhorar a Escola. Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 17-38). Porto: Universidade Católica Portuguesa.

Jornal Público. Edição de 07/10/2002.

Grandes Grupos de Profissões (<http://www.iefp.pt/formacao/CNP/Documents>).

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto (Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo).

Apêndice I

Solução pelo método de crescimento CHAID (Exhaustive)

Quadro 4

Model Summary

Specifications	Growing Method	EXHAUSTIVE CHAID
	Dependent Variable	%Conc_9º ano
	Independent Variables	Nº de Alunos, Média nº anos Hab Mães, Média nº anos Hab Pais, %ASE A, %ASE B, %ASE (A+B), %Profs_QE+QZP, %Mães_GGr_Profis 1+2+3, %Pais_GGr_Profis 1+2+3, % Basic_Reg_Jov, DRE
	Validation	Cross Validation
	Maximum Tree Depth	3
	Minimum Cases in Parent Node	100
	Minimum Cases in Child Node	50
Results	Independent Variables Included	DRE, % Basic_Reg_Jov, %ASE A, Média nº anos Hab Mães
	Number of Nodes	11
	Number of Terminal Nodes	7
	Depth	3

Quadros 5A e 5B

Gain Summary for Nodes				Gain Summary for Percentiles			
Node	N	Percent	Mean	Percentile	Nodes	N	Mean
5	94	9,6%	90,2096	10	5 ; 9	98	90,1146
9	226	23,1%	87,8257	20	9	196	88,9701
8	189	19,3%	85,8656	30	9	294	88,5886
3	96	9,8%	84,0042	40	9 ; 8	392	88,0395
10	127	13,0%	83,9606	50	8	490	87,6047
7	123	12,6%	82,8504	60	8 ; 3	587	87,0664
6	124	12,7%	78,0492	70	3 ; 10	685	86,6239
				80	10 ; 7	783	86,2184
				90	7 ; 6	881	85,7019
				100	6	979	84,9367

Growing Method: EXHAUSTIVE CHAID
Dependent Variable: %Conc_9º ano

Growing Method: EXHAUSTIVE CHAID
Dependent Variable: %Conc_9º ano

Quadro 6

Risk

Method	Estimate	Std. Error
Resubstitution	85,971	4,872
Cross-Validation	91,035	5,442

Growing Method: EXHAUSTIVE CHAID
Dependent Variable: %Conc_9º ano

Apêndice II

Solução pelo método de crescimento QUEST

Quadro 7

Model Summary

Specifications	Growing Method	QUEST	
	Dependent Variable	Conc 9º ano_2 gr	
	Independent Variables	Nº de Alunos, Média nº anos Hab Mães, Média nº anos Hab Pais, %ASE A, %ASE B, %ASE (A+B), %Profs_QE+QZP, %Mães_GGr_Profis 1+2+3, %Pais_GGr_Profis 1+2+3, %Basic_Reg_Jov, DRE	
	Validation	Cross Validation	
	Maximum Tree Depth	5	
	Minimum Cases in Parent Node	100	
	Minimum Cases in Child Node	50	
	Results	Independent Variables Included	%ASE A, %ASE (A+B), %Pais_GGr_Profis 1+2+3, %Mães_GGr_Profis 1+2+3, Média nº anos Hab Pais, Média nº anos Hab Mães, %ASE B, Nº de Alunos, DRE, %Basic_Reg_Jov, %Profs_QE+QZP
		Number of Nodes	11
		Number of Terminal Nodes	6
Depth		4	

Quadros 8A e 8B

Risk			Classification			
Method	Estimate	Std. Error	Predicted			
			Observed	>= média	< média	Percent Correct
Resubstitution	,361	,015	>= média	495	75	86,8%
Cross-Validation	,402	,016	< média	278	131	32,0%
			Overall Percentage	79,0%	21,0%	63,9%
Growing Method: QUEST Dependent Variable: Conc 9º ano_2 gr			Growing Method: QUEST Dependent Variable: Conc 9º ano_2 gr			

Quadro 9

Gains for Nodes

Node	Node		Gain		Response	Index
	N	Percent	N	Percent		
4	352	36,0%	240	42,1%	68,2%	117,1%
9	333	34,0%	210	36,8%	63,1%	108,3%
5	88	9,0%	45	7,9%	51,1%	87,8%
10	58	5,9%	27	4,7%	46,6%	80,0%
8	87	8,9%	31	5,4%	35,6%	61,2%
6	61	6,2%	17	3,0%	27,9%	47,9%

Growing Method: QUEST
Dependent Variable: Conc 9º ano_2 gr



**ORGANIZAÇÕES ESCOLARES, DESENVOLVIMENTO
PROFISSIONAL E AÇÃO COMPORTAMENTAL**



“Preciso de carinho”*: relações, sentimentos e lideranças partilhadas nos caminhos da docência

Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino**

Sónia Mendes Barbosa***

Elisabete Ferreira***

Resumo

Nesta comunicação analisamos a intensidade das relações, sentimentos e lideranças partilhadas e estabelecidas numa escola do Norte de Portugal. Damos conta do trabalho de pesquisa com um grupo de professores que constituem o observatório de melhoria do funcionamento de um Agrupamento Vertical em regime de contrato de autonomia (e desejo de *autonomias sensatas*) (Ferreira, 2007). Espelhamos como este modo organizacional possibilita e potencia níveis de reflexão interna da Escola e valoriza uma ética da administração educativa concretizada através da interação e a primazia de *uma dada agência humana* (Ferreira, 2007, 2010). Seguimos uma abordagem de pesquisa qualitativa que possibilitou especificar os sentimentos expressos nos caminhos da docência e compreender as dinâmicas instauradas no processo de trabalho.

Palavras-chave: Trabalho docente, Lideranças partilhadas, Processos organizacionais.

Abstract

In this communication we analyze the intensity of relationships, feelings and shared leadership and established a school in northern Portugal. We account of research work with a group of teachers who constitute the observatory improved operation of a Vertical Group under contract for autonomy (desire for autonomy and sensible) (Ferreira, 2007). Mirrored as this mode enables and enhances organizational levels of internal reflection and the School appreciates the ethics of educational administration achieved through the interaction and the primacy of a given human agency (Ferreira, 2007, 2010). We followed a qualitative research approach that allowed specify the sentiments expressed in the ways of teaching and understanding the dynamics introduced in the work process.

Keywords: Teaching work, shared leadership, Organizational Processes.

1. Introdução

Neste texto damos conta do trabalho de pesquisa realizado numa escola do Norte de Portugal, especificamente com um grupo de professores que constituem o Observatório de

*. Expressão *sic* de uma professora numa reunião em contexto escolar.

** . Bolsista da CAPES – Brasil Doutoramento sanduíche Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto – FPCEUP.

***. Doutoranda da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto – FPCEUP.

****. Professora Auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto - FPCEUP

melhoria do funcionamento deste Agrupamento Vertical em regime de contrato de autonomia, cuja ambição de qualidade educativa reside no desejo expresso de perfilhar a *autonomia sensata* (Ferreira, 2007, 2012).

As análises realizadas foram pontuadas pela perspectiva da complexidade organizacional e pela confrontação com os processos atuais de governação das escolas que (com) centram os poderes de ação e de decisão no diretor(a) da escola e cuja reflexão em torno do trabalho quotidiano do professor nos permite questionar as lideranças escolares.

Há que perceber quais as possibilidades de uma liderança interativa (Ferreira, 2012a) entendido no desejo de contrariar o discurso político dominante da "torrente avalicrática [...] insensível aos custos relacionais" (Correia, 2010, p. 460), e concentrar a ação de melhoria da Escola na sua articulação com os poderes diversos e com a gestão intermédia, almejando o envolvimento dos saberes desenvolvidos em ação.

A proposta de constituição de um grupo de pertença do Observatório pressupunha a observação e a análise dos processos educativos da escola e foi, desde logo, o espelho das opções de *lideranças interactivas* (Ferreira, 2012), promovendo a urgência da transformação do modelo mais tradicional das características impessoais e burocráticas da organização educativa (Ferreira, 2007, 2009, 2011 e 2012) para novas formas de ser e fazer a qualidade em educação baseadas na qualidade dos processos educativos referenciados às suas singularidades. (Barbosa & Ferreira, 2011). Neste meandro o espaço da docência trouxe, no contexto deste estudo, a nossa interpretação como grito de alerta dos docentes da Escola, a expressão de uma docente que refere: "Preciso de carinho" – na reclamação de uma experiência humana num tempo difícil de relações progressivamente mais desumanizadas. Por sua vez, permitiu traçar relações com os diversos aspetos que permeiam a categoria destes profissionais, numa reflexão profícua da necessidade de fortalecer as relações na escola e possibilitar o apoio e a interrelação no trabalho de modo a que o afeto possa estar presente.

Neste artigo desenvolvemos o texto em três partes distintas e articuladas. Na primeira parte são realizadas as reflexões sobre o contexto educativo, as lideranças partilhadas e as suas consequências no trabalho docente e no prisma do quotidiano escolar. Na segunda parte, é elucidado rapidamente o percurso metodológico da pesquisa. E por fim, na última parte, trazemos à guisa de conclusão a necessidade primeira de carinho para a exploração de um quotidiano complexo e exigente na escola.

2. Contexto Educativo, Lideranças Partilhadas e o Quotidiano Escolar Docente

O contexto educativo português configura-se num patamar mutável, de processo provisório, interativo e instável (Correia, 2011), mediado por alterações legislativas e orientações normativas que subsidiam injunções paradoxais no trabalho do professor, a partir das concepções do âmbito internacional.

De forma explícita, no preâmbulo do Decreto-Lei nº15/2007, de 19 de Janeiro, as atuais diretrizes da organização do trabalho dos docentes estão determinadas como: [...] o principal recurso de que dispõe a sociedade portuguesa para promover o sucesso dos alunos, prevenir o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade das aprendizagens." Não obstante o mesmo documento realça ser : "[...] indispensável estabelecer um regime de avaliação de desempenho mais exigente e com efeitos no desenvolvimento da carreira que

permita identificar, promover e premiar o mérito e valorizar a atividade lectiva. (Decreto-Lei nº15/2007).

As exigências frente às respostas de uma qualidade educativa associada ao prémio do desempenho docente têm alterado a dinâmica educacional e a relação educativa.

Por seu lado, a Escola Pública, no intuito de procurar cada vez mais as qualidades educativa e escolar, assume para elas concepções diversificadas, pontuadas por matizes de significados que cada ator coloca na sua definição pessoal da qualidade em educação.

O foco educacional de torrente avaliacrática (Correia, 2010, p. 460) arrasta a incursão para o interior da Escola Pública do “paradigma da *educação contábil*” (Lima, 1996, p. 1), acentuando o cálculo e a mensuração de resultados, bem como, a sua eficácia, num reforço de cariz desumanizante. A organização educativa entendida enquanto “invenção humana” (Greenfield & Ribbins, 1993), quer pela sua natureza de promoção do desenvolvimento humano não pode, de modo algum, definir nas “regras burocráticas e em tecnologias estáveis e rotineiras” promotoras da “decomposição e fragmentação dos processos educativos em unidades elementares e mais simples, passíveis de ‘mercadorização’” (Lima, 1996, p. 55).

Esta potencialidade de desvalorização dos processos educativos e dos resultados mais difíceis de contabilizar, toma uma visibilidade para a avaliação educacional das “dimensões discursivas exteriores ao campo de educação. (...) o *managerialismo*, o mercado e a performatividade, enquanto tecnologias políticas, que operam no e pelo discurso de avaliação educacional, tornando-o num discurso nodal. Este discurso organiza e estrutura a forma como as instituições – o sistema educativo, as escolas e os profissionais – lidam com a educação.” (Brandão & Magalhães, 2011, p. 65). Nessa dimensão de mercado, a atuação educativa assume o caráter das responsabilizações e da exigência de contrapartidas, “numa lógica onde a cultura da qualidade se reduz ao culto da avaliação” (Correia, 2010, p. 457).

Revemo-nos aqui na rejeição da Educação sustentar a *escola líquida* (Bauman, 2000), preocupada com os recursos para atingir resultados com culturas de consumo, trazendo sentido empresarial para o mercado do conhecimento, da cultura, ambos como recursos para alcançar determinadas metas e sem preocupações de serviço, de dádiva a bem da comunidade, passando para os discursos de aquisição aqueles que deveriam ser os discursos de interação e bem-estar. (Barbosa & Ferreira, 2011).

Nesse cenário, as relações na escola seriam entre competidores e seriam formas frágeis, incipientes, voláteis e efêmeras, (Ferreira, 2010) de preocupação única com a aquisição dos saberes em vez da relação e da criação dos e com os saberes. Percebemos que esta Escola não se quer um espaço vivido por pessoas líquidas – instáveis, impessoais, desconfiadas, na qual tudo é o presente e o dinâmico e na qual não há tempo a perder - o movimento é contínuo e assenta na falta de confiança (Ferreira, *ibidem*).

Percebe-se, contudo, uma resistência latente na praxiologia da Escola Pública quando assume para si a responsabilidade de organização educativa e promotora de desenvolvimento humano, e permanece na vontade de se socorrer das mesmas produções políticas para exercer o livre-arbítrio do humano, numa humanização ambiciosa e decerto perigosa.

Vejamos como de entre as produções políticas com o objetivo de estruturar padronizadamente o funcionamento organizacional da Escola Pública e, assim, “melhorar” o seu desempenho – inicialmente o Decreto-Lei nº 115-A/1998 e, atualmente, pelo Decreto-Lei nº 75/2008 – se pode delinear uma outra perspectiva de educação, acintosa e desafiante da perspectiva normalizadora e normatizante da Escola.

Nesse contexto, sabemos da possibilidade da Escola funcionar em registos autónomos, celebrando até um contrato de autonomia. A suposição de autonomia, e já agora de emancipação, surge concomitantemente no mesmo normativo com a "crescente (re)centralidade da figura do/a Director/a nas escolas," (Silva & Ferreira, 2010, p. 1), injunção paradoxal que trai o desejo de autonomia, democracia e emancipação.

A escolha da Escola pela última deixa-lhe o último reduto de adopção de uma atitude crítica, que Giroux (1986) denomina de "resistência em educação" pelo propósito de procurar e lutar por um mundo sem injustiças, melhor e mais humano, associada ao desejo de uma maior humanização das relações humanas (Ferreira, 2007).

Para (Clot, 2006) sentir-se sujeitos de sua própria ação é compreender a atividade de trabalho e para esse autor é construir "um entimema¹ de cunho primordialmente social: a parte subtendida da atividade" (Clot, p. 41, ibidem). Essa parte subentendida da atividade constitui o próprio profissional de um dado meio como uma argamassa tendo a dimensão de ser "a alma social da atividade" (Clot, 2006, p. 42, ibidem). O entimema da atividade faz profissionais de determinado gênero que "vêm, esperam, conhecem e reconhecem, apreciam ou temem; o que lhes é comum e que os reúne em condições reais de vida" (Clot, 2006, p. 41, ibidem).

Para o autor a atividade "é também aquilo que não se faz, aquilo que não se pode fazer, aquilo que se teria querido ou podido fazer, aquilo que se pensa ou que se sonha poder alhures." (op. cit., p.116). Esta ambiguidade da atividade também pode ser expressa como "aquilo que se faz para não fazer aquilo que se tem a fazer ou ainda aquilo que se faz sem querer fazer. Sem contar aquilo que se tem de refazer." (op. cit., p.116). Este conceito representa bem a situação da atividade docente, que se percebe limitada diante do contexto e que busca nas suas atividades a qualidade educacional. Entretanto, a profissão da docência é complexa nas suas relações, proporcionando ou não o desenvolvimento do planeamento de trabalho, pois envolve o outro diretamente.

O poder de fazer melhor e diferente decerto passa pelas lideranças escolares se moverem pela "ambição e a vontade de concretizar uma (outra) escola mais significativa, autónoma e emancipatória, fundada nos seus atores; uma escola capaz desenvolver (novas) políticas educativas e curriculares a partir da agência humana" (Lopes, 2008, p. 72), numa ética da administração educativa concretizada na possibilidade da sua primazia (Ferreira, 2007, 2010).

A defesa desta outra autonomia, e na linha de Lopes (2008, p. 72), significa a defesa da "criação de novas autonomias individuais capazes de gerar novas autonomias colectivas, para 'uma mudança social real' que apela a uma relação social genuína, próxima, concreta, autorregulada (até onde deve deixar de o ser) e cooperante, que tem a forma de identidade colectiva", e que faz a diferença no agir organizacional por dar às pessoas, em desenvolvimento e interacção, a responsabilidade relacional de promoverem ou trazerem a sua (re) evolução (Barbosa & Ferreira, 2011).

Se quisermos, falar em qualidade em educação passa, assim, a significar "um sério compromisso pessoal e um comprometimento político que valorize as pessoas em ação, e

1. Denomina-se entimema, em lógica, um silogismo do qual uma das premissas não é expressa, mas subentendido. Por exemplo: Sócrates é um homem, logo é mortal. Subentendido: todos os homens são mortais.

reforce os seus conhecimentos, competências e responsabilidades comunicacional e relacional” (Barbosa & Ferreira, 2011, p. 1), sustentada no rigor dos saberes e numa ética afectiva de administração e gestão escolares promotor da melhoria educativa da Escola Pública (Ferreira, 2007 e 2012).

3. O Estudo da concretização de uma outra Escola

Apresentamos um estudo de caso de análise circunscrita à realidade de uma escola que, signatária de um contrato de autonomia, tem em perspectiva a melhoria dos seus processos educativos, e resiste em educação pela adopção desta nova ética do afecto e da relação e das suas lideranças partilhadas, na ambição educativa e mais audaciosa de comunhão com tais produções cognitivas.

Esta é uma Escola com propósitos alargados e lógica diferenciadora e diferenciada nos moldes de participação coletiva pois, ciente de seus objetivos e sustentada no seu contrato de autonomia, procurou ajuda de uma profissional externa, especializada, para repensar e atuar sobre a sua ação educativa, dando o lugar a fazer a diferença no seu agir organizacional e dando aos seus atores educativos, em percursos profissionais e pessoais de desenvolvimento e interação, a responsabilidade relacional de promoverem ou trazerem a sua mudança. Neste meandro, as primeiras orientações foram a formação de uma equipe de lideranças que passaram a ser os interlocutores de maior frequência. Vale ressaltar que essa dinâmica não centralizava apenas nessas pessoas a liderança, mas que durante todo o tempo o diálogo estava posto como desencadeador de mudanças. Essa lógica de trabalho de um caráter de valorização das relações humanas permitiu reflexões que extrapolavam as dimensões específicas do profissional. Assim, com o espaço aberto ao diálogo e à análise do trabalho desses profissionais permitiu a valorização dos seus sentimentos e a sua expressão de formas mais contundentes, pois passaram a se sentirem também sujeitos de suas ações.

Partimos, pois, do entendimento que esta Escola se define e identifica como um espaço primordial de relação e de afecto, um laboratório de saberes e de comunicação (Ferreira, 2007 e 2010) e interação geracional, uma oficina da pessoa a fazer-se (Grácio, 1995) e que cada ator é um ser de emoção e de relação, cujas escolhas não são simplesmente racionais pois cada opção cognitiva e consciente resulta daquilo que *a priori* o emocional já aceitou (Maturana, 1999).

Maturana (1999) reforça esta ideia, afirmando que vivemos num mundo patológico, no panorama da realidade nos tempos coevos, por falta de amor que subentende ter respeito ao outro como legítimo outro na relação.

Contudo um dos atores do observatório em estudo numa reunião de trabalho entre professores a dada altura profere a frase: “Preciso de carinho”, no contexto a expressão enunciada gerou uma certa estranheza que foi por nós captada. Aliás acabou por proporcionar uma reflexão mais profunda, pois o carinho, os mimos, ultrapassam o respeito na busca do afeto nas relações num âmbito de trabalho saudável, e permitem compreender que o profissional da educação que acolhe e ajuda no crescimento do outro, também precisa ser

acolhido diante das suas atividades quotidianas e procura ajuda para melhor compreender a sua realidade e nela intervir.

Todavia a todo o trabalho organizado somava-se a rotina da escola e esse emaranhado de ações possibilitava uma maior dedicação ao espaço profissional que já se apresentava amplamente invasivo da vida privada. Ao refletirem sobre o seu trabalho e sobre as exigências cada vez mais assertivas esses professores puderam expressar seus sentimentos de angústias frente às atividades que ainda não tinham conseguido realizar.

Não obstante estes profissionais de lideranças (intermédias) estavam conscientes dos limites de suas actividades e declararam o sentimento da pesada carga do trabalho docente - as dificuldades de aprendizagens e/ou envolvimento dos alunos com os estudos, a intensificação dos trabalhos levados para casa, a preparação das aulas, as relações com os colegas foram aspectos pontuados pelos professores no período de observação participada. Essa conjugação de ações muitas vezes sem a correspondência esperada pelos professores deixava-os desesperançados. Nesse clima, surgiu a expressão forte de uma professora e que se revelou como o modo com que provavelmente e na generalidade os professores encaram as situações vivenciadas no seu quotidiano.

Nesse sentido, realçamos ainda os estudos sobre o trabalho docente que manifestam, de forma mais sistemática nos últimos anos, a problemática do adoecimento do professor nos tempos atuais. Esteves (1999), Feldfeber yand Oliveira (2006) e Paschoalino (2009) expressaram em suas pesquisas o deslugar do professor diante dos impasses da realidade quotidiana.

As mudanças no papel do professor foram ditadas pelo contexto social e pela legislação que, a partir da década de oitenta do século passado, tiveram grande impacto no seu trabalho. Este panorama de mudanças no trabalho docente não foi uma realidade apenas de Portugal, mas teve reflexos em vários países pela congruência das leis associadas ao mercado internacional.

A partir deste entendimento, este estudo permitiu verificar a possibilidade de repensar práticas singulares no modo organizacional e de transpor o panorama nefasto de adoecimento do professor através da adopção de estratégias diferenciadas, singulares e inovadoras para melhoria dos seus processos educativos.

3.1. Percurso metodológico

O estudo realizado pautou-se pela abordagem de pesquisa qualitativa que possibilitou especificar os sentimentos expressos nos caminhos da docência e compreender as dinâmicas instauradas no processo de trabalho, na melhoria da qualidade educacional e das lideranças escolares.

A metodologia utilizada enquadra-se numa abordagem de tipo etnográfico e educacional, de olhar interessado, implicado, de observação participante, numa atitude que dá lugar ao desvelamento dos significados profundos que subjazem às interações pessoais e procura valorizar as "pequenas coisas", os "pequenos mundos", as conversas banais, o raciocínio "profano" dos actores (Garfinkel, 1967), no fundo, a dimensão quotidiana e terrena, da vida (Sousa, 2000).

Esta abordagem permitiu adentrar no campo da pesquisa e possibilitou a compreensão de que "um problema convida a conciliar abordagens preocupadas com a complexidade

do real, sem perder o contato com os aportes anteriores” (Laville&Dionne, 1999, p. 43), pelo que a opção por esta metodologia favoreceu a compreensão da sofisticação que envolve o trabalho docente consubstanciada nas diversas dimensões do humano e das relações profissionais e pessoais na Escola, e como estas são ou não valorizadas nas assunção das lideranças.

Assumindo uma ética da administração em educação fomentada numa pluralidade de autonomias e lideranças assentes numa mediação organizacional capaz de salvaguardar os princípios da escola autónoma, democrática e sensata (Ferreira, 2012) e seguindo a proposta da consultora externa, constituiu-se um grupo de observatório dos processos educativos da escola, recentrando o desenvolvimento organizacional da questão avaliativa (Ferreira, 2009) para a questão de melhoria dos processos educativos.

Podemos, por isso, desde logo enquadrar a génese deste observatório no retrato de interação e partilha - o Diretor, embora possuidor de uma opinião sobre quem poderia fazer parte do Observatório, solicitou junto dos departamentos curriculares a indicação de um representante de cada, passando a equipa a ser constituída por 7 elementos internos à Escola, 6 em representação dos Departamentos Curriculares e uma coordenadora, por convite do Diretor, e pela consultora externa.

A assunção desta dinâmica participativa e de cooperação entre atores no contexto educativo, reforça a opção de lideranças participadas a dois níveis. No primeiro nível, a Gestão da Escola, através do seu Diretor e Conselho Pedagógico validam, junto da comunidade educativa, esta estratégia de melhoria organizacional, discutindo neste corpo colegial a implementação do Observatório, o seu conteúdo funcional e o início da sua presença nas reuniões de Departamento Curricular, seguindo o plano de actividades delineado em sede do Observatório e proposto à Gestão, sendo as conclusões publicadas em ata e Boletim do Conselho Pedagógico - “as próximas reuniões de Departamento serão acompanhadas pela equipa de auditores internos do EduQ®² [...] Para o efeito as reuniões serão desfasadas ao longo da semana.”

Enformado de acordo com lógicas de observação participada de um professor de um diferente Departamento Curricular e consultora externa, o objectivo passou pelo treino do olhar especializado sobre os processos educativos ali presentes, das singularidades de cada Departamento Curricular no seu modo de funcionamento e das comunalidades presentes entre os mesmos.

Num segundo nível, das lideranças intermédias da escola, o objectivo prendia-se com a possibilidade de reflexão posterior das observações realizadas de acordo com os registos realizados numa Lista de Verificação³ de processos educativos, em modelo experimental. Este processo de corresponsabilização e cumplicidade tem o seu culminar na frase sic da coordenadora do Observatório, em reunião do mesmo “estamos muito agoniados, porque sentimos todos o peso que os nossos colegas põem neste grupo, chamando-nos o grupo da esperança”. O papel da consultora externa é aqui, também, o da valorização relacional e da ética do afeto, promovendo e consolidando o grupo enquanto espaço de segurança para expressão dos medos e ambições de cada um dos seus elementos.

2. Primeira denominação do Observatório da melhoria dos processos educativos, hoje denominado Observatório EduQ®, pois essa é a designação do projecto de melhoria global dos processos educativos da Escola, da responsabilidade da consultora externa.

3. Dispositivo de melhoria construído no Observatório, em conjunto com a consultora externa.



Fig. 1 – Lideranças Partilhadas

No diagrama, da figura 1, pretendemos realçar uma conceitualização e um entendimento possível, para a complexidade exigida nos e com os discursos de lideranças.

Confirmam-se, assim, as aspirações de que a função, da análise e reflexão sobre o funcionamento do serviço educativo vem “possibilitar também o confronto com lógicas de trabalho colectivo – reflexão, troca de experiências, partilha de informação, de comunicação e de desenvolvimento de atitudes de cooperação, de escuta e de diálogo que revelem a preocupação e a resolução de problemas instituídos.” (Ferreira, 2009, p. 4). Esta corresponsabilização e partilha relacional (Gergen, 1999) de desafio aos docentes para uma “agência humana capaz?” (Ferreira, 2007, p. 224) visa a sua capacitação e empoderamento pela ajuda na “construção de uma nova identidade docente, mais coerente” (Ferreira, 2009, p. 4), “uma nova profissionalidade mas também num profissionalismo dos professores mais autorizados” (Lopes, 2008, p. 81).

Este novo modo de sentir e agir na Escola surge consubstanciado no segundo momento de trabalho do Observatório, o da reflexão sobre a informação recolhida, onde se identificam as dificuldades funcionais da organização e se realçam as boas-práticas de cada departamento, ambos com objetivo de partilha e discussão das ações de melhoria junto da comunidade educativa. “De cada vez que estamos consigo, aprendemos muito”, frase *sic* da coordenadora do Observatório, referindo-se à consultora externa, e subscritas pelos restantes elementos.

Como resultado, existem já identificados dois grandes eixos de melhoria, em planificação para implementar no próximo ano letivo, “articulação curricular vertical” e “articulação entre implementação do currículo nacional e os critérios de avaliação”. Ambos, sob a forma de projeto e equipas de trabalho, foram já aprovados pelo Diretor, pelo que farão parte do relatório a apresentar ao Conselho Pedagógico para decisão final. Mais uma vez, a implicação

dos elementos que as constituem passará pelo envolvimento dos Departamentos Curriculares e dos representantes dos Pais e Encarregados de Educação das turmas envolvidas.

4. Conclusão

Esta conceptualização de Observatório da escola, tendo sempre presente o objectivo de melhoria da qualidade dos processos educativos, ultrapassa a do mero dispositivo de análise (ainda que também o seja) e reconfigura-o numa entidade complexa que institui procedimentos sistemáticos de avaliação e de produção de conhecimento sobre o quotidiano escolar, segundo uma malha de recolha de informação e de comunicação fundamentadas em suportes diversos (Ferreira, 2009).

Deste modo, a Escola e as suas lideranças promovem a urgência da transformação do modelo mais tradicional das características impessoais e burocráticas da organização educativa (Ferreira, 2012) para novas formas de ser e fazer a qualidade em educação baseadas na melhoria dos processos educativos referenciados às suas singularidades (Barbosa & Ferreira, 2011).

O Observatório assume, pois, a sua natureza de dispositivo de análise crítica do momento atual da escola, perspectivando opções de ação e estratégias de mudança num trabalho sistemático com uma consultora externa. Os encontros semanais do grupo têm o intuito de possibilitar o espaço de reflexão e a partilha sobre a informação recolhida e a produção de conhecimento sobre o contexto da escola na sua singularidade. E que, neste olhar, se defina um plano de ação para a mudança com vista a explicitar e dar visibilidade às experiências inovadoras e criativas identificadas no trabalho quotidiano e concretizar as possibilidades de melhoria na mediação organizacional.

No grupo, os diálogos proferidos expressam a riqueza das interpretações que trazem os diferentes significados construídos sobre os aspectos do trabalho docente e das relações educativas na Escola. Os atores educativos ali presentes especificam as tramas das relações que permeiam de forma inseparável a vida privada e a vida profissional dos professores, dando vida e voz às relações cúmplices de profissionalidade e profissionalismo encetadas por estas lideranças interativas frente às exigências do contexto atual da educação. As suas reflexões perpassaram as interações que empreenderam os sentidos e significados de ser professor na conjuntura de seu percurso profissional e nos desafios reais da Escola Pública.

A mudança observada e já implementada reside em subtilezas tão grandes e tão pequenas quanto a escuta ativa, cuidadosa e cuidadora dos colegas de profissão e a análise das suas posições diante das diferentes escolhas do quotidiano profissional. O redimensionamento da sua prática, na assunção dos papéis justapostos de ator e narrador, permite a estes professores elaborarem questionamentos até então despercebidos e reforçar, a partir desta configuração de diferentes olhares, a adoção destas novas lideranças interativas (Ferreira, 2012) e participadas.

Referências Bibliográficas

Barbosa, S. M., & Ferreira, E. (2011). "A Marcade Excelência: os Processos Educativos e Relacionais na Qualidade em Educação". Paper presented at the *XI Congresso SPCE Guarda*.

- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge CB2 1 UR, UK: Polity Press.
- Brandão, M. J., & Magalhães, A. (2011). Avaliação educacional, tecnologia política e discurso. *Educação Sociedade & Culturas*, 33, 17.
- Clot, Y. (2006). *A função psicológica do trabalho*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
- Correia, J. A. (2010). Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, 15(45), 14.
- Correia, J. A. (2011). *Escola como objecto de estudo: desafios político-cognitivos*. São Paulo.
- Esteves, J. M. (1999). *O mal-estar Docente: A sala de aula e a saúde dos Professores*. São Paulo: Educ.
- Feldfebery, M., & Oliveira, D. (2006). *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas reguaciones? Nuevos sujetos?*. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Ferreira, E. (2007). *(D)enunciar a autonomia contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia na escola secundária*. (Tese de Doutoramento), Universidade do Porto.
- Ferreira, E. (2009). No Enredo da Avaliação, a Governação Democrática da Escola numa vivência em Território Educativo de Intervenção Prioritária (TEIP). Paper presented at the *Congresso de Psicopedagogia, Universidade do Minho*.
- Ferreira, E. (2009a). (D)Enunciar as Autonomias na governação da escola pública portuguesa como contributo compreensivo da mediação organizacional. In Ana Margarida Veiga Simão, Ana Paula Caetano e Isabel Freire (Orgs.), *Tutoria e Mediação em Educação* (pp. 171-181). Lisboa: Educa.
- Ferreira, E. e Ramos, H. A. (2010). Gestão Escolar, Protagonismo Docente e Formação Continuada de Professores. In M.L. Tura e C. Leite (Orgs.), *Questões de Currículo e Trabalho Docente* (pp. 313-334). Rio de Janeiro: Quartet.
- Ferreira, E. (2011). Entre uma ética da administração educativa e uma agência humana como currículo In *Políticas, fundamentos e práticas do currículo*, organizado por Carlinda Leite, José Augusto Pacheco, António Flávio Moreira e Ana Mouraz (pp.90-98), Porto Editora, Porto.
- Ferreira, E. e Lopes, A. (2011). O Gosto e o Desgosto da Escola – Cidadania, Democracia e Lógicas de Participação Juvenil nas Escolas (pp. 77-84), *Revista Elo*, Centro de Formação Francisco Holanda, Guimarães.
- Ferreira, Elisabete (2012), *(D)Enunciar a Autonomia – contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*, Prémio Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação / Porto Editora 2011, Porto Editora, Porto
- Ferreira, E. (2012a) *Compaixão em Educação: a Ética da Administração Educacional, As lideranças Escolares e a Mediação Organizacional* (pp.145-159). In: *Formação docente em Contextos de Mudanças*, Maceió/AL, edUFAL, Brasil.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Gergen, K. G. (1999). Rumo a um Vocabulário do diálogo transformador. In D. F. S. S. L. (org.) (Ed.), *Novos Paradigmas em Mediação*. Porto Alegre: Artmed.
- Giroux, H. (1986). *Teoria Crítica e Resistência em Educação*. Petrópolis: Vozes.
- Grácio, R. (1995). *Obra Completa I da Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Greenfield, T., & Ribbins, P. (1993). *Greenfield on educational administration towards a Humane Science*. New York: Routledge.
- Laville, C., & Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda.
- Lima, L. C. (1996). O paradigma da educação contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. Paper presented at the *XIX Reunião Anual da ANPED, Caxambu*.
- Lopes, A. (2008). Marcos e Marcas das Políticas de Educação na (Re)construção da Identidade Profissional dos Professores Portugueses: Rumo a uma Política Pedagógica, Políticas Públicas e Conhecimento Profissional: a Educação e a Enfermagem em Reestruturação. In J. Á. d. Lima & H. R. Pereira (Eds.), *Políticas públicas e conhecimento profissional: a educação e a enfermagem em reestruturação* (pp. 69-110). Porto: Livpsic.
- Maturana, H. (1999). *A Ontologia da Realidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- Paschoalino, J. B. d. Q. (2009). *O professor desencantado – Matizes do trabalho docente*. Belo Horizonte: Editora Armazém de Idéias.
- Silva, A. I., & Ferreira, E. (2010). Ética e Administração da Educação. Paper presented at the *XVIII Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE/AIPELF, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Actas*.
- Sousa, J. M. (2000). O olhar etnográfico da Escola perante a diversidade cultural. *PSI (Revista de Psicologia Social e Institucional)*, 2(1), 13.

Bibliografia, Normativos e decretos:

- Decreto-Lei n° 115A/1998* de 4 de Maio – Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário
- Decreto-Lei n°15/2007* de 19 de janeiro. Sétima alteração do Estatuto da carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.
- Decreto-Lei n° 75/2008* de 22 de Abril – Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.



Formação e sustentação do altruísmo nas organizações educativas: o dilema da reciprocidade forte no desenvolvimento do espírito cooperativo

Marília Favinha*

David Beirante**

Resumo

Este artigo pretende dar um contributo para uma nova concepção do comportamento altruísta e da sua influência no desenvolvimento do espírito cooperativo nas organizações educativas. Em primeiro lugar, trata-se de contextualizar o conceito de altruísmo e de reciprocidade no âmbito organizacional. Neste aspecto, o altruísmo unilateral é uma abstracção, possuindo antagonismos irreconciliáveis com a perspectiva da distribuição assimétrica de poder nestas organizações. Por sua vez, o altruísmo recíproco, que possui suporte teórico nas expectativas mútuas de que um favor concedido venha a ser retribuído no futuro, espera que a negociação seja efectuada de forma automática, franca e livre de conflitos, funcionando sem a necessidade de um mecanismo de regulação ou punição. Porém, as tentativas para entender a cooperação entre actores organizacionais podem assentar, em boa parte, na “reciprocidade forte” que, conceptualmente, inclui a propensão para punir aqueles que violam as normas de cooperação. No presente artigo, enuncia-se um dilema, uma espécie de antítese simbólica do comportamento cooperativo: a dissidência cognitiva entre os membros da organização educativa aumenta com as diferenças ideológicas que afastam os indivíduos da perfeita harmonia de interacção, mas são estas mesmas diferenças que motivam para o debate de ideias e para o desenvolvimento de uma dinâmica que os afasta da indolência. Porém, com o aumento dos “dissidentes”, as sanções que mantinham os indivíduos acorrentados às regras de uma cooperação, regulada através reciprocidade forte, perdem importância, indiciando o fim do comportamento cooperativo.

Palavras-chave: altruísmo, reciprocidade, cooperação, organizações educativas.

Abstract

This article aims to contribute to a new conception of altruistic behavior and its influence on the development of the cooperative spirit in educational organizations. Firstly, it is about contextualizing the concept of altruism and reciprocity at the organizational level. In this article a dilemma is set up: the cognitive dissidence among members of the educational organization increases with the ideological differences that separate individuals from perfect harmony of interaction, but it is these same differences that give origin to the debate of ideas and the development of a dynamic that drives away indolence.

Keywords: Altruism, reciprocity, cooperation, educational organizations.

*. DPE/CIEP, Universidade de Évora. mfavinha@uevora.pt

*. Doutorando do Dep. de Sociologia da Universidade de Évora dbeirante@me.com

1. Introdução

«A escuta é o primeiro acto do respeito e da tolerância que torna possível o debate democrático.»
Crozier (1995)

O nosso objectivo, neste artigo, é discernir acerca dos efeitos do comportamento altruísta nas organizações educativas apresentando alguns argumentos que permitam, de alguma forma, contribuir para um melhor entendimento do referido comportamento e da sua influência para o desenvolvimento e manutenção da cooperação nestas organizações.

A origem do comportamento cooperativo e a sua relação com o altruísmo recíproco teve sérios desenvolvimentos tanto no contexto da sociobiologia evolutiva como no âmbito da teoria de jogos. Mas se na vertente sociobiológica, o altruísmo recíproco, se enredou com a entrada em cena evolutiva das emoções ligadas aos factores psicossociais (Innerarity, 2009); no campo da teoria de jogos, o conceito de altruísmo recíproco, construído com base no dilema dos prisioneiros, permitiu construir estratégias evolutivamente estáveis para o desenvolvimento e manutenção da cooperação em contexto organizacional.

O tema da cooperação, no mencionado contexto, foi intensamente explorado na dissertação de Mestrado intitulada “A cooperação nas organizações educativas em contexto de instabilidade e incerteza”, que constitui a principal referência para a maioria das reflexões e conclusões patentes neste artigo.

Na referida dissertação, as evidências obtidas através de um estudo empírico, aplicando modelos estatísticos adequados ao contexto de investigação, permitiram apresentar alguns factores determinantes para a compreensão do trabalho cooperativo nas instituições de ensino. No presente artigo, pretende-se relacionar a cooperação com manifestações diversas de conduta pró-social, sejam elas de efectiva conduta altruísta (o que o sujeito dá a outrem em necessidade), de intenção comportamental (o que o sujeito diz que faria a outrem em necessidade), ou medidas reputacionais (modo como é julgado, em termos de altruísmo, por pais, professores, etc.) (Resende, 2008).

O poder explicativo da teoria do altruísmo recíproco tem conduzido uma geração de investigadores à conclusão de que o altruísmo, inicialmente caracterizado por um comportamento que exige sacrifício pessoal em prol dos outros, se fundamenta na reciprocidade e, conseqüentemente, no auto-interesse. Esta perspectiva contraria a clássica definição de altruísmo como comportamento que é executado para beneficiar outrem sem expectativa de recompensa (Comte, 1831). Estas instâncias de ajuda “desinteressada”, podem ser considerados actos de “altruísmo unilateral”, distinguindo-se conceptualmente daqueles comportamentos que derivam da reciprocidade, isto é, a coexistência destes conceitos é, neste sentido, uma contradição. Porém, tanto do ponto de vista etológico como psicológico esta contradição é factualmente falaciosa, como se irá mostrar mais adiante neste artigo.

Não obstante, a distinção entre os dois conceitos de altruísmo é frequentemente evidenciada. Por exemplo, Huesmann e Levinger (1976, cit. p.14), distinguem verdadeiro altruísmo, como instância de ajuda que não procura retorno, de altruísmo para o próprio («*self-seeking altruism*»), como aquele que se baseia simplesmente na reciprocidade. Seguindo na mesma esteira, Karylowsky (1984, cit. p.14) refere que o altruísmo exocêntrico está

orientado para as necessidades da pessoa em dependência, e que o altruísmo endocêntrico pretende, em última análise, beneficiar o seu autor.

Por enquanto, sem entrar em minúcias, digamos que nem sempre é óbvio quando os indivíduos estão apenas a trabalhar em benefício alheio, ou quando se limitam a ajudar o outro na perspectiva de obter um benefício como retorno, usualmente superior, ao que receberiam se tivessem optado por outro tipo de comportamento.

Aliás, diversas correntes antropológicas e sociobiológicas, afirmam que as mais rudimentares relações conhecidas entre indivíduos em interacção são de credor e devedor. Não deixa de ser curioso notar, seguindo esta linha de pensamento, que todo o facto no mundo orgânico poderá estar intimamente ligado às ideias de subjugação ou de dominação de alguns indivíduos sobre outros. Neste sentido, não será exagero dizer que em qualquer interacção humana existe uma espécie de “jogo desequilibrado”, em que ao poder de subjugar de um equivale frequentemente a acomodação do outro. É por esta razão que evitemos atribuir ao termo «altruísmo» um sentido excessivamente lato, e menos ainda um sentido simbólico.

Transpondo esta ideia para o contexto organizacional, e em particular para as organizações educativas, será perfeitamente legítimo pensar que as relações entre actores organizacionais gozam do mesmo “desequilíbrio” evidenciado.

De facto, na organização educativa, onde o poder se encontra centralizado no órgão de gestão¹, tendem a aparecer contradições e conflitos entre quem gere e quem é gerido. A maioria dos actores organizacionais, particularmente os professores, sente-o profundamente, mas por hábito não confrontam o poder estabelecido; antes se afastam intimamente de quem delibera refugiando-se naquilo a que podemos admitir tratar-se de uma “revolta silenciosa”, ou seja, o professor repele frequentemente toda a transferência de poder e de autoridade, pois receia que qualquer tentativa de participação na estratégia da escola possa ser utilizada como instrumento de manipulação e/ou de sujeição categórica por parte de quem detém o referido poder.

Ademais, a organização educativa, controlada e regulada pelo órgão de gestão, também não tem por costume apelar ao *know-how* colectivo na produção de soluções estratégicas partilhadas, pelo contrário, é tipicamente “prisioneira” de procedimentos formais que dão primazia às funções de planeamento, execução e controlo. Esta postura torna a actividade do professor maquinal, fundada na regularidade absoluta e na obediência incondicional e passiva.

No mesmo sentido, à medida que aumenta o poderio da classe dominante na organização educativa, assim esta dá menos importância às faltas dos seus membros, porque já não lhes parecem “perigosos” nem subversivos. Este estoicismo, nado e criado nos grupos formais de decisão ou no gabinete dos directores, torna inverosímil qualquer acção transversal e condiciona gravemente a evolução do ensino.

Apesar disto, o professor em relação à sala-de-aula, desempenha as suas tarefas de maneira mais ou menos idiossincrática. É na sala-de-aula que o professor experimenta a verdadeira autonomia e o poder de decisão. O papel pedagógico do professor é efectuado sem referência a qualquer código aparente e, na maioria das vezes, sem recorrer a qualquer colaboração. Como consequência destes actos isolados, efectua-se uma produção de adultos

1. Conclusão após verificada a sub hipótese geral 1: “O poder de decisão está centrado nos órgãos de gestão”; da dissertação de mestrado “A cooperação nas organizações educativas em contexto de instabilidade e incerteza”.

“escolarizados”, programada individualmente pelo professor, e afastada do grupo de discussão pedagógica, tudo isto com graves desperdícios intelectuais, sem um plano de acção conveniente e em prejuízo dos alunos.

II. A cooperação na organização educativa

Uma característica das organizações educativas contemporâneas é a sua complexidade crescente, compreendendo incertezas, indeterminações e até fenómenos aleatórios. Com efeito, o sistema de ensino, que mergulhou durante alguns anos² numa profunda inércia, é recentemente abalado por um turbilhão de novos paradigmas, dos quais nenhum parece servir directamente os seus propósitos nem possuir carácter definitivo.

Note-se que a integração de situações inesperadas no seio organizacional está inevitavelmente associada à capacidade de adaptação dos seus principais actores, sendo que esta perspectiva pressupõe que, por parte destes, se fomente um abrandamento dos conformismos e dos constrangimentos impostos pelo órgão de gestão, ou, em sentido lato, pelo sistema político.

Tradicionalmente, muitos profissionais foram treinados e preparados para a prestação de serviços de educação e garantia de qualidade, independentemente do ambiente organizacional que possam encontrar. Mas os membros da organização educativa pouco aprendem sobre questões organizacionais, como o planeamento, a eficiência ou a liderança no trabalho. Assim, os actores organizacionais acompanham-se frequentemente de uma sensação de impotência face à magnitude dos problemas que se vão diferenciando. Gera-se por parte destes, um clima de perigosa inércia, face aos novos desafios impostos, onde todos esperam que as soluções apareçam da lavra dos outros. O professor torna-se um ser fleumático, misturando um egoísmo mesclado de pessimismo e de cansaço, com uma indolência extrema, como se não valesse a pena tomar partido nas questões da educação que se diferenciam e acumulam aos seus olhos, comprometendo gravemente o futuro.

O próprio órgão de gestão das organizações educativas onde, recentemente, o papel do director se tornou mais preponderante, reproduz a mesma prudência temerária de se arremessar sobre os problemas educativos, e assume com frequência uma postura acrítica na reprodução dos desígnios políticos: a sua acção é tão pusilânime quanto se possa imaginar.

Eis a estrutura do poder no sistema educativo: o Estado possui um direito de controlo sob as escolas e o órgão de gestão sobre os seus membros. Ademais, à medida que aumenta o poderio da classe política dominante, assim esta dá menos importância às faltas dos seus membros, porque já não lhes parecem perigosos, nem subversivos.

É assim que há muito tempo, o nosso sistema político estimula e defende o amorfismo intelectual e o conformismo do papel do professor em relação à discussão dos problemas educativos. Apesar disso, o professor é constantemente responsabilizado pelos fracassos das políticas educativas, para as quais não deu qualquer contributo.

De forma inversa, o *avant-garde* da mudança educacional assenta na ideia de que as escolas devem ser desenvolvidas como organizações de partilha de saberes, em detrimento

2. Muitas escolas reproduzem ainda hoje um modelo do sistema educativo que se assemelha ao do Estado Novo, que “premiava a uniformidade nacional, os valores da tradição e a protecção contra as inovações bruscas” (Cunha, 1996, p.71).

do cumprimento de planos fixos com objectivos definidos e delineados pela dimensão política da educação. Enfim, a organização educativa deve ser o primado do comportamento cooperativo e não um sistema fechado sobre a sua própria hierarquia.

No entanto, a cooperação na organização educativa pode desenvolver-se através do comportamento de auxílio, da empatia e do respeito pelas necessidades dos outros, pois a maioria dos actores organizacionais dão grande importância a factores de relacionamento interpessoal³, independentemente de obterem ou não do comportamento cooperativo alguma compensação abonatória.

Neste caso, embora o comportamento cooperativo não seja sinónimo de acção altruísta unilateral, um simples traço de carácter pode determinar o epíteto do indivíduo altruísta, isto é, segundo esta perspectiva, este indivíduo dispõe-se a cooperar com outrem mesmo em situações em que os “custos” dessa cooperação possam não ser recuperados. O altruísmo é, neste sentido, apenas função dos valores pró-sociais assentes na confiança mútua, na bondade e na empatia.

Porém, o altruísmo e o acesso aos valores pró-sociais não constituem a única forma de conduzir os indivíduos à cooperação. Aliás, como já foi referido, para a maioria das situações é falso afirmar que o comportamento altruísta não espera retribuições, o que leva a que a cooperação possa ser obtida por meio da reciprocidade, ou seja, que os actores organizacionais tendam a cooperar mais facilmente com quem retribua esse comportamento.

A despeito destas e doutras subtilezas conceptuais, o que é facilmente perceptível, e intensamente defendido na literatura, é que para qualquer organização é mais fácil cooperar quando os objectivos organizacionais estão em sintonia com as aspirações de cada um, e as organizações educativas não constituem uma excepção. De facto, o nível de aspiração de cada actor organizacional estabelece, por si só, um pré-requisito para que um indivíduo se predisponha a cooperar.

Como a cooperação envolve investimentos (comportamento que reduz o retorno imediato do actor) na prestação de “benefícios” para com quem se coopera, tem de conciliar a sua existência com uma perspectiva que enfatiza as vantagens do auto interesse. Porém, isto não quer dizer que o retorno que se obtém da cooperação tenha de ser equitativamente dividido pelos cooperantes, ou que o “poder” de tomar certas decisões ou estratégias esteja igualmente distribuído entre os mesmos.

A cooperação, no sentido estabelecido, não deixa de ser um “jogo” de poder na maioria das vezes “desequilibrado”, e também, no seu princípio constituinte, algo construído, inacabado, dinâmico e submetido a interesses (Friedberg, 1995).

III. O dilema dos prisioneiros e as “armadilhas sociais”

No início da década de 80, Robert Axelroad, sociólogo americano usou o modelo teórico do dilema dos prisioneiros para explicar a natureza da cooperação. No dilema do prisioneiro, originalmente formulado por Merrill Flood e Melvin Dresher (RAND,

3. Conclusão após verificada a hipótese geral 4: “Apesar de não existirem, na organização educativa, incentivos para cooperar, os actores organizacionais preferem seguir a via da cooperação ao trabalho individual no seu trabalho diário”; e a hipótese geral 5: “Nesta organização, os actores organizacionais tentam habitualmente a via da cooperação, mesmo quando os demais assumem um comportamento não cooperativo”; da dissertação de mestrado “A cooperação nas organizações educativas em contexto de instabilidade e incerteza”.

1950), a escolha por parte de um jogador, é submetida a duas pressões opostas, recaindo sobre este a tomada de decisão entre “cooperar” ou “não cooperar”.

Sobre a referida tomada de decisão, parte-se do princípio que cada escolha acarreta consequências, que depois se materializam em “resultados” (*outcomes*), e cada um dos “jogadores” aspira à obtenção de resultados que maximizem os seus “lucros” (*payoffs*)⁴.

Para clarificar o funcionamento deste modelo, consideramos apenas dois jogadores, A e B, envolvidos num jogo de estratégia em que um jogador que opte por cooperar (C) recebe uma recompensa R se o seu oponente decidir também cooperar, e S se este último optar por não cooperar (NC). Por outro lado, um jogador não cooperante recebe T se seu oponente cooperar, e P se este não cooperar (ver quadro 1).

Num jogo do tipo dilema dos prisioneiros, existem duas condições a ter em conta: uma delas é que $S < P < R < T$, pelo que a deserção é uma estratégia dominante⁵ para cada jogador; outra é $S + T < 2R$, de modo que os *payoffs* totais são maximizados quando ambos decidem cooperar.

Ilustração 1: Dilema dos Prisioneiros

A	B	
	C	NC
C	(R,R)	(S,T)
NC	(T,S)	(P,P)

Fonte: Axelroad & Hamilton (1981)

Comecemos por considerar a situação em que os actores organizacionais (jogadores) decidem cooperar. Neste caso, nenhum teria a possibilidade de aumentar o “benefício” pessoal sem degradar a situação do outro. Esta situação, que aponta para uma espécie de “equilíbrio estático”, designa-se de óptimo de Pareto⁶.

Mas se ambos optarem por não cooperar, evitando entregar-se ao perigo da exploração de um indivíduo sobre o outro, conseguem um resultado muito menos positivo (P,P), caso tivessem optado pela atitude contrária, mas menos negativo do que se um dos indivíduos se entregasse à decisão de cooperar unilateralmente [(S,T), (T,S)]. Esta opção corresponde ao aclamado equilíbrio de Nash⁷, e permite, através deste modelo, identificar como estratégia de não cooperar como evolutivamente estável⁸.

Como foi anteriormente evidenciado, na maioria das situações é falso afirmar que a ajuda de um indivíduo a outro não espera retribuições, colocando em causa a existência de um tipo de altruísmo “desinteressado”.

4. *Payoff* é utilizado no jargão da teoria de jogos correspondendo ao “valor” que o indivíduo recebe mediante a sua opção estratégica.

5. Entende-se por estratégia dominante qualquer estratégia que produza melhores resultados independentemente da situação a que os jogadores estão sujeitos.

6. O óptimo de Pareto deve-se ao trabalho de Vilfredo Pareto, economista e sociólogo italiano de origem francesa, que dedicou a maior parte do seu vasto trabalho a temas relacionados com a economia política e a sociologia das organizações.

7. O Equilíbrio de Nash representa uma situação em que nenhum jogador pode aumentar os seus benefícios mudando sua estratégia unilateralmente.

8. Uma estratégia evolutivamente estável perpetua-se no tempo por não ser vulnerável a estratégias alternativas. Como afirmou Richard Dawkins: “Uma estratégia deste tipo até se sai bem contra si própria.”

O dilema do prisioneiro mostra a vantagem evolutiva em fazer trocas recíprocas que, em última análise, são motivadas pelo altruísmo unilateral, ainda que a longo prazo, no auto-interesse. Sinteticamente, é dizer que o altruísmo genuíno tende, num número indeterminado de iterações, para o altruísmo recíproco.

O modelo do dilema dos prisioneiros é um bom exemplo de que, em determinados processos de interacção estratégica, o facto de cada “jogador” procurar o melhor para si origina uma situação que não é a melhor para todos. Usualmente designam-se estas situações por “armadilhas sociais”.

Armadilhas sociais são situações envolvendo dois ou mais jogadores em que as decisões sugeridas pela racionalidade individual conduzem a resultados que não são ótimos de Pareto (Axelrod & Hamilton, 1981). O dilema dos prisioneiros é o exemplo mais conhecido destas situações.

Uma característica importante das armadilhas sociais é a circunstância de que o valor de uma estratégia, não apenas para um colectivo de actores mas também para cada membro do colectivo, depende intrinsecamente da predisposição de cada individuo para cooperar com os demais.

Assim, para compreender como se desenvolve a cooperação na organização educativa, deve procurar-se estabelecer as causas e os efeitos das acções dos seus membros, especialmente no que se refere a estados psicológicos (motivações, preferências, satisfações, decepções, etc.), para as quais a teoria de jogos não possui uma resposta convincente.

O próprio conceito de comportamento cooperativo exige um grau de cognição que a própria teoria dos jogos tentou a princípio evitar com o propósito de encontrar causas mais elementares para a preservação dos laços cooperativos entre indivíduos em interacção. Por outro lado, existem aqueles cuja retórica “convencional” tem afastado tudo o que pensam ser de índole positivista, reclamando o estudo da cooperação como algo apenas e intrinsecamente relacionado com as ciências comportamentais. À visão do positivista extremista, opõe-se a do humanista radicalizante. Mas tanto uma como a outra, na nossa opinião, se afiguram incompletas e de concepção limitada.

Por essa razão, nos próximos capítulos estarão reunidas contribuições tanto da teoria de jogos e da decisão como do âmbito das ciências sociais e comportamentais, tudo isto na expectativa de tornar mais verosímeis os resultados e conclusões deste artigo.

IV. Cooperação em função da reciprocidade

Em ambiente organizacional, e particularmente no contexto das organizações educativas, o individuo recebe, muitas vezes, um maior retorno quando opta pelo comportamento egoísta em detrimento do comportamento cooperativo. Desta forma, um argumento “evolutivo” plausível para o comportamento egoísta seria afirmar que, se a selecção natural favorece aqueles que recebem os *payoffs* mais elevados então, como o comportamento altruísta sujeita os indivíduos à obtenção de retornos mais baixos, a evolução tenderia a eliminar naturalmente os indivíduos altruístas: *quod erat demonstrandum*.

Contudo, neste caso, como em muitos outros, a evidência circunstancial apresentada é apenas ilusória pois não possui a universalidade e coerência que aqui se lhe atribui. Mostra-nos o exame presente que qualquer modelo assente nestas premissas ficariam

reduzidos, com o seu convencionalismo e conclusões previstas, a uma coisa vulgar e inaproveitável.

É certo que quando o dilema do prisioneiro é jogado apenas uma vez, a interacção estratégica é fortuita e a quebra de compromissos pode garantir ganhos imediatos, ou pelo menos uma situação menos desfavorável para o jogador que decide não cooperar. Porém, não acontece o mesmo se a situação de interacção se prolongar indefinidamente.

Robert Axelrod (1981) estudou esta circunstância como uma extensão do cenário clássico do dilema do prisioneiro. É assim que surge o dilema do prisioneiro iterado, onde os participantes devem escolher uma e outra vez a sua estratégia mútua, e possuindo memória dos seus encontros prévios, o incentivo para defraudar pode ser superado pela ameaça de retaliação, o que em princípio desincentivará este tipo de comportamento.

A melhor estratégia para resolver o dilema dos prisioneiros foi desenvolvida e apresentada por Anatol Rapoport (1981) e designa-se por “Tit-For-Tat”. Esta estratégia é intolerante com a quebra dos laços cooperativos mas extremamente justa para quem segue a via da cooperação.

Assim, um actor organizacional, aqui convenientemente tratado por “jogador”, coopera sempre na primeira iteração e, a partir daí, copia o que o outro jogador fez na jogada anterior. É importante, no desenvolvimento desta estratégia, que o jogador comece por cooperar, mostrando a sua “boa vontade” e disponibilidade negocial, e caso não obtenha a mesma resposta por parte dos outros jogadores, então deve retaliar de imediato.

Embora mostrando o seu desagrado, é igualmente importante não agir com ressentimento, ou seja, seguido de uma retaliação, se o “adversário” decidir retomar o comportamento cooperativo, então, o primeiro, deve dar uma nova oportunidade à cooperação, cooperando também.

A estratégia Tit-for-Tat permitiu a Axelrod e Hamilton (1981) o exame económico do altruísmo recíproco e, perante este novo cenário, defenderam que esta estratégia se apresenta evolutivamente estável contra a deserção, isto se a probabilidade de interacção futura for suficientemente elevada.

Stephens (1987 citado por Pereira 2004) sugere outra condição: como os comportamentos egoístas são irreconciliáveis com a cooperação deverá existir um mecanismo para detectar e punir os presumíveis dissidentes.

O mesmo autor defende que sem o referido mecanismo de controlo, o altruísmo recíproco depende fundamentalmente do cumprimento de compromissos assumidos entre membros em interacção, assentando na capacidade de criar responsabilidades e obrigações recíprocas. Assim, como referido anteriormente, a acção repetitiva que sustém, sem outra razão aparente, esta forma de reciprocidade, está na origem dos mais elementares comportamentos altruístas unilaterais.

Por outro lado, sendo a cooperação um investimento recíproco num jogo iterado, a própria “reciprocidade” pode ser uma forma de coagir indivíduos a cooperar, quando se assume uma relação entre favores dados e recebidos. Logo, numa determinada iteração, um indivíduo poderá estar coagido a cooperar por via da reciprocidade: o que não deixa de ser uma violação bárbara do seu livre arbítrio.

Este tipo de cooperação é sustentado pela reputação, ou seja, indivíduos que cooperam com os demais obtêm uma boa reputação e é mais fácil obter a cooperação dos outros em interacções futuras. A situação seria ideal caso não existisse o problema da coacção via reciprocidade.

Neste caso, se os actores se comportarem com oportunismo, quebrando compromissos assumidos, é natural que os demais retaliem na “jogada” seguinte, não cooperando com os primeiros. Isto leva a que o colectivo se desagregue, conduzindo invariavelmente ao individualismo, pois não é possível qualquer tipo de interacção estratégica baseada unicamente no comportamento oportunista dos actores envolvidos (Friedberg, 1998).

Em função do referido, nenhuma coordenação das acções seria possível, uma vez que cada indivíduo procuraria maximizar o seu próprio bem-estar em detrimento do bem-estar colectivo. Contudo, se pelo contrário, alguém adoptasse uma postura altruísta unilateral, correria o sério risco de ser explorado por outros indivíduos. Claro está, que não se consideram nesta assumption qualquer efeito moral nas decisões de cada um.

Logicamente, existe uma espécie de “risco moral” a ter em conta nas acções de um indivíduo e por isso deve-se sempre incluir em qualquer análise este factor de imprevisibilidade, resultante de um qualquer desvio à conduta moral de cada um, que as acções anteriores não faziam prever.

É verdade que as restrições morais são sempre instáveis, e se não existir um mecanismo que regule ou coaja o indivíduo a cumprir acordos de cooperação com os demais, tudo depende do suporte mútuo e da vontade de partilhar informação, conhecimentos, competências e responsabilidades.

A vigilância, a punição e o ostracismo, são mecanismos de regulação e/ou de controlo que criam soluções no sentido de restringir as deslealdades e, simultaneamente, regular o comportamento cooperativo entre indivíduos. Para além disso, ajudam também a evitar os sentimentos de vingança que usualmente resultam na utilização de estratégias de retaliação. É, neste sentido, e só neste, que defendemos a validade moral das sanções: quando é utilizada com o intuito de fazer valer o cumprimento dos compromissos assumidos entre os actores e defender os indivíduos honestos dos desonestos. Ademais, o recurso à sanção interna, que impõe “multas” aos “transgressores”, pode ser eficaz o suficiente para constituir um padrão moral capaz de defender os “desonestos” da sua própria estratégia “trapacenta”.

De qualquer forma, a curto prazo, “trapacear” pode fornecer vantagens superiores à honestidade, o que é, em princípio, bastante nefasto para o desenvolvimento do comportamento cooperativo. Todavia, a médio e longo prazo, os “desonestos” tendem a criar uma má reputação que despoleta sentimentos de vingança nos demais, o que usualmente acaba na exclusão destes indivíduos do processo de interacção.

É neste sentido, que as tentativas para entender a cooperação entre membros da organização educativa podem assentar, em boa parte, na chamada, “reciprocidade forte” (Gintis, 2000b; Henrich et al, 2001), que inclui a propensão para punir aqueles que violam as normas de cooperação, mesmo que tal forma de punição acarrete um custo pessoal, quando não é plausível esperar que esses custos sejam alguma vez ressarcidos.

Trivers (1985) afirmou que os seres humanos evoluíram um senso de justiça para se proteger contra a fraude em relações recíprocas e seria certamente uma displicência grave não aproveitar esta vantagem exclusiva da espécie humana em função da manutenção dos comportamentos pró-sociais.

De facto, entre as espécies que vivem em sociedade, os seres humanos são os únicos que possuem a capacidade de formular e comunicar regras de comportamento e de infligir pesados castigos para o desertor (Bingham, 1999). A cooperação pode ser então sustentada em simultâneo pela reciprocidade e pela ameaça de ostracismo, assente na premissa de que

quanto mais ameaçada está a unidade do grupo, mais necessária é a cooperação para a sua sobrevivência. Ou seja, em grupos onde funciona a reciprocidade forte, os benefícios da conformidade revertem como um benefício para a manutenção da unidade de grupo.

Neste sentido, pode afirmar-se que a reciprocidade forte é uma estratégia evolutiva estável na manutenção dos grupos, uma vez que a punição onerosa de desertores poderá aumentar o vínculo cooperativo em iterações futuras, gerando um retorno positivo para quem opte por cooperar.

Nas organizações educativas, a reciprocidade forte pode funcionar como um mecanismo vital tanto para a definição dos princípios éticos em que se desenrolam os processos de interacção, como para a propagação dos valores que conduzem à colegialidade.

Note-se que o altruísmo recíproco supõe expectativas mútuas de que um favor concedido venha a ser retribuído no futuro. Esta reciprocidade funciona sem quaisquer habilidades cognitivas avançadas e sem necessidade de recorrer a um mecanismo de punição; facto que o distingue da reciprocidade forte. Mas, é certo que, numa lógica de grupo, ao configurar-mos uma situação em que a possibilidade de punição fosse simplesmente removida, correríamos o risco da deterioração das relações de cooperação e consequentemente da desagregação do grupo.

Por outro lado, perante o perigo de ostracismo criado pela punição da dissidência, podem emergir comportamentos conformistas de adaptação às regras estabelecidas. Resta saber até que ponto esse comportamento conformista irá estabilizar a cooperação, protegendo-a dos dissuasores, ou simplesmente criar revolta contra o sistema que o criou.

Digamos que, a situação ideal seria que cada um encontrasse o benefício próprio na cooperação com os outros. A cooperação, definida desta forma, evitaria frustrações e/ou conflitos; e dispensaria quaisquer medidas punitivas.

V. O dilema da reciprocidade forte e a supressão da dissidência

Já foi referido que nem toda a cooperação parte da confluência de acções ou de pensamentos dos actores envolvidos, e muito menos de mecanismos de regulação ou controlo⁹.

Em parte, a coesão dos grupos de trabalho resulta da convergência de valores, modos de pensar e crenças comuns. Como a coesão tende a ser sobrevalorizada é vulgarmente protegida de quaisquer perturbações. Todavia, esta perspectiva acarreta um problema: conduz à auto-censura, exclusão de informações dissonantes e supressão de diferenças de opinião no grupo, exercendo pressão sobre os dissidentes. Como a dissidência é frequentemente reprimida, cria-se uma ilusão de unanimidade, mesmo que, na verdade, se esteja a condicionar o livre arbítrio dos indivíduos que possuam opiniões divergentes do resto do grupo. Assim, os membros da organização tendem a desenvolver uma moralidade grupal, com exclusão dos dissidentes, o que leva a concluir que a reciprocidade forte existe também numa vertente que não inclui a punição onerosa como estratégia.

É assim que, paradoxalmente, em termos evolutivos, os comportamentos pró-sociais manifestados pelos membros da organização, se associam intimamente às tendências

9. O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum.

agressivas de exclusão. Ou seja, a motivação que conduz à cooperação, é semelhante à que leva a discriminar os potenciais dissidentes.

Esta concepção de cooperação, assente numa ditadura grupal, com forte policiamento da dissidência, deve-se combater amargamente. Contudo, para combatê-la é antes necessário entendê-la.

Em primeiro lugar, há que perceber que o colectivo social não tem existência fora das acções dos membros individuais. Assim, a estratégia de um grupo é uma sequência incessante de acções individuais, onde cada acção não é uma forma isolada, mas sim um elo de uma cadeia de acções que juntas formam uma acção de nível superior visando também uma finalidade mais abrangente.

Partindo deste princípio, Pereira (2004, p.74) explica que “um dos factores que mais contribui para a coesão dos grupos é a verificação pessoal de que nesse grupo aumenta a probabilidade de cada um atingir as suas próprias finalidades”. Neste sentido, podemos afirmar que a acção colectiva é viável, se cada actor da organização reconhecer o benefício do trabalho em grupo: quer este contribua manifestamente para um benefício pessoal, quer contribua para um benefício colectivo ou, ainda, na melhor das hipóteses, contribua para ambos.

Todavia, na organização educativa, a situação envolve contornos mais complexos e o sucesso dos grupos não se pode explicar simplesmente em função de custos e benefícios, sejam estes individuais ou colectivos.

Neste sentido, as forças que apoiam o comportamento cooperativo podem incluir o altruísmo recíproco, a reciprocidade forte, a manutenção do grupo por afinidades ou a lógica selectiva do grupo, dependendo da situação e do contexto de interacção. Os próprios actores organizacionais são observados no seio de um contexto social sofisticado em que intervêm simultaneamente os efeitos da empatia social e da empatia cognitiva.

As opiniões divergem. Por exemplo, segundo Gouldner (1960, p.15) a maior parte da conduta pró-social explica-se pela norma da reciprocidade, ou seja, pela convicção generalizada que “devemos fazer aos outros certas coisas porque as fizeram previamente a nós”. Mas, como já foi referido, este tipo de transferência mútua de benefícios pode não ser suficiente para manter a cooperação, caso os indivíduos quebrem o compromisso de reciprocidade.

Como resposta a esta insuficiência, a reciprocidade forte, tal como definida anteriormente, possui um mecanismo de sanção para indivíduos que possuam a tendência para quebrar compromissos de reciprocidade, condicionando estes indivíduos ao comportamento cooperativo.

Nasce assim o seguinte dilema: quando a dissidência na organização educativa aumenta, as diferenças ideológicas que afastam os indivíduos são as mesmas que motivam para o debate de ideias favorecendo uma dinâmica organizacional mais convincente. De qualquer forma, durante esses períodos críticos, os ganhos futuros da cooperação tornam-se muito incertos, uma vez que a probabilidade do grupo se dissolver também aumenta substancialmente. Com um aumento excessivo do número de dissidentes, a ameaça de ostracismo que mantinha os indivíduos acorrentados às regras de uma cooperação induzida (reciprocidade forte), perde importância, iniciando o fim dos laços cooperativos.

Surge ainda outro factor a ter em conta: qualquer equilíbrio torna-se mais instável à medida que o grupo aumenta de tamanho (entenda-se em número de elementos). Enquanto num grupo pequeno os comportamentos individuais podem ter efeitos sinérgicos, num grupo maior, os indivíduos que optem por impor as suas ideias são vistos como dissidentes a ser eliminados em prol da unidade do grupo.

Por exemplo, no contexto actual com a criação dos agrupamentos de escolas, os grupos tendem a ser cada vez mais numerosos. À medida que aumenta o número de indivíduos em interacção, os valores pró-sociais e o vínculo moral tornam-se cada vez mais frágeis. Falta-lhes, é certo, o reconhecimento individual, a constância e a reciprocidade latente que se consegue com maior facilidade nos grupos menores.

Para além disso, a formação de grupos com um número grande de cooperadores é muito improvável e, qualquer resultado pode ser facilmente interrompido por comportamentos idiossincráticos, informação imperfeita sobre a estratégia dos demais indivíduos em interacção, ou outros acontecimentos estocásticos (e portanto altamente imprevisíveis).

Uma condição necessária (mas não suficiente) para o sucesso dos grupos de trabalho é o apoio ao princípio da “inteligência colectiva”, que incentiva a formação da produção intelectual através da comunicação horizontal entre membros da organização. Desta forma, se as organizações actuarem no sentido de promover uma maior interacção entre as pessoas, constituindo grupos activos de trabalho, o conhecimento individual é colectado e propagado em todo o âmbito organizacional.

É assim que se desenvolvem processos de socialização autênticos: permitindo aos actores organizacionais aprenderem uns com os outros, constituírem-se sujeitos sociais concretos e adquirirem, como indivíduos, as competências que os capacitam tomar parte dos processos de entendimento compartilhado e neles afirmarem a sua própria identidade (Cortis, 1980).

Para além do referido, estudos de cariz praxeológico mostram que um indivíduo reúne tanto mais probabilidade de se comportar altruisticamente quanto maior a sua capacidade empática, tratando-se, neste caso, de um comportamento que nada tem que ver com benefícios de compensação e troca. Aliás, esta perspectiva está afastada de uma matriz de custos e ganhos pois acentua uma tendência para o indivíduo ser percebido como tanto mais altruísta quanto maior for a sua conduta pró-social. Embora de incontestável conveniência, esta abordagem não tem desenvolvimento no presente artigo, mas certamente será algo a explorar em investigações futuras.

VI. Considerações finais

Podemos dizer que em contexto organizacional, o altruísmo recíproco, que pressupõe a retribuição de ajudas ou favores em função da interiorização da norma de reciprocidade, pode facilmente evoluir para a reciprocidade forte que penaliza quem desonra os compromissos de cooperação. No entanto, em ambos conceitos, se pode verificar uma sobreposição de uma lógica retributiva, com penalização da dissidência, a uma lógica distributiva, que beneficia quem procura integrar o outro aceitando a negociação de ideias.

Aliás, qualquer tipo de reciprocidade desloca a motivação original para cooperar, através de processos de emancipação cultural e emocional dos indivíduos em interacção, para uma espécie de ritualização; sendo que, o mencionado ritual, não inclui a análise das preferências, desígnios ou modos de pensar do indivíduo, mas somente a sua capacidade para reciprocitar.

O dilema da reciprocidade forte, segundo o qual os mecanismos que coagem o indivíduo a reciprocitar são os mesmos que podem despoletar o aumento da dissidência, assenta em todos estes pressupostos.

É neste sentido, que receber ajuda pode ser uma experiência bivalente e complexa. De facto, com o aumento da dissidência, os mecanismos punitivos que sustentam a reciprocidade perdem eficácia, indiciando o fim dos laços cooperativos.

Ainda a salientar que a modelação através da teoria de jogos, em particular partindo da forma iterada do dilema dos prisioneiros, permite entender o altruísmo recíproco, mas não possui o mesmo poder explicativo para a reciprocidade forte, e mostra total incapacidade para o resolver.

A insuficiência da teoria de jogos é aqui clara e assumida. Note-se que, neste campo, o resultado da interacção entre “jogadores estratégicos” pode ser “medida” através de decisões individuais. Desta forma, embora o acto de escolher resulte sempre de uma decisão entre várias opções abertas, cada acção individual é estritamente limitada nas suas consequências imediatas. E se queremos chegar a algumas conclusões correctas, devemos antes de tudo olhar para essas limitações.

O problema em explicar o acto altruísta através de uma matriz de custos e ganhos é que este procedimento leva apenas em conta o sujeito do ponto de vista epistémico. Ou seja, o altruísmo, como competência do indivíduo para construir benefícios mútuos a partir do cálculo dos custos envolvidos, só é conciliável numa perspectiva de sujeito epistémico (genérico e formal), e não do ponto de vista psicológico (individual e concreto).

Neste âmbito, a análise dos resultados da interacção entre indivíduos, como resultado da referida matriz de custos e ganhos, tem bloqueado o acesso a uma compreensão satisfatória dos problemas praxeológicos envolvidos naturalmente nas interacções estratégicas entre indivíduos. Isto deve-se, sobretudo, ao facto de não fazer sentido deliberar acerca do perfil psicológico de um indivíduo conhecendo apenas as suas decisões num jogo estratégico. Tampouco é esse o objectivo da teoria de jogos. Tão grande é aqui a sua insuficiência.

O dilema da reciprocidade forte pode ser entendido como uma armadilha social, tal como foi descrita no capítulo IV, mas desta feita, pelo seu grau de complexidade é simplesmente ininteligível à luz da teoria de jogos e da decisão.

Para a teoria de jogos, não é assumido que o actor tenha, necessariamente, pleno conhecimento de todos os resultados gerados pelas decisões individuais, mas presume-se que a extensão e a precisão do conhecimento que esse actor possui das consequências das suas escolhas estejam especificadas pelo princípio da escolha racional.

Por sua vez, o conceito de racionalidade que serve de suporte ao jogo estratégico está directamente relacionado com o facto de, na tomada de decisão, o jogador aplicar a lógica às suas escolhas e usar evidências empíricas como factor de imparcialidade.

Todavia, a característica mais eminente do homem, a razão, actua no âmbito da reciprocidade social, o que leva à conclusão de que o indivíduo age, antes de mais, condicionado por factores de ordem social, e estes não são levados em conta na modelação via teoria de jogos.

De certa forma, a concepção etológica do ser humano como ser biologicamente cultural e social, para a qual a evolução concebeu apropriações bio-psicológicas particulares para a vida em sociedade, determina a razão pela qual não podemos viver isolados. Por esta razão, não se pode entender o funcionamento de uma organização educativa à margem da percepção das formas elementares de agir por parte dos seus membros. É assim que cada professor deve ser considerado: um agente sócio-político na sua forma de agir culturalmente e eticamente nas relações interpessoais em contexto organizacional e nunca como um autómato mecanizado ao serviço de desígnios políticos inconstantes e pouco credíveis.

VII. Bibliografia

- Axelrod, R. & Hamilton, W.D. (1981). The evolution of cooperation. *Science*, 211, 1390-96.
- Bertrand, Y., & Guillemet, P. (1988). *Les organisations: Une approche systémique*. Paris: Télé-université.
- Bertrand, Y., & Valois, P. (1994). *Paradigmas educacionais, Escola e sociedades* (trad.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Bilhim, J. (2008). *Teoria organizacional: estruturas e pessoas* (6a ed.). Lisboa: ISCSP.
- Busino, G., & Valade, B. (1998). La valeur de la sociologie, Les travaux de Raymond Boudon. Paris: *Revue européenne des sciences sociales*, Cahiers Vilfredo Pareto, Librairie Droz Genève.
- Cortis, G. (1980). *O contexto social do ensino*. (Saúl Barata, trad.). Lisboa: Livros Horizonte.
- Crozier, M. (1971). *La société bloquée*. Paris: Ed. du Seuil.
- Crozier, M., & Thoenig, J.C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Paris: *Revue française de Sociologie*.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M. (1995). *A crise da inteligência - ensaio sobre a capacidade de reforma das elites*. (Tradução de Maria Nunes e Ana Barquinha, trad.). Lisboa: Instituto Piaget. (Obra original publicada em 1993).
- Cunha, P. (1996). *Ética e educação* (1ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Éditions du Seuil.
- Gouldner, A. W. (1976) *The Dialectic of Ideology and Technology: The Origins, Grammar, and Future of Ideology*. New York: Seabury Press.
- Innerarity, D. (2009). *A sociedade invisível* (trad.). Lisboa: Editorial Teorema, SA. (Edição original de 2004).
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações* (1a ed.). Lisboa: Publicações Dom Quixote. (obra original publicada em 1979)
- Paula, A. (2000). As inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, Ano II, n. 16, set 2002.
- Pereira, O. (2004). *Fundamentos de comportamento organizacional* (2a ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Resende, J. (2008). *A sociedade contra a escola?, A socialização política escolar num contexto de incerteza*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Trivers, R. (1971). *The quarterly review of biology*, Vol.46, No 1, pp. 35-57.
- Verdasca, J. (2010). *Temas de educação: administração, organização e política* (2ª ed.). Lisboa: Edições Colibri.

Documentos Policopiados:

- Beirante, D. (2012). *A cooperação nas organizações educativas em contexto de imprevisibilidade e incerteza*. Dissertação. Mestrado em Ciências da Educação. Évora: Universidade de Évora.

(In)cumplicidades de solidão e de solidariedade no ensino superior: a reconstrução da identidade profissional

Elisabete Ferreira*

Susana Cristina Pinto**

Cândida Mota***

Resumo

Pretende-se fazer uma incursão pelos itinerários identitários de uma docente do ensino superior politécnico. Colocamos em evidência a sua identidade profissional (re)construída em ambientes de solidão e de solidariedade profissional. Através de narrativas (Clandinin & Connelly, 2011), damos conta de recortes de experiências que ajudam os sujeitos a reafirmarem as suas identidades, permitindo ao outro ler-se nas similitudes e nas diferenças. Cruzam-se, assim, as solidões de uma professora neófito – que neste estudo foi designada por Beatriz – com as solidariedades de uma professora com larga experiência docente – Mariana¹ – e também com as solidariedades dos estudantes preocupados com uma ética do cuidado.

Trata-se, concomitantemente, de um estudo qualitativo, de natureza descritiva e interpretativa (Van de Maren, 1996), porque se dá voz às experiências, interpretando-as de forma analítica; estando alicerçadas / suportadas em relatos, extratos de registos escritos, que são fundamentados e interpretados à luz de condicionantes / pressupostos teóricos de referência.

Este artigo pretende, portanto, alertar para os (des)encantos da lecionação no ensino superior, no sentido da solidão d(n)o percurso profissional d(n)os / entre pares da mesma instituição e da superação desta solitude da professora no seio da mesma comunidade, através de solidariedades e de partilhas relacionais várias. Nesta lógica, o pretexto de reflexão que aqui se intenta, alicerça-se no processo de educação enquanto projeto de humanização das relações humanas (Ferreira, 2012).

Neste seguimento, o presente texto afigura-se como um debate de cumplicidades com aqueles que aceitaram narrar-se; e assume-se, pela controvérsia que gera, como um impulsionador do saber teórico e como um contributo ao desenvolvimento da cientificidade no campo educativo (Correia & Matos, 2001).

Palavras-chave: Narrativas, identidade profissional, solidão, solidariedade, ensino superior.

Abstract

This article intends to alert to the disenchantment of teaching in higher education, on what respects to the loneliness felt between members of the same institution during their professional paths, and the overcoming of this feeling by sharing solidarity and relational experiences.

*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade do Porto, elisabete@fpce.up.pt.

** . Ceief - Universidade Lusófona, spinto.cristina@gmail.com

***. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade do Porto, mota.candida@gmail.com

1. O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum.

The reflection presented here is based in the education process as a project of humanization of human relations (Ferreira, 2012). This is a qualitative study of descriptive and interpretive nature (Van Maren, 1996), because it gives voice to the experiences, interpreting them analytically and supporting them by reports and extracts of written records, which are grounded and interpreted by theoretical assumptions of reference.

Keywords: *Narratives, professional identity, solitude, solidarity, higher education.*

Nota introdutória

Pretende-se, neste artigo, dar significado ao percurso profissional de uma docente do ensino superior politécnico, Beatriz, cujas singularidades a colocaram num patamar de solidão e solidariedades na/com a profissionalidade docente.

De educadora de infância a docente do ensino superior politécnico, Beatriz vê esta “passagem para a outra margem” como um projeto de si. Neste patamar de professora principiante, aceitou o desafio de um voo em terreno incerto, sem coordenadas securizantes e um desafio de se (re)construir sob a alçada de profissionais com mais experiência e, portanto, supostamente semeadores de éticas cabais.

Cedo se confrontou com comportamentos estratégicos “nem sempre compatíveis com uma pretensa ética profissional” (Correia & Matos, 2001, p. 16). Nessa turbulência relacional vivenciou momentos de solidão e de erosão profissional. Num outro “lado da linha”, a sua eis professora, Mariana, apresentava uma atitude empática para com a situação. Habitava a similitude de desconforto e desencanto com a máquina técnico-burocrática (Correia & Matos, 2001, p. 16) do seu local de trabalho. Compreendia-a e encorajava-a. Tornaram-se, assim, cúmplices e tentavam, mutuamente, enfrentar estas dualidades paralisantes. Paralisante, porque o individualismo institucional é uma modalidade que transporta “solidariedades mecânicas” que incitam os sujeitos “a viver sob o signo da solidão e do sofrimento profissional” (Correia & Matos, 2001, p. 22). Paralisantes, porque inibidoras de desenvolvimento profissional.

Refletimos, assim, sobre os ambientes de trabalho no ensino superior e sobre a urgência do “reconhecimento da necessidade de uma ética de cuidado e relação [...] que se realiza através das práticas colaborativas e ou das perspetivas referenciadas pelos professores face às ocupações e ao grau de satisfação” (Ferreira, 2012).

De facto, e secundando bibliografia da especialidade, pessoal docente bem motivado pode, com apoio apropriado, construir uma reputação nacional e internacional tanto para si como para a instituição. Contudo, “tendências globais como a massificação, os controlos de gestão e a deterioração dos [climas interpessoais] podem ter um impacto negativo nos docentes e nas instituições de ensino superior” (Machado *et al.*, 2011, p. 168). Subsistem, de igual forma, evidências de que a satisfação profissional está intimamente relacionada com a motivação dos trabalhadores e, embora existindo diversos estudos mundiais arrolados nesta temática, ainda muito pouco é conhecido no contexto do ensino superior em Portugal (Machado *et al.*, 2011).

Supportando-nos em (e simultaneamente convocando) assunções teóricas para a presente investigação, o escrito dá-nos conta das interações concebidas entre Beatriz, os seus pares e Mariana, como forma de gerar significados relacionais (Shields, 2003) e de superar as adversidades identitárias. As narrativas (descritas neste artigo) pressupõem a ideia de que

todo o conhecimento se envolve num desejo de nos descobrirmos a nós mesmos e de descobrirmos o outro. Há aqui uma relação recíproca entre o eu, o outro e o contexto. O mesmo será dizer que a profissão docente como construção coletiva, processual e multidimensional tem a escola como espaço formativo privilegiado (Ferreira & Ramos, 2011).

1. *Design* metodológico

O presente estudo enquadra-se num paradigma qualitativo da investigação. Na terminologia de Van der Maren (1996), optámos por um estudo de natureza descritiva e interpretativa, na medida em que se pretende descrever uma realidade para a tornar inteligível.

Por conseguinte, optou-se pela partilha de vivências que se tornaram facilitadoras da comunidade do discurso, isto é, de dar significado ao seu conteúdo e à forma como foram trocadas as ideias que agora se exprimem.

Mariana transportou, assim, um discurso que incitou Beatriz a ver-se nas e sobre as suas narrativas, no sentido em que as histórias de vida são concebidas, como “uma pedagogia restauradora da reflexividade na aprendizagem”, sendo que a “abordagem formativa” da “experiência”, também ela “formadora”, acaba por mobilizar “todo um trabalho de reflexividade sobre a sua identidade, necessidades, escolhas, decisões e sobre as próprias ideias”. Logo, a experiência formadora surge “como processo de transformação e atribuição de sentido. Implica uma articulação entre actividade, sensibilidade, afectividade e raciocínio” (Gomes *et al.*, 2006, pp. 29- 32).

Conscientizamo-nos da necessidade de operar de forma incisiva na reflexividade das experiências vivificadas pelas duas docentes, (ainda mais) pelo facto de os seus ambientes de trabalho parecerem evidenciar características de uma certa solidão – relativa à relação entre pares – e também de solidariedade relacional – dos alunos em face à situação vivificada e testemunhada pelos estudantes, que permaneceram como ‘andaimos’ das identidades pessoais e profissionais.

Neste artigo apresentamos e, portanto, discutimos os resultados de uma pesquisa exploratória sobre a solidão e a solidariedade relacional, registada nos quotidianos da docência no ensino superior politécnico. A investigação abarca a linha temporal de um ano letivo (2010/11), altura em que Beatriz exerceu as funções subjacentes à categoria de Professora Adjunta Convidada do aludido Instituto Politécnico, localizado no norte do país.

Tal propósito realizou-se a partir da articulação de dados empíricos (narrativas) e de revisão da literatura (fundamentalmente sobre identidade profissional e sobre as relações de solidariedade). Os resultados foram, assim, obtidos a partir de múltiplas fontes, incluindo diálogos, *e-mails* e mensagens escritas via telemóvel (SMS). Posteriormente emergiram as seguintes categorias interpretativas: i) incumprimento do direito à confiança; ii) delação agressiva; iii) comentários depreciativos e preconceituosos; iv) tratamento discriminatório e excludente; v) proibição de realizar tarefas pedagógicas; vi) inibição de desenvolvimento profissional.

Considerando a problemática mencionada, os principais objetivos da presente incursão foram: descrever, refletir e fundamentar as experiências / vivências de uma professora neófito; enquadrar o papel solidário dos estudantes e de pares do mesmo ofício (Mariana) no desenvolvimento profissional da docente; (re)construir a identidade profissional fragmentada a partir da reflexividade das narrativas.

2. Epifanias experienciadas e vividas

Apresentamos episódios e epifanias experienciadas e sentidas por Beatriz, que se afiguram em peripécias de solidão / solidariedade, de (in)satisfação e de (des)crença académica.

De sublinhar que no quadro seguinte, desenhado a partir das concetualizações de Coleta e Miranda (2001), Redinha (2003), assim como da análise de conteúdo dos dados empíricos, apresentam-se narrativas representativas da situação do ambiente supra aludido, relatados por Beatriz a Mariana através de narrativas orais e escritas. Muitos outros haveria para contar, no entanto, optou-se por uma condensação aglutinadora dos aspetos mais significativos, transcritos em excertos de episódios / narrativas (de 1 a 10), quadro 1, que deram origem às categorias supra e infra mencionadas:

Quadro 1 - Excertos de episódios / narrativas vividos e sentidos e respetivas categorias

Categorias	Episódios / Narrativas
Incumprimento do direito à confiança	Aquando da entrada na instituição assistiu-se a um ambiente que nada fazia supor a possível existência de mal-estar institucional, muito embora não tenha sido claro o ambiente de colegialidade. Diversas vezes, Beatriz se deparou com um clima de formação envolto em secretismo, isto é, os processos e procedimentos não eram claros à partida, esta teve que os descobrir por si própria ou apoiar-se na informação dos alunos. (Episódio 1)
Delação agressiva	A colega X., membro da Coordenação do Mestrado, entregou na Direção uma reclamação acusando Beatriz de desrespeitar a hierarquia em atos de Defesa Pública de Mestrado em que esta última era orientadora de um aluno. Esta queixa / reclamação fundamentou e documentou, assim, o facto de X. se recusar a presidir aos restantes júris em que Beatriz estava presente como orientadora e supervisora de alunos, devido ao facto de Beatriz não corroborar todos os pontos de vista de X., mesmo que as posições de Beatriz fossem as únicas previstas nos normativos interno-legais em vigor na instituição. Por conseguinte, essas Defesas foram alteradas em termos de data (atrasando o processo de finalização do Mestrado de 31 alunos, em cerca de 2 meses) e também foram nomeados outros Presidentes do Júri, sem se ter estabelecido um diálogo com Beatriz. De acrescentar que a colega X., (com grau de licenciatura tirado na instituição onde ambas trabalhavam), insurgiu-se sobre o desempenho profissional de Beatriz, pretendendo atingir / desrespeitar / desautorizar / injuriar a última, com comentários depreciativos acerca do acompanhamento / trabalho de orientação, culminando com a atribuição de baixas classificações, única e exclusivamente aos alunos de Beatriz e não aos alunos de outras orientadoras. A colega X. não conseguiu congregiar provas documentais ou físicas da acusação; pelo contrário, os alunos envolvidos nas aludidas defesas tiveram a iniciativa de reunir com a direção e com X. (que tinha sido também sua professora) para afirmar / denunciar que a sua orientadora tinha sido desprestigiada / desacreditava publicamente a nível do seu trabalho de orientação / supervisão de estágio, apesar de, na opinião dos alunos, a professora Beatriz ser um exemplo de vida: desempenho com profissionalismo, não só a nível académico, como interpessoal e de fortes relações humanas. (Episódio 2)
Comentários depreciativos e preconceituosos	Ao telefone, e na presença de Beatriz, a Coordenadora de Departamento referia-se à Beatriz dizendo: “essa pessoa não tem valor nenhum, nem a sua opinião é tida em conta no Instituto”, incitando a Diretora do Centro de Estágio V. (no qual Beatriz era supervisora) a apresentar uma queixa formal no Instituto. (Episódio 3)

Tratamento discriminatório e excludente	<p>Percebia que existiam reuniões entre colegas da mesma área, das quais Beatriz não tinha conhecimento. (Episódio 4)</p> <p>Sabia pelas alunas que havia formação interna e tal não lhe era comunicado pelas colegas e/ou Coordenadora, mas sim por conversas informais com as alunas e por correio eletrônico. (Episódio 5)</p> <p>No refeitório assistia-se a um ambiente físico de separação e exclusão. (Episódio 6)</p> <p>Face a um episódio de doença (já provocada por este mal-estar profissional), nenhum dos membros da instituição (quer colegas, quer superiores) mostrou interesse em saber o que se passava com Beatriz. (Episódio 7)</p> <p>Não renovação de contrato, sem qualquer tipo de justificação. (Episódio 8)</p>
Proibição de realizar tarefas pedagógicas	Desde o término do 1.º semestre, não foi atribuída qualquer tipo de tarefa (quer letiva quer não letiva). Beatriz encontrava-se no gabinete partilhado com a Coordenadora, sem que esta última, praticamente, comunicasse ou sorrisse de forma espontânea. (Episódio 9)
Inibição de desenvolvimento profissional	Indeferimento de autorização para frequentar várias formações (congressos e seminários). A não resposta, e portanto da ignorância de sucessivos e-mails ao longo do ano letivo, foi sentida como uma negação. (Episódio 10)

3. (Re)construindo a identidade profissional

Face às serendipidades vivenciadas por Beatriz, supra categorizadas como incumprimento do direito à confiança (episódio 1), percebe-se que na entrada para o mundo do trabalho, vivenciou um choque com a realidade, gerado eventualmente pelo impacto com as regras de um mundo diferente (Cordeiro-Alves, 2001). Experimentou a dualidade entre um “voou prazeroso” de iniciação profissional e um “voou em terreno incerto” e sem coordenadas securizantes (Azevedo, 1999 p. 33). As coordenadas espectáveis revestiram-se de “experiências positivas conducentes a uma maior realização pessoal e profissional num quadro de solidariedade entre pares” (Baptista, 2005, p. 11). Ora, esta inexistência de solidariedade fez emergir, inevitavelmente, os stressores típicos desta etapa de iniciação profissional, fazendo-a correr riscos pessoais e profissionais elevados (Formosinho, 2000 cit. Mota-Teixeira, 2009). Assim sendo, a sua identidade profissional ficou comprometida, conforme nos dá conta o episódio 10, categoria inibição de desenvolvimento profissional.

Repare-se que Feldman (2001, p. 56) apontou para uma eficácia do desenvolvimento profissional assente em “novas orientações que lhe pareçam razoáveis, compreensíveis, benéficas em situações particulares e em sintonia com os seus objectivos pessoais”.

Só estas condições permitir-nos-ão enveredar por um caminho de crescimento profissional. É, por isso, recomendável que tenhamos em conta os múltiplos obstáculos e dificuldades, nomeadamente de natureza emocional – motivação, disponibilidade, compromisso e estabilidade emocional dos professores – e de natureza social – a cultura educativa do seu grupo profissional e a instituição em que trabalhamos (Day, 1999).

A cultura educativa do grupo profissional com que Beatriz convivia era fechada e, portanto, impeditiva da construção de um projeto de si. Registe-se aqui a narrativa 2, que evidenciou um tipo de individualismo profissional associado a fragilidades de ética profissional e de cuidado relacional. Redinha (2003) descreveu a realidade enquanto comportamentos que violaram a reputação pessoal ou profissional, colocando o trabalhador em situações de uma certa humilhação. Parece-nos que os climas interpessoais ainda estavam longe das demandas e exigências da reflexividade. Note-se, aliás, que estas, na atualidade

emergente, romperam, de algum modo, com os conceitos pré existentes sobre a profissão. Hoje, já não se trata de formar a Pessoa, singular ou plural, nem construí-la numa perspetiva curricular e metodológica; hoje, trata-se de capacitar o indivíduo para construir um projeto de si (Branco, 2004).

Assim, construir um projeto de si poderá apontar para trajetórias de envolvimento e desenvolvimento consigo próprio e com o outro. Neste encaixo, consideramos que o apoio formativo aos professores principiantes deveria passar por um amparo de cuidado relacional, isto é, por solidariedades institucionais que os ajudassem a gerir as relações com o contexto, com o processo e com ele próprio. Pela análise de conteúdo, pudemos verificar que aconteceu exatamente o oposto com Beatriz, como se pode ler no episódio 3, o qual foi categorizado como comentários depreciativos por parte da Coordenadora.

Sublinha-se que a perspetiva sociológica concebeu a identidade como uma *unitas multiplex* (Estrela, 1997), assumindo-a como um resultado simultaneamente “estável e provisório, individual e coletivo, subjetivo e objetivo, biográfico e estrutural, dos diversos processos de socialização que em conjunto, constroem os indivíduos e definem as instituições” (Dubar, 1997, p. 105). Nesta lógica, a construção identitária de Beatriz ficou comprometida, devido ao tratamento discriminatório e excludente, que os vários episódios (4 a 7), incluídos nessa categoria, narraram. Esta experienciou a identidade como “um sentido de si própria, apoiada numa relação dialética do interior com o exterior, isto é, o indivíduo transaciona a dimensão interpessoal com a intersocial” (Costa, 1991, p. 47), trazendo à tona lógicas de insatisfação profissional.

Estas, como é sabido, poder-se-ão apresentar enquanto inibidoras do desenvolvimento profissional, tal como a categoria proibição de realizar qualquer tipo de tarefa pedagógica demonstrou, cuja narrativa 8 explicitou. Aliás, segundo Márcia (1980), a identidade aparece como uma estrutura psicológica formada da síntese, não do somatório, de identificações prévias. Ora, esta acomodação criou novas reflexões, novas sínteses e, por conseguinte, novas identificações, que neste caso eram vazias de solidariedade pedagógica, de relação entre pares e de afago institucional.

Neste itinerário, interpretou-se a identidade não como um somatório, mas como um processo no qual que se ergueu uma

“estrutura do eu, uma organização interna numa dinâmica de energias, capacidades, crenças e história individual, cujo desenvolvimento é tanto melhor quanto mais consciente o indivíduo estiver da sua imparidade e similitude com os outros, do seu poder e das suas fraquezas ao traçar o seu caminho e, tanto pior, quanto mais o indivíduo estiver confuso da sua singularidade em relação aos outros e mais recorrer a fontes externas como forma de avaliação de si próprio” (Márcia, 1980, p. 59).

Neste caso, a fonte externa a que Beatriz recorreu quotidianamente foi a Mariana, também a exercer funções docentes num outro Instituto Politécnico. Ocorria, nesta relação de pares, um processo de identificação, um processo de estima / cuidado e um processo de valorização científica. Não esquecendo aqui o papel nuclear que os seus alunos tiveram no apoio, na solidariedade para com uma situação algo adversa e na inquestionável certeza do eficiente desempenho profissional (e até pessoal) de Beatriz.

Podemos ler e sublinhar nesta interação, a identidade como um processo integral, no qual interferiram variáveis individuais, conjunturais e sociais. Nesta digressão,

entrecruzada, o “outro” funcionou como um espelho, um andaime ou um contraste, que, numa relação de alteridade, devolveu a imagem de si (Vieira, 2000). Nesta devolução, o processamento analítico e de síntese (re)situou, (re)construiu e (re)dimensionou a professora neófito, Beatriz.

Entretanto, neste processo em que as duas docentes se narraram, pese embora se sentissem frágeis sob o ponto de vista da identidade profissional, elas perceberam que sem este jogo de identificações (negativas *versus* positivas) não haveria lugar para a formação da identidade. Note-se que o indivíduo não tem consciência imediata deste jogo processual (desequilíbrio / equilíbrio), na medida em que este atravessamento se constrói “de pequenas peças através de pequenas decisões que funcionam como uma espécie de reagente na personalidade, resultando numa estrutura da identidade” (Costa, 1991, p. 47).

Vulgarmente se expressavam vozes de encorajamento: “vai em frente... não desistas, tu és capaz! És boa profissional e boa pessoa... nem todo o ambiente educativo é assim... Também passo momentos menos bons” (Mariana). Estas vozes cresciam em tempos de grandes turbulências, de decisões difíceis. Foi, por conseguinte, nesta altura, em que a estrutura da identidade precisou de um ponto de referência, que o indivíduo tinha uma maior consciência da sua identidade.

Nesta caminhada tumultuosa de solidão *versus* solidariedade, a identidade profissional erigiu-se em relações plurais positivas e negativas como uma edificação entre:

“O Eu e o Eu
O Eu e o Outro
O Eu e o mundo
O Eu e a circunstância
O Eu e o desejo de ser...
... em confronto!” (Mota-Teixeira, 2009, p. 54).

De facto, nestas relações de alteridade valeu a Beatriz, na ótica de Tap (1998, p. 46), o seguinte: “sentimento de continuidade, de se sentir idêntico a si próprio ao longo do tempo”, pois esta sempre primou por relações interpessoais positivas e de respeito; “representação mais ou menos estruturada face a si próprio e face ao que os outros pensam de si”, nomeadamente a solidariedade e o apoio dos seus alunos e pares externos à instituição; “sentimento de diversidade, experimentando várias personagens”, ainda que com elevadas doses de sacrifício; “visão positiva de si, auto-estima, sentimento de valor pessoal aos seus próprios olhos e aos dos outros”, pois é atualmente professora / investigadora de outras universidades e, em grande medida, a valorização dos seus alunos.

Neste conjunto de indicadores identitários, que giraram em torno da representação de si própria, não se deixou de contemplar o outro, as experimentações diferenciadas de papéis e o tempo enquanto macro estrutura reguladora de si. Nesta construção identitária processual estavam emersas distintas variáveis, tais como, o contacto com o exterior e com a alteridade, que afetavam a visão do mundo dos sujeitos de determinada classe ou grupo social e contribuía para a construção / reconstrução da sua identidade correspondendo ao “entranhamento” do outro. Surgiram, nesta relação, conforme supõe Vieira (1998, p. 21),

“sincretismos resultantes da ‘mestiçagem’ entre o adquirido – a cultura de origem e os contextos já atravessados – e a cultura de chegada, misturada ainda com o projecto do devir. Sincretismos

que correspondem à emergência duma nova dimensão do ser – a terceira – não estática, nunca verdadeiramente acabada, e por isso ainda sujeita a metamorfoses – as reconstruções identitárias”.

Hoje, Beatriz reconstrói-se, abrindo novos horizontes profissionais. Assume-se, então, como um terceiro instruído (Serres, 1993), isto é, numa construção identitária em que funde o *background* já possuído (vivido dolorosamente) e as alternativas profissionais² que lhe surgem de modo agradável e ímpar de relações de colegialidade. E isto, não obstante a narrativa 8, referente à não renovação do seu primeiro contrato de trabalho no ensino superior politécnico.

Notas finais

Neste processo, catártico para as intervenientes, dá-se conta do vivido, narrando-se as (trans)formações que peripécias de um ano lectivo de solidão e de solidariedades relacionais provocaram na história de vida de Beatriz. Um relato de vivências sentidas e com sentidos refletidos *a posteriori*.

Reforçando a importância das narrativas, os principais resultados de um outro ensaio de Pinto (2010, pp. vii-viii) apontaram para o facto de que

“entre o saber oriundo da experiência e o reconhecimento de competências, a experiência foi reavaliada a partir das novas experiências vivenciadas, sendo estas confrontadas com as passadas, parecendo ter sido esta a dinâmica que promoveu o desenvolvimento do sujeito”.

Tendo em mente os objetivos supra mencionados, podemos concluir que a identidade profissional, apesar de ser “feita” interiormente pelo próprio indivíduo – como aconteceu com Beatriz – necessitou do contributo de pessoas significativas, como foi o caso de Mariana e dos estudantes. Estes últimos funcionaram como um referencial, isto é, como encorajadores do seu modo de ser e de estar na profissão. Por outro lado, funcionaram como um espelho que devolveu a imagem que a sociedade tinha a seu respeito. Neste reflexo da imagem, Beatriz atravessou, em cada estágio, uma crise psicossocial entre uma vertente positiva e uma negativa, que a obrigou a refletir, a balançar e a decidir por que direção identitária seguir. Neste trajeto de «achamento» a descoberta do outro foi condição necessária para a descoberta de si (Baptista, 2005).

Então, nesta construção fragmentada da identidade onde se jogaram variáveis da história coletiva e da vida pessoal, afetações a categorias diversas que dependeram do contexto de trabalho (Dubar, 2006), sobressaiu uma perspetiva socio-constructivista, na qual a identidade “constrói-se social e culturalmente durante a vida através das experiências vividas e da sua reflexão, para si (self reflexivo) e partilha com os outros” (Swennen et al cit. Lopes & Pereira, 2012, p. 11).

Apesar do mencionado e (aqui) partilhado sentimento de solidão experienciado, permanece o desejo de Beatriz ser docente do ensino superior, num processo complexo e

2. Investigadora numa outra Universidade; docente noutra instituição de Ensino Superior Politécnico; arguente de numerosas dissertações de Mestrado em várias instituições de Ensino Superior e de viagens marcada para lecionar numa Faculdade estrangeira.

multidimensional de interação, nos quais o conhecimento profissional se configura e é usado no sentido da promoção do desenvolvimento de indivíduos e da sociedade.

Mais uma vez se reitera que os desafios enfrentados pelos profissionais de educação, designados por profissionais do desenvolvimento humano (Baptista cit. Mota-Teixeira, 2009) se desenvolvam em instituições educativas sensíveis a “contextos de desenvolvimento individual e grupal permeáveis às múltiplas expressões da diferença, que admitam e promovam canais de negociação dos conflitos” (Ferreira & Ramos, 2012, p. 10) e favoreçam “o desenvolvimento de uma agência humana autônoma que acentue o simultâneo agir comunicacional e organizacional” (Ferreira, 2007).

Sumarizando, a centralidade do papel do docente torna-o o esculptor fundamental da cultura institucional, na medida em que este tem impacto no sucesso da aprendizagem dos alunos e subsequentemente na qualidade da instituição de ensino superior (Machado et al, 2011). Parece-nos que este axioma poder-se-á constituir como um dos principais motes de desenvolvimento pessoal e humano no seio das histórias de vida e, subsequentes, narrativas das vivências no ensino superior; que, quanto a nós, poderão tender mais para a solidariedade relacional e menos para a solidão.

Referências bibliográficas

- Baptista, I. (2005). *Dar rosto ao futuro, a educação como compromisso ético*, Porto: Profedições.
- Branco, A. V. (2004). *Competência Emocional: um estudo com professores*, Coimbra: Quarteto Editora.
- Clandinin, D. J., & Connelly, F. M. (2011) *Pesquisa Narrativa – Experiências e Histórias na Pesquisa Qualitativa*. Minas Gerais: EDUFU.
- Clandinin, D. J., Downey, C. A., & Huber, J. (2009). Attending to changing landscapes: Shaping the interwoven identities of teachers and teacher educators. (37(2). doi: 10.1080/13598660902806316, pp. 141-154). *Asia-Pacific Journal of Teacher Education*.
- Coleta, J. A. D., & Miranda, H. C. N. de (2001). *O rebaixamento cognitivo, a agressão verbal e outros constrangimentos e humilhações: o assédio moral na educação superior*. Brasil: UNIT. UNIPAM, 01/06/2001. Recuperado em 8, novembro, 2012 em <http://www.assediomoral.org/spip.php?article286>.
- Cordeiro Alves, F. (2001). *A dimensão preocupacional dos professores*. Bragança: Edição Instituto Politécnico de Bragança.
- Correio, J. A., & Matos, M. (2001). *Solidões e solidariedades nos quotidianos dos professores*. Porto: Edições ASA.
- Costa, M. E. (1991). *Contextos de vida e desenvolvimento da identidade*. Porto: INIC.
- Day, C. (1999). *Developing Teachers. The Challenges of Lifelong Learning*. London: Falmer Press.
- Dewey, J. (1971). *Experiência e Educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Dubar, C. (2006). *A Crise das Identidades: a interpretação de uma mutação*, Porto: Edições Afrontamento.
- Estrela, M. T. (org.) (1997). *Viver e construir a profissão docente*. Porto: Porto Editora.
- Feldman, D. (2001). *Ajudar a ensinar: Relações entre didáctica e ensino*. Porto Alegre: Artmed.
- Ferreira, E. (2011). Entre uma ética da administração educativa e uma agência humana como currículo. In C. Leite, J. A. Pacheco, A. F. M., & A. Mouraz (Org.). *Políticas, fundamentos e práticas do currículo*. (pp. 90-98). Porto: Porto Editora.
- Ferreira, E. (2012). *(D)enunciar a autonomia contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia na escola secundária*. Porto: Porto Editora.

- Gomes, M. C; Pureza, J. M, Deus, J. D., Monteiro, D. (Coord.), Martins, I. F., Filipe, O. M., Rafael, I. M., Basto, M. P., Abrantes, P., Brogueira, P., Soares, A., Gomes, C., Videira, J. P., Grosso, M. J., & Martinho, T. D. (2006). *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário*. Lisboa: Direcção-Geral de Formação Vocacional.
- Lopes, A., & Pereira, F. (2012). Everyday life and everyday learning, the ways in which pre-service teacher education curriculum can encourage personal dimensions of teacher identity. *European Journal of Teacher Education*. (35 (1), pp. 17-38).
- Márcia, J. E. (1980). Identity in adolescence, In J. Adelson. *Handbook of adolescent psychology*. New York: Wiley & Sons.
- Mota-Teixeira, C. (2009). *(Re)Construção da Identidade Profissional: Perspectivas e Inquietações dos Educadores de Infância em início de carreira profissional*. Tese de Doutoramento em Perspectivas Didáticas e Áreas Curriculares. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Oliveira-Formosinho, J. (2002). A academização da formação dos professores de crianças. In *Infância e Educação: Investigação e Práticas, Revista do GEDEI*. (n.º4, pp. 19-35). Lisboa: Porto Editora.
- Pinto, S. C. da S. (2010). *Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Um estudo sobre a avaliação de competências no contexto de um Centro Novas Oportunidades*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação. Braga: Instituto de Educação. Universidade do Minho.
- Pinto Alves, C. (2001). Socializações e identidades docentes. (pp. 19-80). In M. Teixeira (Org.). *Ser Professor no Limiar do Século XXI*. Porto: Edições ISET.
- Redinha, M. R. G. (2003). *Assédio moral ou mobbing no trabalho*. Porto: FDUP. Recuperado em 8, novembro, 2012 em <http://hdl.handle.net/10216/24358>.
- Seco, G. M. S. B. (2002). *A Satisfação dos Professores – Teorias, Modelos e Evidências*. Porto: Edições Asa.
- Serres, M. (1993). *O Terceiro Instruído*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Shallcross, L., Ramsay, S., & Barker, M. (2008). Workplace mobbing: Expulsion, exclusion and transformation. In *22nd ANZAM Conference 2008: managing in the Pacific Century*. Recuperado em 15, outubro, 2012 em <http://www98.griffith.edu.au/dspace/handle/10072/22928>.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1991). *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory, Procedures and Techniques*. Newbury Park: SAGE.
- Tap, P. (1996). *A Sociedade Pigmalião: integração social e realização da pessoa*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Van der Maren. (1996). *Méthodes de Recherche pour L' Education. Méthodes en Sciences Humaines*. (2.ª Ed.). Paris, Bruxelles: De Boeck & Larcier S.A. Département De Boeck Université.
- Vieira, F. (2000). The role of instructional supervision in the development of language pedagogy. (n.º 25, pp. 31-40). In *Mélanges Pédagogiques*.
- Vieira, R. (1998). Percursos e Projectos de Vida: O Processo de Construção das Atitudes dos Professores. (n.º 2). In *Antropológicas*.

Cyberbullying en centros de enseñanza básica y secundaria del Alentejo (Portugal)

Benito León del Barco¹
 António Ricardo Mira²
 José L. C. Verdasca³
 Elena Felipe Castaño⁴
 Teresa Gómez Carroza⁵

Resumen

El dominio y familiaridad de nuestro jóvenes con las nuevas tecnologías (generación interactiva) ha provocado que las formas tradicionales de maltrato entre iguales cambien con el transcurrir del tiempo, apareciendo manifestaciones más específicas que se sirven de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación para acosar con ensañamiento a la víctima. Esta nueva forma de maltrato se denomina *cyberbullying* y presenta aspectos comunes con las formas tradicionales de *bullying*, pero también unas características particulares que lo diferencian.

Con nuestro estudio pretendemos responder a las siguientes cuestiones: 1. ¿Cuál es la prevalencia del fenómeno *cyberbullying* y de los diferentes tipos en estudiantes de Educación Básica y Secundaria del Alentejo? y 2. ¿Qué papel juegan el género, la edad y ser usuario de redes sociales en la prevalencia de víctimas y agresores en el fenómeno *cyberbullying*? La selección de los estudiantes se realizó mediante un muestreo polietápico estratificado por conglomerados y selección aleatoria de los grupos en los centros que disponían de varias líneas en los cursos, 7º, 8º, 9º y 10º. El número de participantes fue de 750 estudiantes pertenecientes a 10 centros públicos, considerando un error muestral de 3% y un nivel de confianza de 95,5%.

Palavras clave: Cyberbullying, víctimas, acoso escolar, adolescentes, educación secundaria.

Abstract

The domain and familiarity of our young people with new technologies (interactive generation) has led to traditional forms of bullying change with the passage of time, appearing more specific manifestations that use new technologies of information and communication to harass with cruelty to the victim. This new form of abuse is called cyberbullying and has aspects in common with traditional forms of bullying, but also some characteristics that set it apart.

In our study we try to answer the following questions: 1. What is the prevalence of bullying and cyberbullying different types in students of Basic Education and Secondary Alentejo? and 2. What role do gender, age and user of social networks in the prevalence of victims and aggressors in the cyberbullying phenomenon? The selection of students was conducted by stratified

1. Universidade da Extremadura, bleon@unex.es

2. Universidade de Évora, arm@uevora.pt

3. Universidade de Évora, jcv@uevora.pt

4. Universidade da Extremadura, bleon@unex.es

5. Universidade da Extremadura, bleon@unex.es

multistage cluster sampling and random selection of groups in the centers of several lines available in years 7°, 8°, 9° y 10°. The number of participants was 750 students from 10 public schools, considering a sampling error of 3% and a confidence level of 95.5%.

Keywords: *Cyberbullying, victims, bullying, teenagers, secondary education.*

Introducción

Las primeras investigaciones sobre maltrato escolar, conocido como victimización y por los vocablos ingleses *bullying* y *mobbing*, surgen en Noruega y Suecia y son desarrolladas por Olweus (1978, 1999). Con posterioridad a las investigaciones de Olweus, surgen al final de la década de los 80 y 90 los primeros estudios internacionales en Inglaterra, Escocia y Alemania. En cuanto a las investigaciones en países mediterráneos, se han realizado en Italia, España y Portugal. El estudio pionero en Italia es de 1996 por parte de Genta, Menesini, Fonzi, Costabile y Smith. En España, son tres los estudios relevantes a nivel nacional que se han llevado a cabo: Defensor del Pueblo 1999- 2006, Estudio Cisneros X “Violencia y Acoso Escolar” en 2006 (Piñuel y Oñate, 2007) e Informe del Centro Reina Sofía “Violencia entre Compañeros en la Escuela” en 2005 elaborado por Serrano e Iborra. En Portugal hay que hacer referencia a los trabajos de Pereira, Mendoza, Neto, Almeida, Valente y Smith (1996), Almeida (1999), Martins (2005), Campos (2009), Souza (2011) y Pinto (2011). Como conclusiones generales de todos estos trabajos, destacaríamos: que el maltrato entre iguales es un fenómeno que sucede en todos los países que se ha estudiado y que provoca en las víctimas efectos claramente negativos: descenso de la autoestima, estados de ansiedad e incluso cuadros depresivos, lo que dificulta su integración en el medio escolar y el desarrollo normal de los aprendizajes.

Para Olweus (1983), el maltrato o abuso entre iguales es una conducta de persecución física y/o psicológica que realiza el alumno o alumna contra otro, al que elige como víctima de repetidos ataques. Actualmente, el auge exponencial en el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, así como el dominio y familiaridad de nuestro jóvenes con estas nuevas tecnologías (generación interactiva) ha provocado que las formas tradicionales de maltrato entre iguales cambien con el transcurrir del tiempo, apareciendo manifestaciones más específicas que se sirven de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación para acosar con ensañamiento a la víctima. Esta nueva forma de maltrato se denomina *cyberbullying* (Smith, Mahdavi, Carvalho y Tippet, 2006; Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan, 2008) y consistiría en una agresión intencional, por parte de un grupo o un individuo, utilizando recurrentemente formas electrónicas (móviles, internet) de contacto sobre una víctima que no puede defenderse por sí sola.

Este tipo de maltrato presenta aspectos comunes con las formas tradicionales de *bullying*, pero también unas características particulares que lo diferencian (Heirman y Walrave, 2009; Li, 2008; Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan, 2008; Slonge y Smith, 2008; Ybarra y Mitchell, 2004) en el *cyberbullying* no existen lugares donde estar seguros lo que desarrolla mayor inseguridad en la víctima; el hecho de que el acoso pueda llegar incluso a tu propia casa provoca sentimientos de indefensión y desprotección. El acoso se hace público y puede ser observado indefinidamente por una mayoría de espectadores. La fuerza física o el tamaño no afecta, el acosador digital no tiene que ser más fuerte que sus víctimas

y suele tener buenas relaciones con los profesores. Por último, existe un desconocimiento y anonimato de los agresores que provoca en las víctimas sentimientos de impotencia.

¿Podemos clasificar el *cyberbullying* en diferentes tipos? Se puede utilizar para categorizarlo la vía por la que se produce el acoso (Smith, Mahdavi, Carvalho y Tippet, 2006) o la acción que se realiza (Willard, 2005). Incluso para algunos investigadores el *cyberbullying* no es más que un modo disimulado de acoso verbal y escrito (Mason, 2008). En general, se puede utilizar el móvil para enviar mensajes de texto amenazadores o mensajes multimedia como fotografías y videos de las víctimas y para realizar llamadas acosadoras, silenciosas, a horas inadecuadas, con alto contenido sexual...; se puede utilizar el correo electrónico para enviar mensajes insultantes, vejatorios y ofensivos; se puede utilizar la mensajería instantánea y páginas WEB para ridiculizar y difamar a la víctimas... En definitiva se puede acosar mediante el correo electrónico, el móvil, la mensajería instantánea y a través de páginas WEB.

Los primeros estudios sobre la incidencia del *cyberbullying* surgen en Estados Unidos (Finkelhor, Mitchell y Wolak, 2000; Ybarra y Mitchell, 2004), Reino Unido (Balding, 2005; Noret y Rivers, 2006; Smith, Mahdavi, Carvalho y Tippet, 2006), Canadá (Beran y Li, 2005) y Australia (Campbell, 2005). Más recientemente se han desarrollado investigaciones en Suecia, Holanda y Grecia (Kapatzia y Syngollitou, 2007; Slonje y Smith, 2008). Todos estos estudios constatan el problema del *cyberbullying*, oscilando los porcentajes de estudiantes que han sufrido episodios de acoso con las nuevas tecnologías del 5% al 20%. Nuevas investigaciones realizadas en los países pioneros como Estados Unidos manifiestan que el fenómeno va en aumento y, por tanto, se acrecienta el problema y las consecuencias del mismo, Raskauskas y Stoltz (2007) encuentran que cerca del 49% de los encuestados había sido víctima de *cyberbullying* y un 21% había agredido a otros.

En España, los primeros datos que tenemos de este fenómeno provienen del Informe “Violencia Escolar: El maltrato entre iguales en la Educación Secundaria” del Defensor del Pueblo (2006). En este estudio se observa que un 5,5% de los estudiantes que se reconocen como víctimas, identifican las nuevas tecnologías como instrumento para los abusos que reciben. En el caso de los agresores la incidencia es del 4,8%. Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan (2008) con una muestra de 830 estudiantes de ESO de la ciudad de Córdoba encuentran que un 26,6% de los participantes están implicados directamente con el fenómeno *cyberbullying*. Un 10,8% como víctimas y un 15,8% como agresores y agresores victimizados. Destaca este estudio una mayor incidencia del *cyberbullying* a través de internet que el que se produce a través del móvil.

Jiménez y García (2010) con una muestra de 180 estudiantes de secundaria, utilizando el mismo cuestionario de Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan (2008) observan que un 43,3% de los participantes están inmersos en el problema, un 28,9% como víctimas y un 14,4% como agresores. De las dos tecnologías analizadas, los participantes prefieren el acoso con internet frente al acoso con el móvil. Estévez, Villardón, Calvete, Padilla y Orue (2010) con una muestra de 1431 adolescentes de edades comprendidas entre 13 y 17 años, y con un cuestionario, el CBQ-V, desarrollado por las autoras para medir la victimización de *cyberbullying*, evidencian que el 30,1% de los adolescentes declaran haber sufrido algún tipo de cyberagresión. Del Río, Sábada y Bringué (2010) han encuestado a 13.000 menores de entre 6 y 18 años mediante un cuestionario *online*. Entre sus resultados destacan que un 5% de los menores entre 10 y 18 años han “utilizado internet para perjudicar a alguien”, aunque parecen más propensos los chicos, 7% que las chicas, 4%. Como víctimas un 8%

declara que “alguien le ha perjudicado a través de internet”, las chicas se reconocen más atacadas que los chicos, 9% frente al 7%.

¿Qué variables influyen en la prevalencia del *cyberbullying*? Las más estudiadas han sido la edad y el sexo, sin embargo los resultados de las diferentes investigaciones hasta el momento no son concluyentes (Li, 2006; Noret y Rivers, 2006; Slonje y Smith, 2008). En España, Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan (2008) encuentran en su estudio que ninguna de las dos variables muestra una influencia significativa, aunque la variable sexo presenta cierta familiaridad con la prevalencia del bullying, las chicas suelen ser más víctimas de las conductas de acoso y los chicos más agresores. Por otro lado, Estévez, Villardón, Calvete, Padilla y Orue (2010) encuentran una mayor prevalencia en las chicas que entre los chicos. Para Del Río, Sábada y Bringué (2010) el sexo y la edad son variables vinculadas a una mayor propensión a ser víctima o verdugo en un escenario de *cyberbullying*. Estos mismos autores se plantean una cuestión interesante ¿están los usuarios de redes sociales (*Tuenti*, *Facebook*...) más expuestos al fenómeno *cyberbullying*? Según sus resultados, ser usuario de redes sociales es una variable que incrementa sensiblemente la posibilidad de sufrir acoso a través de internet, los usuarios de internet que no tienen perfiles sociales, están menos expuestos a estas conductas.

También en Portugal, el *cyberbullying* ha sido objeto de análisis y estudio, particularmente en el contexto de trabajo académico de diferentes contextos institucionales escolares y áreas de especialización. Para ilustrarlo, haremos referencia a tres estudios académicos recientes, enmarcados en las áreas institucionales de la Psicología Social y de las Organizaciones, de la Psicología Educativa e Orientación y de la Psicología Clínica.

Campos (2009), en un estudio hecho con estudiantes de la quinta a la décima segunda clases de los distritos de Lisboa y de Oporto, concluyó que existe correlación entre el *cyberbullying* y bullying, así como entre ser *cyberbully* y *bully* o *cybervíctima* y víctima de bullying. Se han observado porcentajes similares de individuos *cybervíctimas* y *cyberbullies*, teniendo las víctimas de *cyberbullying* un mayor apoyo entre los colegas y los *cyberbullies* un mayor apoyo entre los amigos. Por otra parte, los agresores on-line pasan más tiempo en línea con las tecnologías y conocen y utilizan más estrategias de seguridad.

Souza (2011) se propone contribuir para una mejor comprensión del fenómeno de *cyberbullying* cuando busca determinar su magnitud y naturaleza y entender cual es la perspectiva de los participantes y las maneras de abordar el problema de los estudiantes involucrados, de los maestros, de los padres y cuidadores.

El análisis de los resultados permitió la identificación de factores conceptuales, en particular una perspectiva tecnológica y otra conductual. Los estudiantes (universitarios) consideran el *cyberbullying* como una práctica inapropiadas de las tecnologías y de las redes sociales y que pertenece al mundo virtual. Ya en una perspectiva conductual, el *cyberbullying* es considerado como un acto cruel e inhumano, irresponsable y sin justificación, de cobardía y de difícil intervención.

Un segundo aspecto, que señala algunas causas de *cyberbullying*, respecta a la visión del contexto del mismo y a la perspectiva orientada hacia el agresor como responsable del fenómeno. Del punto de vista del contexto, los estudiantes mencionan la educación, la sociedad, la necesidad de diálogo, la ausencia de actividades productivas y, aún, la familia como parte integrante de factores causales. Ya dentro de la perspectiva orientada hacia el agresor, ellos indican la personalidad, la necesidad de autoafirmación, la necesidad de control y de intervención, la necesidad de aceptación y la necesidad de venganza del agresor.

La identificación de que la más elevada frecuencia de ciberbullying sucede en períodos de transición escolar, de la Educación Primaria para la Educación Secundaria (Castilho, 2010), también fue corroborada cuando se observó esta misma tendencial incidencia en el primer año de Educación Superior, que cumple con las conclusiones de Matos, Jesús y Ralha-Simões (2009), cuando, como parte de un estudio desarrollado con estudiantes de la Universidade do Algarve sobre ‘Praxes, bullying e resiliência no Ensino Superior’, concluyen que los estudiantes del tercer año revelan una mejor relación con las novatadas de que los estudiantes de primer año a lo que no será ajena la relación de poder que los primeros tienen sobre los segundos (novatos).

Por último, Pinto (2011), en un estudio titulado ‘‘ Estudo da prevalência de comportamentos de cyberbullying e sua relação com vivências de vergonha e estados emocionais negativos’ apoyándose en Belsey, 2006, Kowalsky & Limber, 2007, Smith. et al., 2008, Pinheiro, 2009, enmarca el cyberbullying como el uso de tecnologías de la comunicación y información como un medio para llevar a cabo comportamientos deliberados, repetidos y hostiles contra un individuo o grupo, con la intención de causar daño por uso inadecuado, sobre todo, de la internet y del teléfono móvil para denigrar, humillar y/o calumniar, una o más personas por medio de la transmisión de imágenes, y/o difamatorios y/o falsos mensajes sobre uno o más individuos teniendo como objetivo la restricción moral o psicológica de cada uno de los visados.

Repasando la literatura que habla sobre el problema del ciberbullying, Pinto, (2011) destaca los siguientes puntos: i) la sensación de poder en frente a las víctimas y la diversión que eso proporciona; ii) el carácter difuso del cyberbullying y la ocurrencia del fenómeno sea donde sea, bastando que los agresores y las víctimas tengan los recursos tecnológicos adecuados, se practicando en la ausencia total de las víctimas; iii) la exposición de las víctimas a una audiencia con una capacidad infinita para absorber, transmitir, compartir y modificar información, ofrece pocas oportunidades para defenderse, aumentando la satisfacción de los agresores; iv) el ciberbullying no se basa en la asimetría de poder dominado por la fuerza física, pero en una discrepancia asociada con competencias en el ámbito de las tecnologías; v) las dificultades en localizar los agentes de la agresión o del espacio donde se producen, creando nuevas cuestiones y poniendo en riesgo la salud mental de niños y jóvenes; vi) el ciberbullying como causa de variados daños psicológicos como la introversión, la baja autoestima, la inseguridad, el trastorno de pánico, la ansiedad, la depresión, los trastornos del sueño, los trastornos psicossomáticos, el fracaso escolar promovido por las dificultades de concentración y el alto ausentismo, el consumo excesivo de sustancias adictivas principalmente el alcohol, la renuencia a utilizar las nuevas tecnologías o, en situaciones extremas, el suicidio; VII) la incertidumbre sobre si los síntomas se presentan como fuente o como resultado de los ataques on-line.

En el marco del estudio realizado entre estudiantes de entre 12 y 18 años, Pinto (2011) concluyó que más del 50% de los estudiantes ya han ejercido cualquier comportamiento de ciberbullying (con predominio de los varones) y aproximadamente un tercio ya han sido víctimas de cualquier comportamiento de ciberbullying (con igual proporción entre niños y niñas). mantener peleas y discusiones on-line, utilizando insultos a través de mensajes electrónicos fue el comportamiento practicado más frecuentemente (30,5%), mientras que ser removido, intencionalmente, de un grupo on-line fue el comportamiento sufrido más frecuente (16,1%).

La edad y el número de años de suspensión mostraron una asociación positiva con los comportamientos de agresión por el ciberbullying. Fue, aún analizada la superposición

entre la ejecución y la victimización de los comportamientos de cyberbullying y, en consecuencia, discriminados cuatro grupos de adolescentes: sólo agresores (adolescentes que sólo ejercen comportamientos agresivos); sólo víctimas (sólo en sufrido comportamientos de cyberbullying); víctimas y agresores (adolescentes que son delincuentes y víctimas) y aquellos que no son víctimas ni tampoco delincuentes (adolescentes que no ejercitaron ni sufrieron ningún comportamiento de ciberbullying). Los resultados mostraron que cuanto mayor sea la frecuencia del comportamiento agresivo por cyberbullying, mayor es la vergüenza interna y mayor son los niveles de estrés demostrados y que cuanto mayor es la frecuencia de victimización por ciberbullying, mayor es la vergüenza interna y externa, así como los niveles de ansiedad y estrés.

Con nuestro estudio pretendemos responder a las siguientes cuestiones: 1. ¿Cuál es la prevalencia del fenómeno *cyberbullying* y de los diferentes tipos en estudiantes de Educación Básica y Secundaria del Alentejo? 2. ¿Qué papel juegan el género, la edad y ser usuario de redes sociales en la prevalencia de víctimas y agresores en el fenómeno *cyberbullying*?

Método

Participantes

La selección de los estudiantes se realizó mediante un muestreo polietápico estratificado por conglomerados y selección aleatoria de los grupos en los centros que disponían de varias líneas en los cursos, 7º, 8º, 9º y 10º. Los estratos que se consideraron fueron los distritos que dividen en 3 zonas geográficas el Alentejo (Distritos Portalegre, Évora y Beja). Cada zona geográfica tiene asignados unos determinados Centros Educativos de Enseñanza Básica y Secundaria. El muestreo por conglomerado consistió en seleccionar al azar tres centros de cada distrito.

El número de participantes se determinó a partir del número de alumnos matriculados el curso 2009-2010, considerando un error muestral de 3% y un nivel de confianza de 95,5%. Finalmente, el número de participantes fue de 750 estudiantes de Educación Básica y Secundaria del Alentejo, pertenecientes a 10 centros públicos. La distribución por género y edad de los participantes es la que podemos ver en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución del número de participantes según género y curso.

		Mujer	Varón	Total
Edad	12 años	73	46	119
	13 años	128	92	220
	14 años	87	96	183
	15 años	59	55	114
	16 años	52	62	114
Total		399	351	750

Instrumentos

Hemos utilizado un instrumento: *Cuestionario Cyberbullying de Ortega, Calmaestra y Mora Merchán (2007)*. Este cuestionario según sus autores está basado en el de Smith, Mahdavi, Carvalho y Tippet (2006) al que se le han reducido de forma significativa el número de ítems. Las preguntas abarcan dos modalidades: situaciones de cyberbullying a través del teléfono móvil y situaciones en las que se utiliza Internet. Sobre el cuestionario original se han añadido preguntas que hacen referencia a las vías por las que se ejerce el acoso, a la comparación del cyberbullying con el acoso tradicional, a los sentimientos que provocan las acciones de cyberbullying tanto en víctimas como agresores y a las estrategias de afrontamiento utilizadas. Hemos descrito los cuatro ítems que hacen referencia a ser víctima o agresor utilizando el móvil o internet en un formato Likert con cuatro intervalos en forma numérica de 1 al 4, que representan un continuo que va desde Ninguna a Varias veces a la semana. También, hemos añadido cuestiones relativas a la participación en redes sociales. Finalmente, el cuestionario consta de 40 preguntas.

Resultados

En la Figura 1, ofrecemos los porcentajes de alumnos que utilizan el móvil, el ordenador, acceso a internet, redes sociales y conexión diaria a las redes sociales. Como interesante destacamos que un 97.2% tienen ordenador y el 62.8% se conecta diariamente a las redes sociales, en cuanto al tiempo un 76.8% se conecta entre una y tres horas al día.

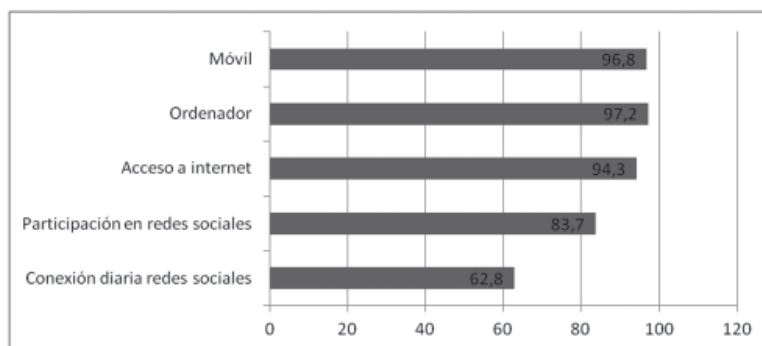


Figura 1. Porcentajes de alumnos usuarios de TICs

Con relación a ser agresor y víctima utilizando las nuevas tecnologías, el porcentaje medio de agresores es de 9.1% y el de víctimas 18.1%. En la tabla 2, podemos ver los porcentajes de los diferentes tipos de cyberbullying, estos son mayores en la modalidad móvil que en internet. Destacamos que un 5.6% se declaran víctimas a través de las redes sociales y un 4% agrada utilizando las redes sociales.

Tabla 2. Porcentajes de víctimas y agresores en los diferentes tipos de Cyberbullying.

Tipos Cyberbullying	Agresores	Víctimas
Móvil	10,7%	20%
Internet	7,5%	16,2%
Redes sociales	4%	5,6%

Respecto a las variables que influyen en la prevalencia del fenómeno cyberbullying, hemos analizado el sexo, la edad medida indirectamente por el curso y ser usuario de redes sociales. Con relación al sexo, hemos encontrado una influencia significativa sobre la prevalencia de ser víctima a través de internet ($\chi^2= 6.276$; $gl=1$; $p<.012$) y ser agresor utilizando internet ($\chi^2= 7.837$; $gl=1$; $p<.005$). En la tabla 3 podemos observar que la relación significativa se establece, por un lado entre ser mujer y ser víctima a través de internet, por otro lado entre ser varón y ser agresor con internet (Residuos corregidos $> +1.9$). En general, las chicas son víctimas y los chicos son agresores con internet. Sin embargo, hemos comprobado el tamaño del efecto a través de los índices de asociación *Phi* y *V de Cramer*, nos dan un valor de .093 y .104, por lo que podemos afirmar que las relaciones encontradas son débiles. No se han encontrado diferencias significativas sobre la prevalencia víctima con el móvil ($\chi^2= 2.439$; $gl=1$; $p<.118$) y agresor con móvil ($\chi^2= 1.911$; $gl=1$; $p<.167$).

Tabla 3. Tabla de contingencia (2x2), cyberbullying*sexo y resultados Prueba Chi-Cuadrado.

		Sexo	Recuento	%	Residuos Corregidos	χ^2	gl	Sig. (bilateral)
Víctima a través de internet	NO	Mujer	312	80.6%	-2.5	6.276	1	.012
		Varón	294	87.5%	2.5			
	SI	Mujer	75	19.4%	2.5			
		Varón	42	12.5%	-2.5			
Agresor con internet	NO	Mujer	367	95.1%	2.8	7.837	1	.005
		Varón	301	89.6%	-2.8			
	SI	Mujer	19	4.9%	-2.8			
		Varón	35	10.4%	2.8			

Con relación a la edad, sólo hemos encontrado una influencia significativa sobre la prevalencia de ser víctima con el móvil ($\chi^2= 7.322$; $gl=2$; $p<.026$) y con internet ($\chi^2= 5.345$; $gl=2$; $p<.050$). En la tabla 4 podemos observar que la relación significativa se establece entre los alumnos de 15 y 16 años (Residuos corregidos $> +1.9$). La intensidad de la relación encontrada es débil (*Coficiente de contingencia*= .100). Podemos afirmar que existe una tendencia a que los alumnos mayores sean más víctimas con el móvil y con internet que los alumnos de menor edad. No se han encontrado diferencias significativas sobre la prevalencia agresor con el móvil ($\chi^2= 2.303$; $gl=2$; $p<.316$) y agresor con internet ($\chi^2= 3.882$; $gl=2$; $p<.144$).

Tabla 4. Tabla de contingencia (3x2), cyberbullying*Edad y resultados Prueba Chi-Cuadrado.

		Edad (Años)	Recuento	%	Residuos Corregidos	χ^2	gl	Sig. (bilateral)
Víctima a través de móvil	NO	De 12 y 13	272	83.4%	2.0			
		De 14 años	144	81.4%	.5			
		De 15 y 16	167	74.2%	-2.6			
	SI	De 12 y 13	54	16.6%	-2.0			
		De 14 años	33	18.6%	-.5			
		De 15 y 16	58	25.8%	2.6			
						7.322	2	.026
Víctima a través de internet	NO	De 12 y 13	284	86.9%	2.0			
		De 14 años	148	83.6%	-.0			
		De 15 y 16	178	79.5%	-2.1			
	SI	De 12 y 13	43	13.1%	-2.0			
		De 14 años	29	16.4%	.1			
		De 15 y 16	46	20.5%	2.1			
						5.345	2	.050

Con relación a la influencia de la variable ¿participas en redes sociales? en la prevalencia del fenómeno *cyberbullying* en la modalidad de internet perspectiva víctima, hemos encontrado correlación significativa entre ambas variables ($\chi^2= 2.905$; $gl=1$; $p<.050$). En la tabla 5 podemos observar que la relación se establece entre los que participan en redes sociales y han sido víctimas (Residuos corregidos $> +1.9$). La intensidad de la correlación encontrada fue moderada-baja (Índices de asociación *Phi* y *V de Cramer* = .090).

Tabla 5. Tabla de contingencia (4x2), víctima a través de internet*participas redes sociales.

	¿Participas en redes sociales: <i>Tuenti, Facebook...?</i>	¿Has sido víctima a través de internet?	
		NO	SI
NO	Recuento	105	13
	%	89%	11%
	Residuos corregidos	1.7	-1.7
SI	Recuento	500	105
	%	82,6	17,4
	Residuos corregidos	-1.9	1.9

No hemos encontrado correlaciones entre las variables ¿Participas en redes sociales? y ser o no agresor través de internet ($\chi^2= 0.000$; $gl=1$; $p<.997$)

Discusión

Con nuestro trabajo pretendíamos analizar la prevalencia del *Cyberbullying* en una muestra de alumnos de estudiantes de Educación Básica y Secundaria del Alentejo. También, se han analizado la influencia del género, la edad y la participación en redes sociales en el fenómeno *cyberbullying*. Nuestros resultados manifiestan que, aproximadamente, el

porcentaje medio de agresores es de 9.1% y el de víctimas 18,1%, estos datos están próximos a los obtenidos en la investigación de Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan (2008) que encuentran un 10.8% como víctimas y un 15.8% como agresores y agresores victimizados y se encuentran más alejados de la investigación de Buelga, Cava y Musitu (2010) con un 25% de adolescentes acosados durante el último año por el teléfono móvil y un 30% a través de internet. Como comentábamos en la introducción, los primeros estudios internacionales encuentran unos porcentajes que oscilan entre el 5% y el 20%.

¿Por qué estas diferencias en la incidencia del *Cyberbullying*? Pensamos que la comparación de las investigaciones resulta difícil por las diferentes metodologías utilizadas, especialmente consideramos factores relevantes en la metodología, la determinación del número de participantes y su representatividad y los instrumentos aplicados. Así, por ejemplo, el estudio pionero en España de Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan (2008) se limita a la ciudad de Córdoba, no teniendo en cuenta zonas rurales y el estudio reciente de Buelga, Cava y Musitu (2010) utiliza un instrumento diferente al resto de trabajos. Por ahora, la mayoría de estos trabajos científicos por motivos educativos y sociales se limitan a analizar la prevalencia en determinadas zonas o comunidades, siendo unos más potentes que otros desde el punto de vista de la selección y determinación de la muestra, lo que dificulta la generalización de resultados. Sería necesario en un futuro que los instrumentos tuviesen una métrica común que facilitara la interpretación y la integración de resultados.

Respecto a las variables que influyen en la prevalencia del fenómeno *cyberbullying*, nuestro estudio pone de manifiesto que la variable sexo muestra una influencia significativa. En general, las chicas son víctimas y los chicos son agresores con internet, coincidiendo con Ortega, Calmaestra y Mora-Merchan (2008) que encuentran diferencias significativas entre chicos y chicas, existiendo una mayor predisposición de las chicas a participar como víctimas. Otros estudios en España encuentran que las chicas son más victimizadas que los chicos (Buelga, Cava y Musitu, 2010; Estévez, Villardón, Calvete, Padilla y Orue, 2010). La variable sexo presenta cierta familiaridad con la prevalencia del bullying, las chicas suelen ser más víctimas de las conductas de acoso y los chicos más agresores. El estudio de Martins (2005) concluye que los chicos tienen tendencia a ser más víctimas y más agresores, respecto a la agresión física, que las chicas.

Los resultados de nuestra investigación indican la existencia de diferencias significativas según la edad. Los alumnos de 15 y 16 años tienden a ser más victimizados que los alumnos de 12 y 13 años a través del móvil e internet. Esta tendencia no sucede con el acoso escolar, donde los malos tratos entre iguales son más frecuentes en la adolescencia temprana en comparación con etapas posteriores (Defensor del Pueblo, 2006; Díaz-Aguado, 2005). Martins (2005) afirma que hay una disminución de agresiones cuando aumenta el nivel de escolaridad. La misma autora afirma, detallando, que, al nivel de la exclusión social y de la agresión física, hay menos agresiones cuando, de hecho, aumenta el nivel de escolaridad. No obstante, tiene una clara explicación los alumnos mayores de 15 y 16 años presentan porcentajes más altos en cuanto a disposición del móvil y acceso a internet en casa que los alumnos más pequeños.

Como sabemos el acceso a las redes sociales ha aumentado vertiginosamente entre toda la población y, sobre todo, entre los jóvenes por el atractivo que les supone disponer de un medio virtual donde puedan participar de forma activa, íntima y relacionarse con los amigos. Con respecto al papel que pueda ejercer en la prevalencia del *cyberbullying* las redes sociales, nuestros resultados manifiestan una tendencia a la existencia de relaciones entre

la participación en redes sociales y ser víctimas a través de internet. Pocos claras están las relaciones entre participación en redes sociales y ser agresor a través de internet. En definitiva, y coincidiendo con Del Río, Sábada y Bringué (2010), ser usuario de redes sociales es una variable que incrementa sensiblemente la posibilidad de ser víctima y agresor a través de internet.

La generalización de las TICs entre nuestros jóvenes nos enfrenta a un nuevo fenómeno que no sólo se concreta en el *cyberbullying*, sino también en otros riesgos online como el *grooming* (engatusamiento de un adulto para ganarse la confianza de un menor con fines de satisfacción sexual) o el *sexting* (envío de contenidos de tipo sexual por medio del teléfono móvil o internet). Las consecuencias del acoso en las víctimas, la preocupación social y la repercusión mediática de estos riesgos nos obliga a la adopción de iniciativas para afrontar el *cyberbullying*. Actualmente, aunque no hay medidas globales, se han promovido iniciativas de diversa naturaleza desde el gobierno español (proyecto “TIC-tac TIC tac” de Ministerio de Industria) y desde las diferentes autonomías. Entre las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales destacamos el programa “*Pantallas amigas*” que surge con la finalidad de dotar a los menores de las herramientas adecuadas para un uso seguro y saludable de internet. En el contexto portugués, el proyecto SeguraNet es quizás la iniciativa más importante en este contexto, siendo, presentemente, parte integrante de un consorcio público-privado, llamado “Internet Segura”. Ha sido creado en 2007 con el objetivo de generalizar la estrategia iniciada por el Ministério da Educação junto de la comunidad educativa para extender las acciones de sensibilización y promoción del uso seguro de Internet a otros sectores de la sociedad, creando, también, una línea de ayuda (hotline) para denunciar contenidos ilícitos o nocivos de los usuarios y, más recientemente, la llamada ‘Linha Ajuda’ para ayudar a los usuarios de Internet en las situaciones más variadas.

Objeto de una evaluación reciente, para evaluar el impacto de la acción del proyecto SeguraNet en la población escolar y hacer perceptivas y comprensibles las prácticas educativas frecuente dentro de la escuela y el posible impacto que estas propuestas puedan tener en el comportamiento de los estudiantes en el uso de la Internet (Ramos, 2011), contó con la coordinación y responsabilidad del Centro de Investigação e Educação e Psicologia (CIEP) de la Universidade de Évora y con el Centro de Competência TIC.

La escuela es la principal oportunidad que tiene nuestra sociedad para crear espacios de convivencia y cambios de actitudes, y los programas para concienciar y afrontar el *cyberbullying* deberían estar relacionados con los proyectos de convivencia escolar que se desarrollan en todos los centros. Es importante, también, dotar de recursos al profesorado para prevenir y tratar las diferentes modalidades del acoso (Álvarez-García, Rodríguez, González-Castro, Núñez y Álvarez, 2010). El *cyberbullying* es un fenómeno que transcurre de el contexto escolar, buena parte del mismo tiene lugar en el propio hogar, y no podemos olvidarnos del papel de la familia en su prevención.

Referencias

- Almeida, A.M. (1999). Portugal. En P.K. Smith, Y. Morita, J. Junger-Tas, D. Olweus, R. Catalano, y P. Slee (Eds.), *The nature of school bullying* (pp. 174-187). London: Routledge.
- Álvarez-García, D., Rodríguez, C., González-Castro, P., Núñez, J.C. y Álvarez, L. (2010). La formación de los futuros docentes frente a la violencia escolar. *Revista de Psicodidáctica*, 15(1), 35-56.

- Balding, J. (2005). Young People in 2004: The health-related behaviour questionnaire results for 40,430 young people between the ages of 10 and 15. *Schools Health Education Unit*, Exeter.
- Beran, T. y Li, Q. (2005). Cyber-harassment: a new method for an old behavior. *Journal of Educational Computing Research*, 3, 265-277.
- Buelga, S., Cava, M.J. y Musitu, G. (2010). Cyberbullying: victimización entre adolescentes a través del teléfono móvil y de Internet. *Psicothema*, 22, 784-789.
- Campbell, M. (2005). Cyberbullying: an old problem in a new guise? *Australian Journal of Guidance and Counselling*, 15, 68-76.
- Campos, M. (2009). *O Cyberbullying: Natureza e Ocorrência em Contexto Português* (Dissertação de mestrado). Lisboa: ISCTE-IUL.
- Defensor del Pueblo (1999). *Informe Violencia escolar: El maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria*. Madrid: Publicaciones de la Oficina del Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo (2006). *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria (1999-2006)*. Madrid: Publicaciones del Defensor del Pueblo.
- Del Río, J., Sádaba, C. y Bringué, X. (2010). Menores y redes ¿sociales?: de la amistad al cyberbullying. *Revista de Estudios de la Juventud*, 88, 115-129.
- Estévez, A., Villardón, L., Calvete, E., Padilla, P. y Orue, I. (2010). Adolescentes víctimas de cyberbullying: prevalencia y características. *Revista de Psicología Clínica y de la Salud*, 18, 73-89.
- Finkelhor, D., Mitchell, K.J. y Wolak, J. (2000). *Online victimization: a report on the nation's youth*. Alexandria, VA: National Center for Missing and Exploited Children.
- Genta, M.L., Menesini, E., Fonzi, A., Costabile, A. y Smith, P.K. (1996). Bullies and victims in schools in central and southern Italy. *European Journal of Psychology of Education*, 11, 97-110.
- Heirman, W. y Walrave, M. (2009). Asseing issues and concerns about the mediation of technology in Cyberbullying. *Tripodos Extra*, 1, 317-329.
- Instituto Nacional de Estadística (2008). *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares*. Recuperado el 10 Octubre de 2010, de <http://www.ine.es/prensa/np517.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (2010). *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares*. Recuperado el 10 Octubre de 2010, de <http://www.ine.es/prensa/np620.pdf>.
- Jiménez, A. y García, A. (2010). Cyberbullying: un estudio descriptivo. En J. J. Gázquez y M.C. Pérez (Eds.), *Investigación en convivencia escolar: variables relacionadas* (pp. 137-141). Granada: GEU.
- Kapatzia, A. y Syngollitou, E. (2007). *Cyberbullying in middle and high schools: prevalence, gender and age differences*. Unpublished manuscript based on MSc Thesis of A. Kaptazia, University of Thessaloniki.
- Li, Q. (2006). Cyberbullying in schools: A research of gender differences. *School Psychology International*, 27, 157-170.
- Li, Q. (2008). A cross-cultural comparison of adolescents experience related to cyberbullying. *Educational Research*, 50 (3), 223-234.
- Martins, M. J. (2005). Agressão e vitimação entre adolescentes, em contexto escolar: Um estudo empírico. *Análise Psicológica*, 4 (XXIII): 401-425.
- Mason, K. L. (2008). Cyberbullying: a preliminary assessment for school personnel. *Psychology in the School*, 45, 323-348.
- Matos, F., Jesus, S. e Ralha-Simões, H. (2009). Praxes, bullying e resiliência no ensino superior. *Educação, Temas e Problemas*, 7, 117-127.
- Noret, N. y Rivers, I. (2006). The prevalence of bullying by text message or email: results of a four year study. Póster presentado a *British Psychological Society Annual Conference*, Cardiff.
- Olweus, D. (1983). Low school achievement and aggressive behaviour in adolescent boys. En D. Magnusson & V. Allen (Eds.), *Human development. An interactional perspective* (pp. 353-365). Nueva York: Academic Press.

- Olweus, D. (1978). *Agression in the schools: Bullies and whipping hoys*. Washington, D.C.: Hemisphere.
- Olweus, D. (1999). Sweden. En P.K Smith, Y. Morita, J. Junger-Tas, D. Olweus, R. Catalano y P. Slee (Eds.), *The nature of school bullying* (pp. 7-28). London: Routledge.
- Ortega, R., Calmaestra, J. y Mora, J. (2007). *Cuestionario Cyberbullying*. Universidad de Córdoba, instrumento no publicado.
- Ortega, R., Calmaestra, J. y Mora, J. (2008). Cyberbullying. *Internacional Journal of Psychology and Psychological Therapy*, 8 (2), 183-192.
- Pereira, B., Mendoza, D., Neto, C., Almeida, A., Valente, L. y Smith, E.K. (1996). Factors and figures of the first survey on bullying in Portuguese schools. Comunicación presentada en *European Conference on Educational Research*. Sevilla.
- Pinto, T. (2011). *Cyberbullying: Estudo da prevalência de comportamentos de cyberbullying e sua relação com vivências de vergonha e estados emocionais negativos* (Dissertação de mestrado). Coimbra: Instituto Superior Miguel Torga
- Piñuel, I. y Oñate, A. (2007). *Acoso y violencia escolar en España*. Madrid: Iieddi.
- Ramos, J. (coord.), (2011). *A Participação de Escolas Portuguesas no Projeto SeguraNet. Um Estudo Múltiplo de Casos*. Lisboa: DGIDC-ME.
- Raskauskas, J. y Stoltz, A. D. (2007). Involvement in traditional and electronic bullying among adolescents. *Developmental Psychology*, 43, 564-575.
- Serrano, A. y Iborra, I. (2005). *Violencia entre compañeros en la escuela*. Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.
- Slonge, R. y Smith, P. (2008). Cyberbullying: another main type of bullying. *Scandinavian Journal of Psychology*, 49, 147-154.
- Smith, P.K., Mahdavi, J., Carvalho, C. y Tippett, N. (2006). *An investigation into cyberbullying, its forms, awareness and impact, and the relationship between age and gender in cyberbullying*. London: Anti-Bullying Alliance.
- Souza, S. (2011). *Cyberbullying: Estudo exploratório sobre as perspectivas acerca do fenómeno e das estratégias de enfrentamento com jovens universitários portugueses* (Dissertação de mestrado). Lisboa: FP-UL.
- Willard, N. (2005). *Educator's guide to cyberbullying and cyberthreats*. Recuperado el 10 Octubre de 2010, de <http://new.csriu.org/cyberbully/docs/cbcteducator.pdf>
- Ybarra, M. y Mitchell, K. (2004). Youth engaging in online harassment: Associations with caregiver child relationships, internet use and personal characteristics. *Journal of Adolescence*, 2, 319-336.





