

digital

PROFESSORES, ESCOLA E MUNICÍPIO

FORMAR, CONHECER E DESENVOLVER

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES

[orgs.]



PORTO



PROFESSORES, ESCOLA E MUNICÍPIO – Formar, Conhecer e Desenvolver
JOAQUIM MACHADO E JOSÉ MATIAS ALVES [ORGANIZAÇÃO]

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

Coleção · e-book
Coordenação gráfica da coleção · Olinda Martins
Capa · Olinda Martins
Revisão de texto · Joaquim Machado

Data da edição · dezembro de 2015
Tipografia da capa · Prelo Slab / Prelo
ISBN · 978-989-8835-00-0

<i>Introdução</i>	· 04 ·
<i>I—Ação docente e desenvolvimento profissional</i>	· 08 ·
1. <i>Para o desenvolvimento do conhecimento profissional e organizacional – A centralidade da gestão do currículo</i> Maria do Céu Roldão	· 09 ·
2. <i>Organização e coordenação do trabalho docente – O conselho de ano como estrutura de gestão pedagógica intermédia</i> Joaquim Machado	· 20 ·
3. <i>Assessoria pedagógica - Um projeto formativo para a melhoria</i> Cristina Palmeirão	· 33 ·
4. <i>Competências profissionais e desenvolvimento docente</i> Daniela Gonçalves	· 42 ·
<i>II—Avaliação e desenvolvimento da escola</i>	· 53 ·
5. <i>Evaluación de las escuelas: Perspectivas e (des)ilusiones</i> Miguel Angel Santos Guerra	· 54 ·
6. <i>A construção da avaliação externa e o impacto no desenvolvimento das escolas e das práticas profissionais</i> Ilídia Cabral	· 81 ·
7. <i>Avaliação das escolas e gestão do conhecimento</i> João Gouveia	· 99 ·
8. <i>Desafios da avaliação externa das escolas</i> José Eduardo Lemos	· 120 ·
<i>III—Município e administração local da educação</i>	· 127 ·
9. <i>Municipalização do ensino em Portugal – As lições da história</i> Justino Magalhães	· 128 ·
10. <i>Projetos educativos municipais e administração local da educação – “Malhas que o império tece”</i> José Matias Alves	· 142 ·
11. <i>A ação de consultoria em projetos locais – Projetos Educativos Municipais</i> Cristina Palmeirão	· 170 ·

Introdução

A generalização da escolarização pós-primária trouxe maior complexidade à escola e foi acompanhada por um conjunto de alterações estruturais seja na formação dos professores seja na administração do sistema e das escolas.

No que respeita à **formação dos professores**, é de realçar, para além da reestruturação da formação inicial, a instituição de um sistema de formação contínua e de formação especializada com vista a unir a formação e o desenvolvimento da profissão docente, perspectivando-a como uma aprendizagem constante e aproximando a aprendizagem profissional ao desenvolvimento da ação docente e fazendo-a crescer a partir desta.

É esta perspetiva da ação docente como profissão dinâmica que anima o primeiro conjunto de textos que integram a primeira parte deste livro dedicada aos *professores* e à *ação docente*, associando o *desenvolvimento do conhecimento profissional e organizacional*. Assim, Maria do Céu Roldão destaca *a centralidade da gestão do currículo* enquanto campo de trabalho dos professores e a responsabilidade da escola e deste grupo profissional seja na articulação das suas decisões pedagógicas e curriculares com o nível central seja na organização e gestão contextualizada das aprendizagens curriculares requeridas para todos os alunos.

Por sua vez, Joaquim Machado explicita as bases da gramática instituída na escola, nomeadamente a organização dos saberes curriculares por disciplinas com a correspondente provisão de grupos docentes disciplinares e o agrupamento dos alunos em turmas, apresentando *o conselho de ano como estrutura de gestão pedagógica intermédia* e modo de *organização e coordenação do trabalho docente* que procura dar resposta à exigência social de um ensino que garanta as aprendizagens curriculares por todos e cada um dos alunos.

Mas o trabalho docente expande-se para além das estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e é também estruturado em torno de projetos e dispositivos organizativos. Nos últimos anos, por exemplo, a assessoria pedagógica conquista espaço enquanto medida de apoio à melhoria das aprendizagens e ganha relevo na organização e funcionamento das escolas, nomeadamente nas que se inscrevem no Programa “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” e desenvolvem processos com vista a assegurar a todos os alunos a efetividade das

aprendizagens curriculares. Assim, Cristina Palmeirão reporta-se a um projeto-ação *Assessoria Pedagógica* enquanto dinâmica de *formação para a melhoria*, implementado em dois agrupamentos de escola, com quem a autora desenvolve um trabalho de consultoria científica e pedagógica.

Esta dinâmica formativa inspira-se num modelo de intervenção “de dentro para fora” que envolve e compromete os atores escolares em dinâmicas de pedagogia diferenciada, mas abala o padrão tradicional de trabalho docente e, por isso, interfere na cultura profissional que vigora no modo de organização do processo de ensino segundo a tríade turma-professor-sala. Sabendo que esta cultura inclui a compartimentação do trabalho docente (trabalho solitário de preparação e execução na sala de aula) e o princípio da privacidade pedagógica, é expectável que novos modos de trabalho docente conduzam à sua reactualização, mas, por si só, apenas garantem adaptação da “velha” cultura de modo a não se deixar “reformatar” pela “nova” cultura para que aqueles apontam.

Também Daniela Gonçalves relaciona *competências profissionais e desenvolvimento docente* e, face às exigências atuais, realça a necessidade de capacitação dos professores para construir e preconizar diferentes referenciais e instrumentos educativos promotores de aprendizagem, considerando adequada uma abordagem focalizada em problemas e preocupações emergentes dos contextos reais e na reflexão sistemática dos docentes sobre o seu pensamento e a sua ação.

A complexificação da escola de massas exigiu também alterações na administração e gestão do sistema e das escolas, de que realçamos a criação de serviços desconcentrados e o reforço da autonomia (relativa e instrumental) da escola, a coexistência de modos burocráticos (o controlo pelas normas) e pós-burocráticos (o controlo pelos resultados) de regulação, bem como a utilização de distintos instrumentos de gestão (referencial de competências, metas de aprendizagem, referencial de avaliação, contrato de autonomia, ...). Na verdade, a autonomia da escola comporta maior responsabilidade dos atores escolares e requer da sua parte responsabilização face à comunidade e aos serviços centrais, deixando margens para uma abordagem orientada por uma perspectiva desenvolvimentista da escola enquanto organização e dos professores enquanto profissionais.

Contudo, como lembra Miguel Ángel Santos Guerra logo na abertura do texto que inaugura a segunda parte deste livro, a **avaliação da escola** não comporta necessariamente compreensão e melhoria dos processos de ensino-aprendizagem nem avanço qualitativo na transformação ética da instituição escolar e da sociedade. Situando-se nesta perspetiva, este autor sublinha

expetativas e condições requeridas pelo modelo de *avaliação das escolas* que preconiza, mas também explicita as principais dificuldades, bem como possíveis (e prováveis) abusos em processos de avaliação institucional concretos que estão na base de determinadas *desilusões*.

Ilídia Cabral, por sua vez, analisa *a construção da avaliação externa* em busca do *impacto no desenvolvimento das escolas e das práticas profissionais*, explicitando cenários possíveis mas também referindo um cenário-tipo que considera desejável tendo em vista o desenvolvimento destes processos numa lógica de melhoria efetiva da qualidade do ensino, das aprendizagens e das organizações educativas.

João Gouveia aborda a *avaliação das escolas* associando-a à *gestão do conhecimento* e, ancorando-se numa perspetiva de “organização aprendente”, realça a importância do maior envolvimento das pessoas no processo de internalização da autoavaliação através de um conjunto de estratégias, procedimentos, mecanismos e recursos para criar, captar, organizar e partilhar a informação e o conhecimento organizacional de modo oportuno e útil.

José Eduardo Lemos assinala disfunções do processo de implementação do modelo vigente de *avaliação externa das escolas* e aponta-lhe quatro *desafios*. O primeiro desafio refere-se à necessidade de tornar o processo “externo” à administração central do sistema escolar: a entidade avaliadora – a IGEC – integra o ministério que tutela as unidades organizativas avaliadas, acentuando a dimensão de prestação de contas. Os restantes desafios dizem respeito à justeza da própria avaliação produzida que é abalada quando os dados estatísticos não são atualizados, validados e escrutinados pelas escolas, bem como quando a escala de avaliação permite a subjetividade avaliativa e a análise dos resultados se faz em função de indicadores estatísticos que o autor considera discutíveis, como seria o caso do “valor esperado”. Deste modo, o autor defende “um “modelo de fácil compreensão” que forneça à escola avaliada “*outputs* fiáveis, atualizados e comparáveis”.

O reforço da autonomia das escolas pressupõe o reconhecimento da capacidade de os atores locais para tomarem decisões mais adequadas para a resolução dos problemas locais e a implementação das políticas nacionais. Ao lado deste processo desenvolve-se um outro, o da descentralização administrativa, traduzida na transferência de competências para os **municípios**. Ambos os processos resultam da inadequação do paradigma centralista para dar satisfação aos problemas surgidos na sociedade moderna e da tendência a atenuar o papel dominante do Estado e a reforçar as ligações locais através de parcerias, projetos conjuntos e redes de colaboração.

Justino Magalhães estuda *a municipalização do ensino* em Portugal, enquanto instrumento de afirmação da “soberania” dos municípios, que hoje retorna como contraponto ao processo de estatização que vingou no século XX, fazendo convergir os interesses centralistas do Estado e o movimento dos professores com vista à desvinculação do local no processo histórico da sua afirmação como grupo profissional. Entretanto, como evidencia o autor, a longa duração mostra o alcance da ação dos municípios e, sobretudo, a pujança da ideia de *município-pedagógico* enquanto motivo estruturante da ação municipal no crescimento da rede de estabelecimentos escolares.

No Portugal democrático, o processo de alargamento das áreas de intervenção dos municípios portugueses na educação dá conta da emergência de uma perspetiva do município como parceiro educativo público com legitimidade, não apenas para contextualizar as políticas educativas nacionais, mas também para pensar globalmente e promover projetos educativos locais. Neste sentido, José Matias Alves aborda “*malhas que o império tece*” no âmbito da *administração local da educação*, focando-se no processo de construção e implementação de *projetos educativos municipais*, enquanto instrumentos de mobilização e congregação de vontades e recursos locais e de gestão de oportunidades de elevação das qualidades dos processos e resultados educativos.

Por fim, Cristina Palmeirão centra-se em três municípios que decidiram conceber, construir e implementar *projetos educativos municipais* e explicita o que pode ser *a ação de consultoria em projetos locais*.

Organizando-se em três eixos fundamentais – os **professores**, a **escola** e o **município** – os textos aqui coligidos consideram os três tabuleiros em que se desenvolve a ação docente (o nacional, o local e o institucional), visando contribuir para o incremento de todos eles, traduzível nos verbos que constituem subtítulo do livro: **Formar** as jovens gerações e concretizar a sua formação continuada enquanto profissionais; **Conhecer** os processos de trabalho e os seus impactos nas aprendizagens dos alunos, nas aprendizagens pessoais e profissionais dos docentes e na aprendizagem organizacional da instituição escolar; **Desenvolver** cada aluno enquanto pessoa e enquanto escolar, desenvolver cada professor enquanto pessoa e enquanto profissional, desenvolver a escola enquanto organização e desenvolver o território local habitado e revivificado pela comunidade de que a escola faz parte.

I

Ação docente e desenvolvimento profissional

Para o desenvolvimento do conhecimento profissional e organizacional

A centralidade da gestão do currículo

Maria do Céu Roldão¹

Introdução

As questões ligadas ao desenvolvimento profissional e organizacional da escola convocam, de forma central, as problemáticas do campo do currículo, na medida em que a função curricular é o eixo histórico-social estruturador da própria escola, e o currículo, enquanto *corpo de aprendizagens reconhecidas como necessárias a todos num dado tempo e contexto* (Roldão,1998) se configura como o objeto e campo de trabalho de todos os profissionais do ensino – os professores

As políticas curriculares desde o último quartel do século XX têm vindo a acentuar a reorientação dos *loci* de decisão curricular em resultado da complexidade dos contextos e populações que a universalidade da escolarização trouxe para o interior da escola nas sociedades democráticas, acentuando as pressões quer no sentido da contextualização e diferenciação quer no reforço de um núcleo curricular comum corporizado nos chamados currículos nacionais.

O debate em torno da responsabilidade acrescida da escola na gestão do seu trabalho curricular tem-se centrado quer na articulação deste nível de decisão com o nível central, anteriormente o único, quer em questões de organização e gestão contextualizada, nomeadamente concretizada em projetos próprios de cada escola, desejavelmente adequados a cada grupo de alunos, no sentido de melhorar o nível e qualidade das aprendizagens curriculares pretendidas para todos.

A noção de currículo nacional diferente de *core curriculum*

As implicações organizativas deste processo de gestão do trabalho curricular da escola, com iniciativa e responsabilidades claramente acrescidas da instituição e dos professores, têm

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

contudo sido menos discutidas na comunidade de docentes, largamente marcada por uma cultura normativa, e pouco socializada numa cultura de iniciativa e de auto e hetero-regulação.

Trata-se assim de clarificar até que ponto o currículo é, na sua génese e mutabilidade, uma construção social (Goodson, 1988). Contudo, gerado no seio de uma instituição especificamente curricular na sua natureza – a escola –, o currículo é também, no seu *modus operandi* (que na realidade lhe dá forma e regula o seu conteúdo e modo de passagem), uma produção organizacional, largamente conformada e imbricada nos mecanismos organizacionais que a escola configura (Roldão, 2000, 2001; Barroso, 1995, 1997; Perrenoud, 1997; 2000).

A década de 1990 traz consigo a necessidade de diferir dois níveis de decisão curricular – o nível central que estabelece o *core curriculum*, e a maior autonomia das escolas na sua operacionalização contextualizada. A este processo tenho atribuído a designação de **binómio curricular** (Roldão, 2000; 2003). Contudo, a sua configuração é bem diversa em países de tradição centralista ou em países com percursos históricos de grande autonomia local. Daí que se deva acautelar a tentação de assimilar a expressão **currículo nacional a core curriculum**. Nos países tradicionalmente centralizados, o currículo nacional era, desde o início, o único que existia. E o que foi novo nesses contextos nas mudanças políticas da década de 1990, foi a autonomia curricular das escolas, que causa perturbação por justamente romper o carácter único do currículo prescrito nacionalmente. Já nos países de grande autonomia curricular local, passa-se o inverso: o currículo nacional surge como um fator de regulação comum à tradicional diversidade de opções que as escolas podiam adotar, reguladas apenas por avaliações externas, aparecendo por isso como mais constrangedor.

Malcolm Skilbeck (1994) define assim o conceito de *core curriculum*, situando historicamente a sua necessidade política face à massificação escolar e consequente diversidade dos públicos:

“Em síntese, o *core curriculum* consiste naquelas aprendizagens consideradas **básicas e essenciais** para todos: **básicas** porque oferecem um suporte sobre o qual as aprendizagens subsequentes podem construir-se e proporcionam o domínio das ferramentas metodológicas que permitem a cada um prosseguir a sua própria aprendizagem. São **essenciais** na medida em que apetrecham os aprendentes para uma participação satisfatória e efetiva na vida social e cultural. Trata-se daquela dimensão do currículo total que é genericamente *comum a todas as escolas*, definida em parceria pelos decisores centrais e locais, e depois *reinterpretada por cada escola*” (Skilbeck, OECD, 1994, p. 96).

As dimensões de um *core curriculum* referem-se necessariamente ao máximo das aprendizagens comuns a garantir, e não à ideia simplificadora de mínimos que empobreceriam o currículo. Em texto do Australian Curriculum Development Centre (cit. in Skilbeck, 1994, p. 97) estabelece-se que esse denominador comum nacional – o *core curriculum* – deverá conter a prescrição nacional de aspetos comuns quanto a:

- Áreas de conhecimento e experiência a abordar.
- Processos de aprendizagem a dominar.
- Situações e contextos de aprendizagem a experienciar.

A complexa operacionalização do binómio curricular²

Tem faltado no debate curricular e político sobre a proclamada deslocação de níveis de decisão para a escola e professores, situar com clareza os dois fatores que condicionam em absoluto uma tal deslocação: de um lado, a própria natureza dos conteúdos curriculares e do trabalho do seu desenvolvimento (vulgo o *como*, os métodos didáticos, os modos dominantes da prática docente, o ato de *ensinar* e *ensinar o quê*, tal como é vivido nas escolas, bem como os dispositivos estabelecidos para o trabalho – ou ausência deles – do aluno) e, do outro, a incontornável estruturação que é dada ao currículo pelo esqueleto organizacional da instituição escolar, espantosamente imutável há quase dois séculos: a organização dos tempos, dos espaços, da produção letiva, do ato – aliás atos segmentares – de ensinar. (Alarcão, 1998; Roldão, 1999, 2000; 2001).

Assim, o desiderato político-curricular que permite compreender as políticas curriculares da última década do século XX, que acima designei de “binómio curricular”, orientam-se no sentido de induzir as seguintes mudanças:

- Um equilíbrio entre o *core curriculum* – a referência central – e a autonomia das escolas no sentido de promover esse *core curriculum* numa **variedade de formatos contextuais** relacionados com a diversidade dos estudantes e dos seus contextos – adoção de um **binómio curricular** (Roldão, 2003)

² Para esta secção mobiliza-se fundamentação produzida em textos anteriores da autora sobre esta temática, devidamente assinalados nas Referências (Roldão, 2003b; 2008).

- O abandono quer de um **currículo único e uniforme** para ser “cumprido” (tradição centralista), quer de **uma diversidade de currículos de qualidade desigual**, correspondendo aos níveis e contextos das escolas (tradição descentralizada) em favor de “um core curriculum comum para todas as escolas*reinterpretado por essas escolas*”(Skilbeck, ibidem).
- A adoção da organização do currículo por **competências** no sentido de viabilizar a diversidade de abordagens.

Entende-se aqui *competência* no sentido de mobilização integrada de conhecimento, experiência e disposições que capacitam o aprendente a confrontar-se com, e a responder a situações complexas e contextuais (Tardif, 1996; Le Boterf, 1994)

O papel das competências no desenvolvimento do binómio curricular que enquadra a decisão sobre o currículo nesses dois níveis (central comum e local diverso) de forma articulada, traduz-se nas seguintes dimensões que a competência permite desenvolver no interior do currículo:

- Competência como organizador curricular do conhecimento – por oposição a simples sequências de temas ou listas de conteúdos.
- Competência como mobilizador dos diferentes conhecimentos das disciplinas em torno da sua construção.
- Competência como transformação de corpos estáticos de saberes em saberes-em-uso (Roldão, 1995).

As dificuldades das políticas de binómio curricular face à persistência do formato organizacional da escola

Retomando um texto de 2000 (Roldão, 2000), sublinha-se que as áreas críticas dos sistemas educativos atuais prendem-se diretamente com a mudança estrutural na relação da escola com a sociedade, na decorrência da massificação da escolarização e da sua crescente extensão a períodos cada vez mais longos. Na maioria dos países da Comunidade Europeia a escolaridade de 12 anos é uma realidade para todos os jovens e os primeiros níveis do ensino superior começam a abranger percentagens cada vez mais elevadas da respetiva faixa etária da população.

Estes indicadores refletem um crescimento do nível educacional das populações, o que tem de ser visto como positivo e não como problemático. O que surge como problemático é sim o modo como a instituição escolar está a responder a essa situação nova que implica (1) trabalhar com

públicos muito mais diferenciados e (2) assegurar um nível cada vez mais exigente de aprendizagens e competências em sociedades economicamente mais desenvolvidas mas social e culturalmente mais complexas, em que a todos é reconhecido o pleno direito à educação. Situa-se também neste domínio toda a teorização e orientações de política educativa no sentido da chamada “escola inclusiva” (Clark, 1999; Ainscow, 1991)

A escola mantém até hoje a estrutura organizativa e as lógicas de ensino que a instituíram em épocas passadas, quando os públicos eram muito mais restritos e homogêneos e as finalidades menos ambiciosas para a maioria, embora mais seletivas para um leque restrito. É nessa lógica que toda a orgânica da escola ainda funciona, bem como as suas metodologias dominantes (Roldão, 1999; Barroso, 1999).

A inadequação deste modo relativamente estático de a escola se organizar e funcionar emerge em dois sintomas que, pela sua persistência e agravamento, manifestam uma situação de disfunção persistente a que importa encontrar alternativas: o insucesso e a indisciplina, temas recorrentes do discurso político e da vivência das escolas e professores, que importa desmontar naquilo que traduzem de desencontro de fundo entre uma instituição e a sua função social, sinal de alarme face a uma escola que esbarra na sua própria ineficácia, com custos gravosos para todos, nomeadamente os profissionais docentes e, em última instância, os seus utilizadores primeiros - os alunos - em nome dos quais a escola se instituiu como garante do respetivo direito à educação.

De entre os múltiplos aspetos da permanência de um funcionamento e organização que se revelam crescentemente inadequados, podem destacar-se:

a) A uniformidade curricular corporizada em programas prescritivos (versus a sua corporização em programas de acção - projectos - orientados para o contexto)

A rutura com este paradigma, mais acentuado em sistemas de tradição centralista como o francês e o português, corporiza-se no conjunto de questões curriculares hoje em debate no quadro dos sistemas e das políticas educativas (OCDE, 1998; 1999), preocupadas, em simultâneo, com a consecução comum de aprendizagens necessárias a todos em termos de equidade e a necessidade de as organizar e gerir curricularmente de forma diferenciada para que possam ser efetivamente apropriadas por públicos muito diversos.

b) A dominância de metodologias apresentativas/enunciativas nas práticas escolares,
assentes no discurso de um - o professor, ou o manual que assume a sua voz - para um grupo de alunos diferentes como se fossem idênticos na sua apropriação (a turma)

Embora abertamente postas em causa no plano teórico e mesmo político-ideológico, e já mitigadas nas práticas de muitos docentes, as práticas mais frequentes nas escolas, extensivas em grande parte aos sistemas de ensino superior, continuam a basear-se no “dar” matéria numa lógica distributiva e com relativa secundarização da apropriação pelo outro (que, mesmo numa atividade dita expositiva, tem de ser prevista e organizada intencionalmente em função da aprendizagem/apropriação). Tal dimensão associa-se muito diretamente à reconceptualização da função profissional do professor cuja função específica e saber próprio se centram na competência de ensinar - entendido aqui como “fazer aprender alguma coisa a alguém” (Roldão, 1998).

c) A conformidade com o manual

A utilização e produção de manuais, um dos fatores mais influentes e poderosos na produção social do saber escolar, rege-se por lógicas que decorrem dos pressupostos organizativos do trabalho escolar - a passagem curricular entendida não como percurso (do latim, *curriculum* de *curre*, percorrer, passar) mas como debitação/difusão de conhecimento que não é organizada como construção e apropriação de conhecimento e competências - que contudo são os seus legitimadores sociais. A contradição essencial prende-se com o uso e não com a natureza dos manuais, bem como com a definição dos seus utilizadores preferenciais - manuais para os alunos como materiais de estudo e trabalho, ou manuais para os professores como bengala, diretriz ou voz da sua atividade diária, que desse modo cada vez mais se desprofissionaliza?

d) A organização dos grupos, dos saberes, dos espaços e dos tempos

As escolas permanecem largamente idênticas na sua organização como instituição, como se o tempo não tivesse passado. Melhoram-se substancialmente as condições e os recursos, mas a matriz do espaço (a sala de aula por turma), a organização do grupo de trabalho (a turma como unidade-base única do trabalho escolar e símbolo de toda uma lógica organizacional), a estruturação do currículo (em unidades estanques, com um professor responsável e independente dos outros, unidades a que chamamos ***disciplinas*** em sentido curricular), a imposição da quadrícula organizativa das disciplinas curriculares como matriz uniformizadora dos modos de funcionamento em que a instituição se organiza.

e) A confusão entre disciplina científica e disciplina curricular

Em termos escolares, fala-se de ***disciplinas*** mesmo quando essa categoria não corresponde diretamente a disciplinas científicas (caso de muitas disciplinas curriculares, tais como estudos sociais ou educação visual) ou quando se visa integração de saberes ou criação de espaços de

desenvolvimento de projetos ou dimensões transversais (como por exemplo áreas de projeto, área escola, educação cívica politécnica, desenvolvimento pessoal e social).

A predominância da lógica disciplinar tem sido assim frequentemente confundida, nos debates curriculares, com a questão epistemológica disciplinaridade/ interdisciplinaridade dos saberes científicos. Na realidade, trata-se de uma mistura de planos que não ajuda a clarificar o problema. O que torna cada um dos espaços curriculares uma disciplina é, no essencial, o modo de organização do trabalho e não a natureza do saber ou saberes que estão em causa. Trata-se, na orgânica da escola, de conceber **disciplina** como um espaço da quadrícula horária, com um tempo, com um grupo-turma e com um professor próprios, quer ela corresponda a um ou mais campos do saber científico, quer ela se destine a trabalho de integração de saberes ou a discussão de problemas, quer seja de cariz científico, de estudo, ou de atuação prática.

Por isso vimos assistindo à persistente resistência da lógica organizativa descrita face a tentativas de introduzir outras lógicas, que são a breve trecho incorporadas numa matriz organizativa disciplinarizante. Veja-se, por exemplo, como atividades tão diferentes como a área Escola, Desenvolvimento Pessoal e Social, TIC, etc se corporizaram rapidamente em novos espaços disciplinares, do ponto de vista da organização e modos de funcionamento.

Não é pois a questão da especificidade do saber científico que está em causa no essencial, mas a força de um modelo organizativo muito estável, que não integra outras lógicas. Estas outras lógicas de trabalho - colaborativo, integrador de vários campos de docência, etc - requerem a construção de outras modalidades organizativas que podem passar por diversificar as unidades de trabalho (o grupo formado por outros critérios que possa cruzar-se com o grupo-turma, os tempos organizados por tipos de atividade, os espaços com possibilidade de rotação de professores ou trabalho conjunto, por exemplo). Podemos até imaginar um funcionamento organizativo que acentue a especificidade dos saberes científicos (por exemplo, com tempo e espaço para investigação e trabalho laboratorial com equipas de alunos e professores) mas se organize em tempos e espaços não segmentares.

f) A organização do trabalho

Em consonância com todos os aspetos anteriormente enunciados, a organização do trabalho docente assenta na produção individual, na legitimação das decisões pela via da disciplina curricular a que o professor se associa e não pela via da aprendizagem que lhe cabe promover. Note-se, a este propósito, o peso relativo dos conselhos de grupos ou departamentos na gestão intermédia das escolas e a sua representação no conselho pedagógico, *versus* o escasso peso das unidades organizativas teoricamente responsáveis pela aprendizagem de cada conjunto de

alunos, os conselhos de turma, na mesma gestão e na representação a nível do mesmo conselho pedagógico.

Daí a óbvia dificuldade de instituir espaços e tempos de trabalho colaborativo, ou o insucesso das intermináveis tentativas de coordenação entre as disciplinas (muitas vezes equivocadamente associados ao conceito de interdisciplinaridade, no sentido científico) que esbarram sistematicamente no esgotamento dos esforços de alguns, confrontados com uma máquina organizativa que integra mal, quando não rejeita, tais tentativas, por contrárias à sua lógica, assente no princípio organizativo dos espaços e tempos paralelos.

Do que se trata não é pois de esbater ou reforçar a especificidade dos saberes científicos no currículo escolar mas de repensar a racionalidade organizativa do modelo em que a instituição se estrutura. O aprofundamento da especificidade dos saberes científicos e dos processos de análise que os caracterizam como instrumentos de inteligibilidade do mundo terão provavelmente que ser reforçados na sociedade do conhecimento para que caminhamos - mas não se servirá esse objetivo pela manutenção de uma quadrícula horária curricular concebida para distribuir informação da forma quantitativamente mais rentável, em blocos paralelos. Por outro lado, a educação para a interdisciplinaridade do conhecimento e a compreensão da sua natureza eminentemente social tão pouco serão possíveis numa lógica de produção de trabalho segmentário e incomunicável que remonta ao formato da cadeia de montagem.

A dimensão globalizante, interativa e construtiva que requer a produção conjunta do saber só terá lugar na escola se esta se pensar como uma organização virada para a construção e apropriação do conhecimento – o que dificilmente acontecerá se se mantiver cegamente a estrutura atual da organização do trabalho escolar, por mais iniciativas que se tomem, como já tantas se tomaram nos últimos trinta anos, de introduzir áreas multi ou interdisciplinares, ou espaços de projeto, ou temas transversais. Todas essas mudanças curriculares continuarão a viver à margem e a ser recuperadas pela lógica dominante, se não se repensar a própria organização do funcionamento da escola enquanto organização curricular, a todos os níveis de decisão que nesse processo estão implicados - o sistema, a escola e os professores.

Evidências da investigação sobre as práticas curriculares na 1ª década do século XXI

Revisões de investigação e estudos prospetivos recentes vêm demonstrando a dificuldade que as políticas curriculares assentes na lógica do binómio decisional, que acima procurei caracterizar, têm encontrado na sua tentativa de modificar formatos e culturas organizacionais

(Roldão e tal. 2006; Alarcão, 2008). Em síntese, pode afirmar-se a visibilidade das seguintes tendências:

- Persistência da homogeneidade curricular.
- Individualismo dominante do ato docente.
- Persistência da organização do trabalho curricular segmentado.
- Países centralistas - Autonomia discursiva com escasso impacto na ação; persistência do modelo individualista de docência (Roldão et. al. , 2006).
- Países de tradição descentralizada – Algum reforço da vertente nacional do binómio curricular; maior colegialidade do trabalho docente, sobretudo nos países do Norte da Europa (Alarcão, 2008).

Em busca de princípios orientadores das políticas curriculares para a diversidade

Da análise desenvolvida neste texto, nalguns casos dando continuidade a estudos anteriores da autora, identificam-se três princípios instituintes, de cuja implementação, julgamos, dependerá uma melhor resposta curricular às necessidades das sociedades actuais no plano da educação e do currículo:

- Assunção clara de que o currículo se dirige a necessidades sociais de aprendizagem comuns – há que garanti-las a todos - **PRINCÍPIO DA EQUIDADE.**
- Percepção de que diferenciação não é desigualização - situa-se no plano dos processos de aceder e construir as aprendizagens – há que aprofundar os conhecimentos e métodos do trabalho didáctico e a organização do desenvolvimento do currículo - **PRINCÍPIO DA QUALIDADE DA AÇÃO.**
- Reconhecimento de que o (não) impacto das políticas e do discurso curricular prende-se sobretudo com a cultura da escola e dos docentes, historicamente consolidada – há que investir na mudança dessas culturas, no interior da escola, em colaboração com a comunidade científica - **PRINCÍPIO DA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURANTE.**

Referências bibliográficas

Ainscow, M. (1991) (ed) *Effective Schools for All..* London: David Fulton Publishers.

Alarcão, I. (coord.) (2008) *Para uma política de educação dos 0 aos 12 anos.* Lisboa: CNE

- Barroso, J. (1995). Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola. *Cadernos de Organização e Gestão Escolar*, nº1. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: ME.
- Barroso, J. (1999) (org.) *A Escola entre o Local e o Global -Perspectivas para o Século XXI*. Lisboa: Educa.
- Clark, C. *et al.* (1999) Theories of inclusion, theories of schools: deconstructing and reconstructing the “inclusive school”. *British Educational Research Journal*, 25, nº2, 157-176.
- Goodson, I. (1988). *The Making of Curriculum*. London: Falmer Press.
- Le Boterf, G. (1994). *De la Compétence. Essai sur un attracteur étrange*. Paris : Les Éditions d’Organization.
- OECD (1998). *Making the Curriculum Work*. Paris: OECD Documents.
- OECD/CERI (1999) *Innovating Schools* (Schooling for Tomorrow Project). Paris: OECD Documents .
- Perrenoud, Ph. (1997) *Construire des Compétences dès l’École*. Paris: ESC.
- Perrenoud, Ph. (2000). *Novas Competências para Ensinar*. São Paulo: Artmed.
- Roldão, M.C. (1998). Que é ser professor hoje? A profissionalidade docente revisitada. *Revista da ESES*, 9, 79-87.
- Roldão, M. C. (1999). *Gestão curricular – fundamentos e práticas*. Lisboa: ME- DEB
- Roldão, M.C. (2000). O currículo escolar da uniformidade à contextualização - campos e níveis de decisão curricular. **Revista de Educação, vol IX, nº 1**, 81-92. Departamento de Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.
- Roldão, M.C. (2001). A Escola como Instância de Decisão Curricular. In Isabel Alarcão (org.) *Escola Reflexiva e Supervisão – Uma escola em desenvolvimento e aprendizagem*, pp. 67-77. Coleção CIDInE, nº 14. Porto: Porto Editora.
- Roldão, M. C. (2003). *Diferenciação curricular revisitada- conceito, discurso e práxis*. Porto: Porto Editora.
- Roldão, M.C. (2003a). *Avaliação de Competências e Gestão do Currículo - as questões dos professores*. Lisboa: Editorial Presença.

- Roldão, M.C. (2003b). Quem supervisiona o quê? Liderança e colaboração no trabalho curricular da escola. In Óscar de Sousa e M. Manuel Ricardo (org.) (2003). *Uma Escola Com Sentido: o currículo em análise e debate*, pp.135- 144.
- Roldão, M. C. (2005). Para um currículo do pensar e do agir: as competências enquanto referencial de ensino e aprendizagem. *Suplemento de En Direct de l'APPF, Fev 2005*, 9-20
- Roldão, M.C., Neto-Mendes, A., Costa, J.A. & Alonso, L. (2006). Organização do trabalho docente: uma década em análise (1996-2005). *Investigar em Educação nº 5 – Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 17-148.
- Roldão, M.C. (2008). *O Papel do Director de Turma na Gestão do Trabalho Docente – Liderança, Supervisão e Colaboração*. Lisboa: ME –DGIDC
- Skilbeck, M. (1994). The core curriculum. In *The Curriculum Redefined: Schooling for the 21st Century*, pp.95-100. Paris: OECD.
- Tardif, J. (1996) Le transfert des compétences analysé à travers la formation de professionnels. In Meirieu, Ph, Develay, M., Durand, C. e Mariani, Y. (Eds.) *Le concept de transfert de connaissances en formation initiale et en formation continue*. Lyon: CRDP

Organização e coordenação do trabalho docente

O conselho de ano como estrutura de gestão pedagógica intermédia

Joaquim Machado³

Introdução

Analisando a situação da administração da educação em Portugal em finais do século XX, João Barroso assinala três facetas da crise que a escola atravessa: 1) a crise de legitimidade do papel centralizador do Estado e a reivindicação de interferência e iniciativa da sociedade local na definição das políticas educativas e na governação das escolas; 2) a crise de governabilidade manifesta no facto de as reformas virem a ser mudadas pelas escolas em vez de as modificarem; 3) a crise do modelo baseado na pedagogia coletiva e no ensino da “mesma coisa, ao mesmo tempo e da mesma maneira, a uma classe de alunos” que se tornou desajustado à maior heterogeneidade da escola para todos, às alterações verificadas na relação pedagógica e à abertura da escola ao meio (1999:130-131). Segundo o autor, a solução para a crise do modelo, está não na invenção de um outro modelo alternativo, mas no abandono da própria ideia de “modelo”, o que significa admitir “a diversidade de soluções, a pluralidade de iniciativas e a variedade das formas, de acordo com as características específicas de cada situação” (1999:132).

Esta alteração radical comporta o desenvolvimento da autonomia da escola, o que exige, por um lado, o desenvolvimento de formas diversificadas de liderança e, por outro, a transformação da organização e das práticas pedagógicas. De entre as lideranças o autor destaca “as exercidas pelos órgãos de gestão intermédia (direção de grupo e de turma)” afirmando que o seu “mau funcionamento constitui um dos maiores défices das nossas escolas” (1999:141). Já relativamente à organização e às práticas, declara que é preciso substituir o princípio da homogeneidade pelo princípio da diversidade, a lógica de uniformização pela lógica de individualização e a rotina da lição pela inquietude do projeto.

Neste capítulo procuramos, em primeiro lugar, explicitar as bases da gramática instituída na escola, nomeadamente a organização dos saberes curriculares por disciplinas com a correspondente provisão de grupos docentes disciplinares e os desafios que se colocam à integração do ensino ministrado por matérias a um conjunto de alunos, bem como mostrar a

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

insuficiência da turma como unidade-base de organização de um processo de ensino alternativo ao “regime de classe”.

Num segundo momento, tomamos como amostra os atuais doze agrupamentos de um concelho do norte de Portugal e indagamos modos de incorporação de estruturas de gestão intermédia que aglutinam as turmas do mesmo ano de escolaridade, identificando a composição e analisando as competências e atribuições do conselho de ano, bem como distinguindo formas de escolha do coordenador e identificando também as respetivas atribuições e competências.

Considerando que a criação de grupos de trabalho por si só é insuficiente para a emergência de equipas eficazes e que se devem privilegiar processos e comportamentos orientados para o trabalho em equipa, realçamos, num terceiro momento, a liderança como função inerente à coordenação de ano e ao desenvolvimento do trabalho colaborativo dos docentes.

1. A disciplina e a turma como pilares organizativos da escola

A génese e a história dos diversos ramos do saber dão conta do avanço do conhecimento e do contributo de cada uma das ciências para o aprofundamento do conhecimento humano sobre a realidade. Por outro lado, o conhecimento da realidade tem mostrado a insuficiência do olhar monodisciplinar e requer a substituição da epistemologia da dissociação por uma epistemologia da complementaridade (Marcellino, 1988, p. 104).

Por sua vez, a estruturação do plano curricular enquanto conjunto de disciplinas está na base da estruturação dos professores em grupos disciplinares e da balcanização do trabalho colaborativo docente.

A criação de departamentos disciplinares pela agregação de diversos grupos disciplinares com maior ou menor afinidade não altera significativamente o *modus operandi* do trabalho dos docentes enquanto professores de disciplina ou conjunto de disciplinas. Contudo, o conhecimento da realidade social requer que o conhecimento e a sociedade sejam reintegrados a partir da abertura para o diálogo com visões diferentes de um mesmo objeto: quando a ciência se fecha no seu campo disciplinar e fragmentado, não consegue compreender o objeto na sua totalidade, devendo essa visão ser substituída, ampliando o modo de ver o seu contexto e toda a complexidade que o cerca (Morin, 2010, p. 177).

O conhecimento da realidade social requer unidade, sem excluir ou negar a validade da especialização. E, nesse sentido, a interdisciplinaridade é uma resposta à “fragmentação do conhecimento e à departamentalização do saber académico, divorciados da realidade social que

os origina e com a qual deveriam guardar relação não compartimentada, mas na sua globalidade (Marcellino, 1988, p. 105). Por ela, respeita-se a especialização não reduzindo os fenómenos a fenómenos doutra natureza e integra-se a diversidade de interpretações sem unificar as perspetivas.

Esta resposta à fragmentação do saber requer consequências práticas, quer nas metodologias de ensino quer na proposta curricular e pedagógica. Este facto coloca desafios e exige medidas à administração e organização da escola

1.1. A departamentalização do saber e a gestão da docência das disciplinas

O regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho), remete para o regulamento interno das escolas e agrupamentos a criação de estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica (artº 42º), determinando que a articulação e gestão curricular sejam asseguradas por departamentos curriculares (que integram os grupos de recrutamento e áreas disciplinares).

O conceito de disciplina configura-se pela departamentalização do saber em diversas matérias. Considera que as práticas educativas foram centralizadas num paradigma em que cada disciplina é abordada de forma fragmentada e isolada das demais. Ao definir o plano de estudos, o Estado determina e organiza de modo funcional as disciplinas, incluindo a sua sequência e hierarquização por ciclos de estudo e por anos de escolaridade, o que serve de base ao recrutamento e à colocação de professores.

Os professores são alocados em grupos das diversas disciplinas do plano de estudos. Se nos reportarmos aos últimos 40 anos de ensino em Portugal e consultarmos a produção normativa, constatamos que, na sequência da “normalização democrática” do país e das escolas, são identificados os conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade como “órgãos de apoio ao conselho pedagógico” e com atribuições que ainda hoje perduram no essencial: apoiar o trabalho dos professores, promovendo a troca de experiências sobre metodologia, técnicas e materiais de ensino; refletir sobre os problemas relacionados com a avaliação dos alunos; proceder à análise crítica dos programas e de qualquer outra documentação específica proveniente dos serviços centrais; participar no intercâmbio pedagógico com outros estabelecimentos de ensino; realizar o levantamento do material didático e bibliográfico ao dispor dos respetivos docentes; inventariar as necessidades do grupo, disciplina ou especialidade e informar o órgão de gestão da escola, para efeito de aplicação das verbas

atribuídas ao estabelecimento de ensino; elaborar um dossiê contendo os documentos relativos à atividade do conselho (Portaria nº 679/77, de 8 de novembro, nº 7.1.7.).

O conselho de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade seria presidido pelo “professor delegado”, a quem competiriam as funções de representação no conselho pedagógico e de orientação e coordenação da ação pedagógica dos professores do grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade. Esta função de “dinamizador da ação educativa” incide: 1) no trabalho de permanente atualização científica e pedagógica; 2) na análise crítica dos programas; 3) na planificação das atividades escolares; 4) no estudo e aplicação dos processos e critérios de avaliação; 5) no apoio e esclarecimento prestados aos professores menos experientes; 6) na racionalização do trabalho docente, procedendo conjuntamente com os outros professores à escolha e classificação de material didático e à organização de dossiês de documentação; 7) na melhor aplicação das verbas atribuídas à disciplina (Portaria nº 679/77, de 8 de novembro, nº 7.1.11.).

Na revisão de 1980 do regulamento do Conselho Pedagógico e dos seus órgãos de apoio, estabelece-se que são atribuições do conselho de grupo, subgrupo ou disciplina: a realização de estudos e emissão de pareceres relativamente a “programas, métodos, organização curricular e processos e critérios de avaliação de docentes e discentes”; a “partilha de experiências e recursos de formação”; a “inventariação das necessidades em equipamento e material didático”; a promoção da interdisciplinaridade; o intercâmbio de recursos pedagógicos e materiais com outras escolas; a planificação das atividades letivas e não letivas (Portaria nº 970/80, de 12 de novembro, nº 25). Determina-se também que a sua ação pedagógica desenvolve-se sob a orientação e a coordenação pedagógica de um dos seus membros (o delegado), a quem compete: estimular a criação de condições que favoreçam a formação continua, coordenar a planificação das atividades pedagógicas, apoiar os professores menos experientes, assegurar a participação do grupo na análise e crítica da orientação pedagógica (nomeadamente no que se refere a programas, métodos, organização curricular e processos e critérios de avaliação do trabalho realizado por docentes e discentes) (nº 36).

Estávamos, então, em tempo de profissionalização intensiva de um corpo docente sem formação profissional inicial e, nesta circunstância, compete também ao delegado acompanhar a profissionalização em exercício, devendo apoiar o(s) profissionalizando(s) na elaboração do seu plano individual de trabalho de modo a favorecer o seu processo de formação e colaborar com os conselhos pedagógicos da escola e das escolas da zona ou subzona e as equipas de apoio pedagógico, no sentido de assegurar as condições de execução do plano de formação (nºs 34.3, 37.1 e 37.2).

Em 1998, o regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio) integra no mesmo modelo os primeiros níveis de educação e ensino e estabelece que os conselhos de docentes (na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico) e os departamentos, onde estão representados os grupos disciplinares e respetivas disciplinas e áreas disciplinares como estrutura subdepartamental, são as estruturas de orientação educativa que visam “o reforço da articulação curricular na aplicação dos planos de estudo definidos a nível nacional, bem como o desenvolvimento de componentes curriculares por iniciativa da escola” (art.º 34º, nº 2 al. a) e art.º 35º). Por sua vez, o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, explicita que “a articulação e gestão curricular devem promover a cooperação entre os docentes do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, procurando adequar o currículo às necessidades específicas dos alunos” (art.º 43º, nº 1).

A gestão da disciplina ou área disciplinar tem por base o programa estabelecido a nível central e as unidades de tempo geradas pela escola. A anuidade escolar e as suas frações temporais (período escolar, horário semanal, jornada escolar, tempo letivo) enformam, enquanto variável escolar, todo o trabalho docente e “ensinam” a cada professor e a todo o grupo profissional que há um tempo para cada coisa e a realização de cada atividade deve situar-se entre um tempo mínimo e um tempo máximo, devendo ele capacitar-se para o administrar, ao mesmo tempo que se naturaliza a descontinuidade do ensino e das aprendizagens e se toma como objetivo predeterminado da aula a transmissão de blocos de conhecimentos delimitados nos programas (Formosinho & Machado, 2013, p. 173)

1.2. A integração do ensino e a direção de turma

A docência materializa-se na sala de aula com um conjunto de alunos e, neste sentido, no início de cada ano letivo as direções das escolas colocam os alunos do mesmo ano de escolaridade em diferentes turmas e procedem à distribuição do serviço docente e à alocação dos professores às diferentes turmas. Os professores organizam-se, assim, também segundo as turmas em que lecionam disciplinas e que constituem as distintas unidades de base para organização do ensino.

Apesar de o conselho de turma integrar também um aluno delegado da turma e um representante dos encarregados de educação, importa aqui retermo-nos sobre o conjunto de professores de uma turma que constitui o “conselho de turma”. A Portaria nº 679/77, de 8 de novembro, especifica duas atribuições importantes deste órgão: planear e coordenar as relações interdisciplinares a nível de turma; e debater problemas pedagógicos e disciplinares relacionados com os alunos da turma, nomeadamente aproveitamento, assiduidade, disciplina,

ritmo da aprendizagem, medidas de recuperação, casos de inadaptação escolar (7.3.8.). Especifica ainda três tipos de reuniões deste órgão, conforme se destinem ao apuramento periódico do aproveitamento e assiduidade dos alunos, à coordenação da atividade dos professores de turma, com vista a análise e solução de problemas de natureza pedagógico didática referentes ao processo de ensino e aprendizagem ou ao conhecimento e proposta de resolução de questões de natureza disciplinar.

A Portaria nº 970/80, de 12 de novembro, expande as atribuições do conselho de turma, realçando não apenas o trabalho interdisciplinar, mas também a articulação com o conselho de diretores de turma (e, por consequência, com o conselho pedagógico) e a interação com a comunidade. Segundo este diploma são atribuições do conselho de turma: “articular as atividades dos professores da turma com as dos conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade, designadamente no que se refere ao planeamento e coordenação de atividades interdisciplinares a nível de turma”; “analisar, em colaboração com o conselho de diretores de turma, os problemas de integração dos alunos e o relacionamento entre professores e alunos da turma”; “colaborar nas ações que favoreçam a inter-relação da escola com o meio”, “dar execução às orientações do conselho pedagógico, propondo as alterações que a prática aconselha” (nº 81).

Em 1998, mantém-se que “a organização, o acompanhamento e a avaliação das atividades de turma ou grupo de alunos” são da responsabilidade do conselho de turma (no 2º e 3º ciclos do ensino básico e no ensino secundário) ou do educador de infância (na educação pré-escolar) e do professor titular de turma (no 1º ciclo do ensino básico), determinando que essas atribuições “pressupõem a elaboração de um plano de trabalho, o qual deve integrar estratégias de diferenciação pedagógica e de adequação curricular para o contexto da sala de atividades ou da turma, destinadas a promover a melhoria das condições de aprendizagem e a articulação escola-família” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 36º, nº 1).

Diz o diploma que compete ao diretor de turma a coordenação do plano de trabalho da turma. Por sua vez, o Estatuto do Aluno e Ética Disciplinar explica que compete ao diretor de turma a coordenação do plano de turma, mas são “os professores, enquanto principais responsáveis pela condução do processo de ensino, [que] devem promover medidas de carácter pedagógico que estimulem o harmonioso desenvolvimento da educação, em ambiente de ordem e disciplina nas atividades na sala de aula e na escola” (Lei nº 51/2012, de 5 de setembro, artº 41º).

Na verdade, a coordenação de atividades interdisciplinares, por um lado, e de resolução das situações relativas à orientação educativa, por outra, faz do conselho de turma um órgão

charneira de materialização do plano curricular na turma, enquanto unidade básica de organização do processo de ensino e aprendizagem, competindo-lhe a ele a construção de respostas curriculares e pedagógicas adequadas aos alunos e aos contextos. Mas o regime de autonomia e gestão prevê que, no âmbito da sua autonomia, a escola pode ainda criar outras estruturas de coordenação e supervisão pedagógica, asseguradas por um professor (Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho, artº 45º).

2. O conselho de ano como estrutura de gestão intermédia

A organização da ação educativa em dois pilares organizativos – a disciplina e a turma – veio a revelar a necessidade de articulação entre a ação dos conselhos de grupo e dos conselhos de turma. Contudo, sob o ponto de vista organizacional no conselho pedagógico estavam inicialmente representadas todas as estruturas vocacionadas para o desenvolvimento da instrução (os delegados ou representantes de grupo) enquanto as estruturas em que se materializa o plano de estudos curriculares e desenvolve a orientação educativa tinham apenas um representante (o coordenador dos diretores de turma, órgão que reunia todos os diretores de turma), o que traduz um desequilíbrio de influência a favor das primeiras.

Impunha-se, por um lado, “a articulação interdisciplinar no plano de estudos” e, por outro, a implementação de “medidas nos domínios da orientação, acompanhamento e avaliação dos alunos”. Como vimos, a primeira medida tomada foi a criação em 1998 dos departamentos curriculares, ensaiados já em 1991 no âmbito da experimentação de um “novo modelo de gestão” (Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio), em que tal órgão constituía uma novidade no organograma da escola, estando incumbido de trabalhar em conjugação com os diretores de turma na implementação das medidas necessárias para promover o sucesso educativo dos alunos e na “elaboração de programas específicos integrados nas atividades e medidas de apoio educativo” (Portaria nº 921/92, de 23 de Setembro, art.º 3º, als. d), e)).

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, retoma a ideia e cria os departamentos curriculares como “principais estruturas” de coordenação, supervisão e acompanhamento das atividades escolares, de promoção da “articulação e gestão curricular” e do “trabalho colaborativo” dos professores e ainda com a novidade de “realizar a avaliação de desempenho do pessoal docente” (art.º 42º, nº 1, e art.º 43º).

Como se deduz do acima exposto, a criação desta estrutura integrando diversos grupos disciplinares, por si só, é insuficiente para garantir a articulação curricular, especialmente a articulação horizontal.

Na verdade, a portaria nº 679/77, de 8 de novembro, previa também uma estrutura – o **conselho de ano** – que, integrando todos os professores de ano, poderia reunir para “tratar de assuntos de natureza pedagógica” (7.2.3.) e, no início do ano, reunia “para conhecimento da distribuição dos alunos pelas turmas e das instalações que a estas são destinadas”, “para informação acerca das normas e disposições legais relacionadas com os alunos do ano” e “para análise de problemas comuns às várias turmas do ano e apresentação de propostas ao conselho diretivo ou ao conselho pedagógico” (nº 7.2.2.). Esta portaria previa ainda a possibilidade de criação de **conselhos de curso** para garantir a ligação com o órgão de gestão, a “análise de questões pedagógicas relacionadas com o curso” e a promoção e acompanhamento do “contacto constante da escola com o meio em que está inserida, nomeadamente o meio profissional” (7.4.4 e 7.4.6.)

Por sua vez, a Portaria nº 921/92, de 23 de Setembro previa um **coordenador de ano**, com competências na dinamização e coordenação de projetos educativos para apoiar os diretores de turma do respetivo ano, colaborar com eles na “elaboração de estratégias pedagógicas”, assegurar a articulação entre as atividades por eles desenvolvidas, “nomeadamente no que se refere à elaboração e aplicação de programas específicos integrados nas medidas de apoio educativo” e “planificar, em colaboração com o conselho de diretores de turma que coordena e com os restantes coordenadores de ano, as atividades a desenvolver anualmente e proceder à sua avaliação”, bem como elaborar “um relatório das atividades desenvolvidas” (nºs 11º e 12º).

Em 1998, o regime de autonomia e gestão da escola (Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 37º) previa também que em cada escola se constituíssem estruturas de orientação educativa com vista à “coordenação pedagógica de cada ano, ciclo ou curso”, tendo por finalidade “a articulação das atividades das turmas”, sendo a sua coordenação garantida pelo conselho de docentes (na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico) e por conselhos de diretores de turma (no 2º e 3º ciclos do ensino básico e no ensino secundário). Esta disposição mantém-se no Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril (art.º 42º, nº 2, al. c)), embora se deduza que a sua materialização é remetida para a decisão autonómica da escola e para o seu regulamento interno (art.º 45º, nº 1).

Querendo saber se as escolas têm efetivamente uma estrutura deste tipo, procedemos à análise dos regulamentos internos dos 12 agrupamentos de escolas de um concelho do litoral norte de Portugal e verificamos que as escolas que têm cursos de educação qualificante e cursos profissionais dispõem de um conselho de curso, tenha ele esta designação (AECA) ou a de conselho de coordenação (AESM), conselho de diretores dos cursos profissionais (AEAS), “conselho de oferta qualificante” (AEDMII) ou de “conselho de diretores de curso” (AEM).

Centrando-nos na coordenação de ano, verificamos que os agrupamentos de escolas consideram no seu regulamento interno uma estrutura deste tipo com vista à harmonização das atividades desenvolvidas pelas turmas do mesmo ano de escolaridade, fazendo-a coincidir com o conselho dos diretores de turma de cada ano de escolaridade ou o conselho de docentes do 1º ciclo do ensino básico de um determinado ano de escolaridade.

Focalizamos a nossa análise em três agrupamentos (AEMC, AER, AEM) que determinam que, no caso do 2º e 3º ciclos do ensino básico, o conselho de ano é a estrutura pedagógica de coordenação, acompanhamento, orientação e supervisão do trabalho de uma equipa docente que integra **todos os professores** que lecionam alunos do mesmo ano de escolaridade, incluindo os docentes de apoio educativo e de educação especial que trabalhem com esses alunos. Num dos agrupamentos, começou-se pela experimentação da união de alguns diretores de turma do mesmo ano com vista à elaboração de um plano comum a duas ou mais turmas, que depois se alargou a todos os diretores de turma do mesmo ano de escolaridade com planos de turma comuns ou não e, finalmente, evoluiu para a consideração de toda a equipa docente que leciona essas turmas.

Se atendermos às competências e atribuições do conselho de ano em cada um dos agrupamentos, deparamo-nos com redações diferentes a que correspondem diversos pontos ou alíneas, mobilizando verbos como planificar, desenvolver, implementar, dinamizar, promover, assegurar, gerir, articular, definir, analisar, sugerir, propor, preparar, avaliar e colaborar. Estes verbos dão conta do nível organizacional em que se realiza a ação do conselho de ano, competindo-lhe: elaborar planos de turma ou planificar atividades e ações conjuntas, interdisciplinares ou de articulação curricular e pedagógica; realizar, implementar e dinamizar as atividades planeadas; acompanhar e avaliar as aprendizagens dos alunos e o desenvolvimento do plano da turma; promover a ação coordenada dos professores a nível da ação pedagógica, da ação tutorial e da ação disciplinar; gerir adequadamente os recursos humanos e materiais e adequar os dispositivos pedagógicos de inclusão educativa e de diferenciação pedagógica; colaborar na constituição de turmas e propor a transferência interna de alunos; promover a colaboração entre os professores do mesmo ano de escolaridade e colaborar e articular com as demais estruturas (departamentos curriculares, direção) e serviços especializados da escola; propor critérios de avaliação dos alunos e preparar as reuniões dos conselhos de turma; colaborar na elaboração dos documentos orientadores e de relatórios de prestação de contas; avaliar o trabalho realizado e propor ações de formação em contexto.

No que se refere ao número de reuniões ordinárias deste órgão, embora apenas um regulamento o explicita, elas realizam-se no início do ano e no final de cada período letivo. Dois

regulamentos (AEMC, AEM) explicitam que o processo de escolha do coordenador de ano é o de designação pelo diretor de entre os diretores de turma do ano correspondente, embora no segundo (AEMC) esta seja a situação “preferencial”. No outro agrupamento (EAR), são os professores do ano que elegem o coordenador de entre os diretores de turma do ano correspondente e essa escolha é homologada pelo diretor. Dois agrupamentos (AEM, EAR) referem que há um coordenador de ciclo: no AEM o coordenador de ciclo é nomeado de entre os coordenadores de ano de cada ciclo de escolaridade; no AER ele é “eleito pelos seus pares, em reunião do conselho dos diretores de turma”. Em ambos os agrupamentos, o coordenador de ciclo integra o conselho pedagógico.

Relativamente às competências do coordenador de ano, deparamo-nos igualmente com redações diferentes a que corresponde um conjunto de (três, seis ou doze) pontos ou alíneas e que, basicamente, lhe atribuem tarefas e funções de convocação e coordenação das reuniões do conselho de ano, a análise dos problemas comuns às turmas e a gestão dos apoios, a coordenação da equipa docente e a supervisão das atividades, a promoção das articulação curricular, a garantia de aplicação das orientações do conselho pedagógico, a prestação de informação e apoio a alunos, professores e direção e a apresentação de relatório crítico anual do trabalho realizado.

3. Da coordenação à liderança

A articulação do trabalho docente faz-se a vários níveis, nomeadamente a nível de grupo disciplinar e de departamento curricular, por um lado, e de conselho de turma, por outro.

Contudo, o desenvolvimento da escola para todos põe em evidência as limitações da turma como unidade básica do processo de organização do ensino e da aprendizagem quando se pretende considerar a heterogeneidade dos alunos e a necessidade de “homogeneidade relativa” no que concerne aos processos cognitivos para potenciar o rendimento escolar dos alunos, como é o caso da proposta TurmaMais, que preconiza a criação de uma turma a mais por cada 2, 3 ou 4 turmas de origem, que funcione como uma plataforma rotativa de alunos (agrupados em função dos resultados académicos), não tendo, por isso, alunos fixos (Magro-C, 2011).

Para promover o sucesso educativo e favorecer a implementação destes dispositivos de criação de grupos de nível de carácter temporário, as escolas têm optado por associar duas ou mais “turmas contíguas”, mantendo-se a turma como a célula base da organização da escola, mas passando este bloco de turmas contíguas a ser o centro de coordenação curricular e de tomada

de decisão final sobre a aprovação dos alunos e sua progressão ao longo do percurso escolar (Formosinho & Machado, 2014).

Alargando este dispositivo a todas as turmas de um ano de escolaridade, tomamos em consideração o conjunto de todos os alunos de um mesmo ano de escolaridade e o conjunto de todos os professores que lecionam e apoiam estes alunos. Tal não significa que cada professor individualmente trabalhe diretamente com cada um dos alunos do ano, mas que ele integra uma equipa de profissionais que estabelece entre si uma estreita relação de trabalho que se traduz numa ação conjunta sobre um grupo de alunos (Orden, 1969:222), garantindo o programa relativo àquele ano de escolaridade.

As funções administrativas atribuídas ao coordenador de ano e as competências e atribuições do conselho de ano dão conta da criação de um nível de organização da gestão pedagógica intermédia acima dos pilares organizativos tradicionais – o grupo disciplinar e a turma – e abaixo da coordenação pedagógica de ciclo. Na verdade, a opção pela “organização por anos” convida a fazer esta articulação num nível superior ao da turma e permite aos professores fazer a articulação entre os planos de turma elaborados no seio da equipa, bem como ensaiar agrupamentos flexíveis dos alunos e diferentes grelhas horárias de acordo com as atividades a desenvolver e os seus interesses e capacidades.

Contudo, não basta a criação dos conselhos de ano e a sua inscrição no organograma da escola para que surjam equipas docentes eficazes. Não bastam as capacidades de cada membro da equipa, é preciso que sejam apoiados processos e comportamentos orientados para o trabalho em equipa de modo a favorecer a complementaridade das capacidades individuais. Não basta enunciar o objetivo que rege a criação da equipa docente, é preciso o compromisso partilhado face a um objetivo comum. Não basta o estabelecimento de objetivos de desempenho, importa que eles sejam partilhados e haja a consciência de que não podem ser atingidos senão em equipa. Não basta o rigor técnico da abordagem estabelecida para o trabalho em equipa, é preciso que os membros da equipa se sintam mutuamente responsáveis por ela.

Por outras palavras, a consideração do conselho de ano como estrutura de coordenação educativa exige, em primeiro lugar, do coordenador da equipa docente **conhecimento** (saberes curriculares e pedagógicos), **perspetiva** (aplicação do conhecimento na resolução de problemas e situações) e **atitude** (colocar ênfase na ação e no fazer acontecer as competências duráveis do administrador a juntar às habilidades para ele requeridas: habilidades conceptuais (ideias e conceitos abstratos), habilidades humanas (relações interpessoais) e habilidades técnicas (Chiavenato, 2014).

Por outras palavras, a consideração do conselho de ano como estrutura de coordenação educativa exige que se considere a liderança como função inerente à equipa e não apenas como característica individual do coordenador formal (Lorenzo Delgado, 2005, p. 370-371), cujo exercício supõe o domínio de *processos técnicos* de gestão (saber como se dirige a equipa docente, conhecer e reunir a documentação necessária, condução de reuniões, etc.), capacidade para encontrar *significados* para o que ocorre na escola e na equipa (crenças e incertezas dos professores, problemas disciplinares, conflitos, etc.) e para encontrar saídas e *transformar* situações menos positivas em ocasiões de crescimento conjunto e aprofundamento do trabalho em equipa. De igual modo, exige que se considere a liderança como uma função partilhada, exercida de modo colegial pelos participantes no desenvolvimento curricular e pedagógico do ano de escolaridade. Tal não obsta, no entanto, que, à semelhança da administração e gestão geral da escola, a coordenação de ano seja encarada ora numa perspetiva de abordagem burocrática, ora numa perspetiva de abordagem gerencialista, enformando e conformando os professores.

Por isso, importa também deslindar que lideranças são ativadas e que aprendizagens fazem os professores enquanto coletivo que desenvolve a sua ação numa organização onde convivem a uniformidade e a diversidade, a prescrição e o incentivo à inscrição, a submissão e a autonomia profissional, a burocracia e a *ad hoc*cracia, a retórica da colegialidade e a socialização num padrão de trabalho fragmentado, a tradição e a inovação na prática pedagógica (Formosinho & Machado, 2014).

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (1999). *A escola entre o local e o global: perspectivas entre o local e o global*. Lisboa: Educa
- 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*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão
- Chiavenato, I. (2014). *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 9ª ed.. Barueri: Editora Manole
- Costa, J. A., NETO-MENDES, A. & VENTURA, A. (Org.) (2000). *Liderança e Estratégia nas Organizações escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

- Costa, J. A.; SOARES, S. C. & CASTANHEIRA, P. (2012). Liderança escolar, projeto e trabalho em equipa: Explorando cruzamentos conceituais, *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, Curitiba, v. 7, nº 17, set./dez. 2012, p. 164-178
- Cunha, M. P. & Rego, A. (2005). *Liderar*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2013). Da pedagogia burocrática à pedagogia intercultural: diversidade cultural na escola para todos. In T. M. Kishimoto & J. Oliveira-Formosinho (Orgs.), *Em Busca da Pedagogia da Infância: Pertencer e Participar* (pp. 168-187). Porto Alegre: Penso Editora
- Formosinho, J. & Machado, J. (2014). As equipas educativas e o desenvolvimento das escolas e dos professores. In J. Machado & J. M. Alves *Melhorar a Escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas*. Porto: Universidade Católica Editora, pp. 95-110 Disponível em: http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/e-book_MelhorarEscola.pdf
- Formosinho, J. & Machado, J. (2015). Escola, trabalho e aprendizagem – Entre a retórica da colegialidade e a socialização num padrão de trabalho fragmentado. In J. Formosinho, J. Machado & E. Mesquita, *Formação, trabalho e aprendizagem: Tradição e inovação nas práticas docentes* (pp. 103-117). Lisboa: Edições Sílabo
- Lorenzo Delgado, M. (2005). El liderazgo en las organizaciones educativas. Revisión y perspectivas actuales”, *Revista Española de Pedagogía*, 232, setiembre/diciembre, 367-388
- Magro-C, Teodolinda (2011). Projeto TurmaMais: origem e descrição do modelo organizacional, in Isabel Fialho & Hélio salgueiro (Orgs.). *TurmaMais e Sucesso escolar: Contributos teóricos e práticos* (pp. 13-32). Évora: Universidade de Évora
- Marcellino, N. C. (1988). Departamentalização e Unidade das Ciências Sociais. In N. C. Marcellino (org.), *Introdução às Ciências Sociais* (pp. 101- 108). São Paulo: Papyrus Editora
- Morin, E. (2010). *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil
- Orden, A. de la (1969). *Hacia Nuevas Estructuras Escolares*. Madrid: Editorial Magisterio Español, S.A.
- Rodrigues, L. (2011). *Liderança Instrucional: Comportamentos facilitadores do diretor*. (Dissertação de Mestrado). Aveiro: Departamento de Educação da Universidade de Aveiro

Assessoria pedagógica – Um projeto formativo para a melhoria

Cristina Palmeirão⁴

Introdução

A universalização da educação abriu espaço para ativar uma política educativa de inclusão, circunstância que gerou (e continua a gerar!) a oportunidade para construir projetos de vida capazes de proporcionar maiores capacidades e aptidões para que cada pessoa possa compreender e assumir os seus problemas e uma maior autonomia para, num mundo de incertezas, viver com dignidade.

É nesse objetivo que as escolas, enquanto comunidade educativas, refletem sobre a necessidade de “combater o insucesso”. O esforço é, desde a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei Nº 46/1986, de 14 de Outubro) e, em particular, com o Programa TEIP (Despacho 147.B/ME/96, Despacho Normativo n.º 55/2008 e Despacho Normativo n.º 20/2012), valorizar a oferta educativa promotora da formação integral das crianças e dos jovens alunos. No caso dos TEIP, o programa

promove a inovação, através da identificação dos problemas locais e da procura de soluções também locais, que passam muito pela criação de novas respostas e/ou adaptação de estratégias já utilizadas por outros (<http://www.dge.mec.pt/teip>, 20 outubro, 2015).

De notar que, nestes contextos, confrontando os respetivos relatórios finais dos últimos três anos letivos (2012-2015), os sinais de melhoria são já evidentes. Pese embora, o envolvimento e a participação da comunidade educativa careça, ainda, de abordagens educativas melhor contextualizadas e mais articuladas para que os resultados académicos, as taxas de transição e conclusão com sucesso a todas as disciplinas seja uma realidade consistente com os ideais da escola democrática “e inclusiva, orientada para o sucesso educativo de todas as crianças e jovens” (Decreto-Lei n.º 3/2008).

⁴ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

A lógica de funcionamento das novas sociedades e a diversidade sociocultural da população fundamenta a necessidade de “Medidas de Inclusão e Promoção do Sucesso Educativo” capazes de melhorar a realidade dos territórios educativos mais vulneráveis.

O Programa *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, enquanto projeto de melhoria transporta, na sua filosofia de ação, a força e a oportunidade facilitadora da emergência de dinâmicas educativas focadas na pedagogia da participação e de proximidade, criando hipótese diferenciadas de ensinar e de fazer aprender. No presente estudo, por via do Projeto-ação Assessorias Pedagógicas (PAAP).

Da análise das fontes (escritas e orais) ressaltam sinais positivos de melhoria e um conhecimento teoricamente fundamentado e de uma filosofia de trabalho coadjuvada e articulada entre professores. Para o desenvolvimento fica a esperança e a vontade de criar modos de ensinar e de aprender flexíveis e sustentados na/pela diferenciação pedagógica.

1. O Projeto – Projeto-ação Assessorias Pedagógicas

1.1. Enquadramento: Educação Para todos

*Não é no silêncio que os homens se fazem,
mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão*

Paulo Freire, 1987

Promover a “educação autêntica” (Azevedo, 2011) e o desenvolvimento humano, é o pensamento que estrutura as medidas de inclusão e de apoio à melhoria das aprendizagens, no caso, a medida centrada na Assessoria Pedagógica. A intenção é, por via da coadjuvação, desenvolver as capacidades de compreensão, de raciocínio e de realização académica.

Partindo deste ideal, importa desenvolver (e fortalecer) o marco teórico que sustenta a medida Assessoria Pedagógica. Da pesquisa bibliográfica, percebemos que a Assessoria Pedagógica assenta em premissas teóricas relacionadas com o conceito de “Diferenciação Pedagógica” desenvolvido por Philippe Perrenoud (2000). O objetivo (e a preocupação) é estruturar e pormenorizar os modos de ensinar para atender às necessidades de cada um.

Para fazer face às exigências do tempo atual há que criar outras possibilidades para ensinar e para aprender e, em particular, uma organização didática flexível e animada por estratégias que ativem os interesses dos alunos e promovam aprendizagens significativas e a construção de projetos de vida saudáveis. O compromisso e a ambição é garantir educação a todos (Delors, 1997: 187). Efetivamente, a opção por ações de diferenciação pedagógica surge com a necessidade crescente de valorizar as diferenças e equacionar medidas alternativas às existentes na prática educativa das escolas em geral.

A visão é agir sobre o “trabalho escolar de forma a otimizar as situações de aprendizagem, incluindo-se nestas a elaboração de planos de recuperação, de desenvolvimento e de acompanhamento” (Despacho Normativo nº 50/2005). Nesse desafio, importa definir um quadro de educação flexível e uma abordagem construtiva do conhecimento e da própria relação pedagógica. Contexto exigente e que na voz de Perrenoud (2000) impõe o exercício de “novas competências para ensinar” e o trabalhar as questões relativas à cooperação interpares.

Na escola global importa focar diretamente nos aspetos didáticos e não em variáveis distantes. Significa isto organizar o trabalho no tempo e no espaço e, cumulativamente, interagir face à diferença e à incerteza da “sociedade invisível” (Innerarity, 2009). Neste cenário, conquista importância a escola que aprende e trabalha em prol da melhoria (Bolívar, 2012) e que cria com a comunidade um “vínculo educativo” (Perrenoud, 2000: 151) diligente e empreendedor.

Na prática, equaciona-se e implementa-se a estratégia que possibilita acionar a aprendizagem ativa e formas de ensinar e de aprender desafiantes e diferenciadas e jamais modelos didáticos prescritivos e redutores da capacidade para discernir. A condição é, partindo da realidade de cada escola, de cada pessoa, agir de modo a que se preconize uma educação centrada no indivíduo, visando facilitar a aprendizagem empreendedora e fiel aos valores de uma sociedade solidaria.

1.2. Consultoria formativa

O PAAP nasce no âmbito da consultoria protocolada entre a Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, por via do Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas (SAME), e dois agrupamentos de escolas (AE) integrados no Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Ambos do distrito do Porto - um no concelho do Porto (AE1) e outro no concelho de Penafiel (AE2).

Nestes territórios, a ação do consultor científico (Palmeirão e Carneiro, 2012) desenvolve-se, fundamentalmente, em dois domínios, consultoria de proximidade e consultoria formativa e

estrutura-se em ordem a questões relativas à gestão e organização escolar (e.g. práticas de ensino, planeamento e articulação, monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens, resultados académicos e sociais).

Na primeira situação – a **consultoria de proximidade**, o sentido é (tem sido) o de desenvolver um trabalho presencial com um público-alvo diferenciado (e.g. Direção do AE, Equipa TEIP, Equipa de Autoavaliação). A metodologia de trabalho é a que advém do plano traçado com cada agrupamento de escolas, com cada grupo e/ou com cada pessoa (e.g. reuniões e/ou sessões de trabalho, painéis de reflexão, *workshops*, seminários e/ou jornadas pedagógicas). Analisar, refletir e regular a ação educativa ao contexto e gerar planos de melhoria para o sucesso educativo é o mote que anima as sessões de trabalho, qualquer que seja a modalidade e os territórios que acompanhamos no processo de melhoria.

No caso da **consultoria formativa**, objeto em análise, resulta do esforço de articulação com a função de “amigo crítico” (MacBeath *et al*, 2005) e de formador. Nesta lógica, acionam-se as parcerias interinstitucionais e constrói-se uma estratégia que reúne a consultoria de proximidade e a consultoria formativa, sobressaindo aqui a perspetiva colaborativa (Segóvia, 2007. 39) e a premissa de uma ação didática para a melhoria das aprendizagens e do sucesso educativo. E, isso, implica “substituir o dever de obediência pelo dever de serviço e de cuidado ao outro” (Alves, 2012: 16).

2. O PAAP

3.1. Da ideia à prática

A ideia é: dar todo o apoio adicional que for preciso, antes que o problema se torne mais grave. Efetivamente, a definição e aplicação da **Assessoria Pedagógica** exige e propõe um diagnóstico singular e um sentido estratégico de intervenção com vista a trabalhar as “potencialidades, fragilidades, oportunidades e ameaças” (AE1, AE2) de cada aluno e/ou grupo de alunos. Promover o sucesso educativo e o desenvolvimento pessoal, social e vocacional do aluno é, regra geral, a finalidade que estrutura a “medida” e se desenvolve através da execução de objetivos específicos e por recurso à gestão flexível do currículo, pela via da diferenciação pedagógica.

Neste caso, o projeto-ação que agora se apresenta estrutura-se em ordem à Formação, na modalidade de curso, subordinada ao objeto **Assessoria Pedagógica**⁵ e realiza-se em três fases - (1) Organização da formação; (2) Realização e desenvolvimento da ação; e (3) Reflexão-ação.

3.1.1. Organização da formação

A primeira fase respeita à **organização da formação** que, em cada Escola, assume a natureza e o cronograma resultante das necessidades avaliadas e da inscrição dos professores. Um trabalho congeminado com a coordenação do Plano de Formação Avançada em Ciências da Educação (FACE)⁶, regra geral, creditado pelo Conselho Científico Pedagógico Formação Contínua (CCPFC).

Ao Consultor, enquanto formador, é solicitada a produção da “ficha da ação” que, em articulação com o AE, fundamenta as razões da ação e a sua inserção no plano de melhoria e de capacitação docente. A conceção dos conteúdos a desenvolver inscrevem-se no paradigma da melhoria e segue a lógica da diferenciação pedagógica enquanto alicerce na/para a promoção da pedagogia para a autonomia (Freire, 1987).

Nesse sentido, esta ação pretende intervir no sentido de reconhecer e valorizar o trabalho desenvolvido pelos educadores e/ou docentes dos diferentes ciclos de ensino (nas suas dimensões de planeamento da ação, de coordenação, de mobilização e envolvimento, de monitorização e avaliação). E, desta forma, fundamenta-se e procede-se à sistematização do trabalho que realizam nas escolas e, especialmente, nas salas de aula, através do desenvolvimento de práticas ensino, análise e procedimentos metodológicos. Importa pensar a escola - de dentro para fora -, colocando a relação entre professores no foco da atenção, valorizar o esforço quotidiano e dar um sentido formativo aos espaços/tempos de trabalho docente. Tendo como objetivos a construção de práticas e a consolidação da participação da comunidade escolar, deseja-se que dessa forma se possa promover a qualidade dos processos educativos para impulsionar a melhoria dos resultados (cf. CCPFC/ACC-67915/11).

⁵ Curso Creditado pelo CCPFC, registo CCPFC/ACC-67915/11

⁶ Responsável por acionar o processo de acreditação com o Conselho Científico Pedagógico Formação Contínua (CCPFC) e, posteriormente, em colaboração com os serviços académicos, produzir um *Dossier Técnico Pedagógico* (DTP).

Face à natureza da ação e o público a quem se destina - Professores dos Ensinos Básico e Secundário⁷, a lecionar disciplinas que necessitem de “apoio à melhoria das aprendizagens” -, os **objetivos** da ação são (foram): (1) refletir sobre as estratégias práticas da assessoria pedagógica enquanto medida de promoção do sucesso educativo; (2) contextualizar experiências de assessoria pedagógica; e (3) gerar um plano de melhoria e a partir dele melhorar as aprendizagens dos alunos.

A ação visa, pois, aprofundar um quadro teórico-concetual relevante, com especial realce no domínio da Assessoria Pedagógica. Assim, ao nível dos **conteúdos da ação**, a área científica predominante é a das Ciências da Educação. E, o desenho curricular, num total de 25 horas, contempla os seguintes itens:

- Assessorias Pedagógicas. Da crença ao conceito: premissas normativas
- As parcerias pedagógicas à luz no novo paradigma educativo
- A figura/perfil do Professor Assessor
- Estratégias e práticas da assessoria pedagógica
- Incongruências entre discursos e práticas: a narrativa pessoal

No quadro da **metodologia de realização da ação**, a estratégia das sessões é essencialmente teórico-prática, com recurso a situações-problema e na perspetiva da metodologia de trabalho de projeto. Significa isto que, depois de uma fase inicial de reflexão teórica, exploramos situações-problema concretos e, com base na hermenêutica dos documentos orientadores (e.g. Projeto Educativo, Regulamento Interno, Plano Anual de Atividades) e/ou relatórios finais de avaliação e/ou de autoavaliação e, assim, refletir sobre temas/problemas da educação considerados pertinentes.

3.1.2. Realização e desenvolvimento

O desenvolvimento da ação inscreve-se num modelo de funcionamento eclético que privilegia a relação interpares e a criação de um sistema de relações profissionais.

A intenção é, em cada sessão, identificar e explorar os quadros teóricos e procedimentos práticos em uso no campo da Assessoria Pedagógica e, a partir daí, proporcionar a reflexão-ação, seguindo um modelo pedagógico do tipo interativo, de natureza colaborativa. A partilha e a troca de ideias, experiências, percursos e realizações permitem, progressivamente, clarificar e

⁷ A inscrição da população docente no(s) curso(s), resulta de um conjunto de critérios de inclusão definidos pela direção do AE.

analisar os referentes teóricos convocados ou a convocar e situar a missão da escola e o papel do aluno e do professor em dinâmicas educativas flexíveis, assente na visão holística dos processos de ensino e de aprendizagem.

3.1.3. Reflexão-ação

Neste domínio, a abordagem é, igualmente eclética e fundamenta-se na avaliação qualitativa e no paradigma da melhoria das escolas, porquanto decorre de estratégias focadas na construção de ciclos de melhoria. Um processo exigente, onde se aprende a valorizar os diálogos e a articulação entre saberes, entre pessoas e entre instituições.

Neste contexto, complexo e desafiante, criam-se oportunidades para promover a melhoria e semear uma cultura de responsabilidade e de compromisso com o exercício permanente de autoavaliação e de monitorização dos passos dados em ordem ao sucesso. Ativar a dinâmica da reflexão-ação é a sinergia que norteia a ação da medida de apoio à melhoria das aprendizagens, no caso em concreto, a Assessoria Pedagógica em dois AE da zona norte do país. A essência é, na voz de um dos docentes participantes, “pensar a escola de dentro para fora” (AE2a). Mais, “é a possibilidade de construir modos de ensinar e uma boa prática de construir conhecimento, pela partilha de ideias e pela mudança que introduz” (AE1b).

A lógica é explorar novas possibilidades e “intervir de modo dinâmico e articulado na gestão da sala de aula, preparando a sala para a ação e para a aprendizagem (AE2c), E, desse modo, “promover a articulação efetiva e a troca de experiências” (EA2p). E isso implica “trabalho colaborativo e a necessidade de uma atualização constante” (AE1t). Pensar a arte de ensinar e de fazer aprender “é criar experiências surpreendentes (EA2s) e “gerar a inovação e o desenvolvimento de uma pedagogia libertadora, construtora de uma escola empreendedora, fundada na capacidade de produzir conhecimento e o pleno desenvolvimento humano” (Palmeirão, Oliveira e Lopes, 2012, 157).

4. Evidências ... algumas

Philippe Perrenoud (2000) salienta a necessidade de “adotar e induzir uma relação pedagógica positiva” e, assim, “abrir espaço para a história e para o projeto pessoal do aluno” (idem). A ideia é criar a oportunidade e a capacidade para ver o mundo e desenvolver o sentido crítico.

No caso do AE1, e num total, 47 dos 49 alunos com apoio à melhoria das aprendizagens, sob a forma de assessoria pedagógica, os resultados finais são positivos, como destaca o Relatório de

Autoavaliação (2014). Nas palavras dos alunos inquiridos, o discurso reitera a mais valia da medida, já que trabalha e melhora a concentração e permite melhorar o desempenho e a avaliação (AE1b, Relatório de Autoavaliação, 2014, 18).

Para além da melhoria dos resultados, regista-se, ainda, um crescente grau de satisfação no “trabalho conseguido”, quer por parte dos professores, quer por parte da comunidade educativa. No entanto, o desafio é constante e pressupõe um trabalho contínuo entre professor titular, professor assessor e o diretor de turma (AE1f, Plano Plurianual de Melhoria, 2014).

Não há, não

duas folhas iguais em toda a criação.

Ou nervura a menos, ou célula a mais,

não há, de certeza, duas folhas iguais.

António Gedeão, 1958

Referências bibliográficas

- Alves, J. (2012). Tecendo os caminhos da melhoria dos resultados educativos. Das ilusões nefastas às utopias gratificantes. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 12, 7-27.
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação*. Vila Nova de Gaia: FML
- Bauman, Z. (2005). *Confiança e medo na cidade*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos*. Vila Nova de Gaia: FML.
- Delors, J. et al. (1997). *Educação um Tesouro a Descobrir*. Porto: Asa.
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gedeão, A. *Poesia completa*. Lisboa. Edições João Sá da Costa.
- Innerarity, D. (2009). *A sociedade invisível. Como observar e interpretar as transformações do mundo atual*. Lisboa: Editorial Teorema.
- Leite, C. (2006), “Políticas de currículo em Portugal e (im)possibilidades da escola se assumir como uma instituição curricularmente inteligente”. *Curriculum sem Fronteiras*, v.6, n.2, pp. 67-81.

- MacBeath *et al* (2005). *A História de Serena. Viajando rumo a uma escola melhor*. Porto: ASA.
- Machado, J.; Palmeirão, C.; Alves, J.; Vieira, I. (2013). A assessoria externa nos Territórios Educativos, *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 13, 155 – 174.
- Palmeirão, C. e Carneiro, A. (2012). A Consultoria UCP: Olhar a diferença. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 11, 141 - 152.
- Palmeirão, C.; Oliveira, A.; Lopes, A. (2012). Para além dos resultados Académicos. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 11, 153 - 168.
- Perrenoud, Ph. (2000). *Pedagogia Diferenciada*. Porto Alegre: Artmed.
- Pinto, J. (2005). *Escola Global*. Porto: Campo das Letras.
- Robert, P. (2010). *A Educação na Finlândia. Os segredos de um sucesso*. Porto: Afrontamento.
- Roldão, M. (2009). *Estratégias de ensino. O saber e o agir do professor*. Vila Nova Gaia: FML.
- Segóvia, J. (2007). Asesoría educativa: modelos y procesos. In J. Costa *et al.* (2007). *A Assessoria em Educação em Debate* (pp. 32-47). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Competências profissionais e desenvolvimento docente

Daniela Gonçalves⁸

Introdução

Entre várias concepções possíveis, entendemos aqui a atividade reflexiva como um instrumento de formação, inovação e mudança, que se situa num determinado contexto, através de um processo de desenvolvimento e de (re)qualificação que envolve sujeitos.

De entre muitas ideias plasmadas na literatura específica sobre o tema, podemos inferir a validade da reflexão enquanto processo de desenvolvimento profissional associado ao processo de desenvolvimento humano e de apoio à formação com um carácter sistemático e sistémico e de monitorização da prática com referência aos meios que a suportam como processo (reflexão-experimentação-reflexão).

É nossa convicção de que a (auto)regulação educativa, como meio de formação reflexiva, pretende apoiar a aprendizagem profissional contínua que envolve as pessoas, os seus saberes, as suas funções e as suas realizações, com a consciência de que este processo não se encerra em si mesmo e se desenvolve através de meios adequados a cada sujeito/contexto.

1. Desenvolvimento Profissional e (auto)regulação/supervisão

As tendências regulatórias, na hodiernidade, centram-se numa concepção democrática que realça a importância da reflexão e aprendizagem colaborativa e horizontal, perspetivando o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a (auto)supervisão e a (auto)aprendizagem e a capacidade de gerar, gerir e partilhar o conhecimento, contribuindo para a criação e sustentação de ambientes promotores da construção e desenvolvimento da autonomia profissional.

Nesta perspetiva, e tendo em conta o modo como preconizamos a supervisão educativa, optamos por recorrer à dissecação da expressão, a saber: surgem desde logo dois conceitos - a supervisão e a educação - que comportam duas componentes - a conceptual e a experiencial -

⁸ Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti; Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano (CEDH).

e cuja integração resulta no que podemos designar como praxis. Transformar as teorias e práticas pedagógicas implica indagar e refazer o modo como estas se (des)articulam ou (re)forçam entre si. As atividades supervisiva e educativa são indissociáveis e fazem parte de um mesmo projeto: questionar e melhorar a qualidade da ação educativa. Sempre que um profissional da educação regula/supervisiona a sua ação, as duas atividades fundem-se numa só, tornando-se praticamente indistinguíveis do ponto de vista epistemológico. Esta será a principal função da supervisão pedagógica como prática de regulação. Como afirmam Alarcão e Tavares (2003: 154), a supervisão é entendida como o processo de “dinamização e acompanhamento do desenvolvimento qualitativo da organização escolar e dos que nela realizam o seu trabalho de estudar, ensinar ou apoiar a função educativa, através de aprendizagens individuais e coletivas, incluindo as dos novos agentes”. Portanto, a transformação da educação exige um investimento sistemático na reconstrução da visão de educação que orienta a ação educativa e na problematização dos contextos de ação/reflexão profissional. É aqui que o contributo da (auto)regulação e/ou da (auto)supervisão educativa pode ser fundamental: promovendo a reflexão crítica sobre condicionantes estruturais que impedem a implementação de uma pedagogia positiva e eficaz em contexto formal; incentivando a construção de uma visão coletiva da educação, assente numa responsabilidade pedagógica, política, cultural e epistemológica da escola, capaz de resistir a essas condicionantes; orientando o professor para a gestão de contextos de imprevisibilidade e de incerteza; construindo respostas a situações dilemáticas; questionando a natureza e a função da escola na sociedade atual; mantendo a esperança na possibilidade de melhorar as condições menos justas e desiguais na educação.

Por estas razões, podemos afirmar que defendemos uma supervisão de natureza transformadora e orientação emancipatória, assente em valores democráticos da liberdade e da responsabilidade social, capaz de reconhecer a ausência e reclamar a (maior) presença desses valores nas práticas educativas e, sobretudo, nas suas próprias práticas. É uma supervisão que se movimenta paulatinamente entre a dicotomia do que é e do que deve ser a educação, explorando o possível, mas problematizando sempre o seu próprio valor e a sua função e encontrando nessa incerteza, nessa insegurança, a sua principal razão de ser. Por outras palavras, de acordo com Gonçalves e Gonçalves, a (auto)regulação ou

“a supervisão pedagógica constitui uma estratégia para auxiliar os docentes neste novo desafio tendo como finalidade o desenvolvimento profissional, na sua dimensão do conhecimento e da ação, assim sendo, pretende-se conseguir a formação dos alunos, a revitalização da escola e da educação. A

supervisão é uma atividade de natureza psicossocial, de construção intra e interpessoal, fortemente enraizada no conhecimento do eu, do outro e dos contextos em que os atores interagem, nomeadamente nos contextos formativos. Daqui decorre a necessária problematização da e na supervisão, porque inevitavelmente esta ideia remete-nos para o ideal de escola como comunidade, com uma cultura própria, autêntica e integrada no contexto nacional e global, não burocratizada, mas sim uma organização capaz de conceber, projetar, atuar e refletir – uma supervisão que ajude a escola a problematizar e a projetar o futuro, verdadeiramente ambiciosa, que questione os maus momentos para conhecer as causas e seja capaz de traçar novas linhas de ação” (2010: 241).

Esta perspetiva de escola (reflexiva/cultural) deve pressupor a promoção de um paradigma de supervisão educativa problematizante, reflexivo, aberto, partilhado e dinâmico.

No que ao universo educativo diz respeito, variadíssimos trabalhos em torno da profissionalidade docente têm colocado a tónica em duas questões essenciais: por um lado, na necessidade de atender a novos modelos de profissionalidade, tendo por base a reflexividade e o papel que o professor investigador das suas próprias práticas assume no seu desenvolvimento profissional; por outro, na importância que as práticas de colegialidade, numa “mútua supervisão e construção de saber inter pares” (Roldão, 2007: 102) assumem neste processo.

A articulação destas duas questões encontra uma resposta possível na emergência de comunidades de aprendizagem, fenómeno que tem proliferado em muitos contextos, desde os profissionais aos académicos, passando por outros de natureza mais ou menos informal.

2. Desenvolvimento Profissional e Comunidades Reflexivas

Assumindo que qualquer comunidade se constitui como um todo dinâmico, resultado do envolvimento dos seus membros em atividades conjuntas e em torno de interesses comuns, o termo “de aprendizagem”, quando associado a este conceito de comunidade, aportará a este entendimento uma dimensão de finalidade ou objetivo: a busca de conhecimento.

Uma comunidade de aprendizagem será, pois, uma comunidade constituída com fins específicos (construir determinadas aprendizagens), sendo que a sua própria constituição é determinada por esses mesmos objetivos e esgota-se, regra geral, com o *terminus* das atividades formativas. Não raras vezes, no entanto, este tipo de comunidade (aleatoriamente constituída, sem que os seus membros se conheçam necessariamente, à partida) permanece, transfigurando-se, para

além do formalismo e da efemeridade das formações que estiveram na sua génese, nas relações que (alguns d)os seus membros estabelecem entre si.

Quando tal acontece, podemos dizer que estamos na presença de uma Comunidade de Práticas – promotoras da atividade reflexiva, porque analisam práticas educativas concretas, pressupondo encontrar propostas de ação, mesmo que transitórias, numa lógica de trabalho em equipa/colegial. Como refere José Lagarto (2009: 55), “as comunidades de prática são fundamentalmente comunidades de aprendizagem, pese embora a informalidade com que se efetuam as transferências do conhecimento”.

Ainda nas palavras do autor, e ao contrário das comunidades de aprendizagem uma “comunidade de prática, por definição, deve ser uma comunidade autónoma, com geometria variável quanto ao número dos seus membros, centrados nas suas características base, mas sem necessidade objetiva de atingir determinados fins” (Lagarto; 2009: 55).

No entanto, ainda que as comunidades de aprendizagem partilhem com as Comunidades de Práticas características como a centralização do processo nos sujeitos da aprendizagem, enquanto atores determinantes, e ainda que as duas tenham em comum um conjunto de atividades (como a resolução de problemas, a pesquisa de informação e a partilha de experiências, entre outras), tais características, a nosso ver, não impedem que estejamos em presença de dois modelos de trabalho colaborativo essencialmente distinto, pelo que discordamos da afirmação de Lagarto (2009: 56), o qual conclui que, “dentro de alguns limites, podemos tratar uma comunidade virtual de aprendizagem como uma comunidade de prática.”

No contexto educativo, e constituindo um desafio às noções tradicionais de ensino e de aprendizagem enquanto transmissão e receção de conhecimento frequentemente alheado da prática, as Comunidades (Reflexivas) têm por base duas características centrais: a aprendizagem é essencialmente situada e a prática é tornada significativa mediante a reflexão proporcionada pelos/com os restantes membros envolvidos na experiência. Esta perspetiva impõe as seguintes questões: como organizar as experiências educativas subjacentes à aprendizagem escolar em práticas de participação em comunidades reflexivas? Como relacionar as experiências dos indivíduos com as práticas reais através da participação em comunidades mais amplas que ultrapassam os muros da escola? Como satisfazer as necessidades de aprendizagem ao longo da vida deste indivíduos através da organização de Comunidades Reflexivas focadas em temas de interesse, muitas vezes emergentes da prática docente, mantendo a sua participação para além do período de escolarização inicial?

Preconizamos, portanto, a prática de um tipo de Comunidades Reflexivas que dedicam especial atenção a alguns aspetos que, se não forem devidamente acautelados, poderão contribuir para o seu desaparecimento. Flexibilidade e, sobretudo, abertura a interesses não demasiado específicos, recetividade à integração ocasional de contributos oriundos do seu exterior (sempre que considerados pertinentes) e a definição de um cronograma de eventos e atividades da comunidade, são, entre outras, algumas medidas apontadas por estes autores como essenciais à manutenção de/participação em Comunidades. Focando-se em contextos de educação, Helm (2007) sugere ainda o reconhecimento e valorização de contributos oriundos de comunidades construídas informalmente (grupos de professores que de alguma maneira, não de forma muito intencional ou sistemática, partilhavam já experiências, por exemplo) poderá facilitar a constituição de Comunidades Reflexivas na acepção aqui utilizada, assim como incentivar a abertura dessas comunidades a novos membros, contribuindo dessa forma para o seu alargamento. De destacar ainda a acessibilidade e funcionalidade de recursos como essenciais à afirmação e sustentabilidade de uma Comunidade.

3. Narrativas Profissionais e Desenvolvimento Profissional

No âmbito das Comunidades, as narrativas profissionais podem assumir a centralidade da reflexão sobre prática pedagógica uma vez que, como afirmam Witherell e Noddings (1991), as histórias são poderosos elementos de investigação. Fornecem-nos relatos de pessoas verdadeiras em situações reais, confrontando-se com problemas também reais. Convidam-nos a especular sobre o que se pode mudar, lembrando-nos, ao mesmo tempo, a nossa falibilidade. As narrativas profissionais, como processo de investigação, permitem-nos compreender o pensamento do seu autor, ao significado que atribui às suas experiências (Connelly e Clandinin, 1990), à avaliação de processos e de modos de atuar, assim como aderir aos contextos vivenciados e em que se desenrolaram as ações, dando uma informação situada e avaliada do que se está a investigar.

É indispensável que a análise da informação forneça uma descrição pormenorizada dos processos envolvidos na co-construção de conhecimento. Tenta-se, assim, esclarecer o leitor sobre todas as condicionantes que conferem singularidade e especificidade ao processo, procurando ilustrar, da forma mais detalhada possível, o percurso na construção das narrativas e respetiva orientação em contexto específico, entendida como acompanhamento supervensivo numa lógica de horizontalidade, porque beneficia a participação e partilha de todos os profissionais.

Apesar de poder tornar-se um documento demasiado longo, este tipo de narração permite ao leitor obter uma ideia das fases de desenvolvimento da pesquisa e das decisões que foram sendo tomadas (Bassey, 2000). Em nosso entender, as evidências significativas, através de excertos, ajudam a delinear a coerência e a relevância das histórias e o seu contributo para a compreensão dos processos de desenvolvimento profissional. Para além disso, conforme Parente (2004) e Suárez Pazos (2002), construir as histórias dos casos representa uma forma de organizar os dados e constitui já um primeiro nível de interpretação.

O método da narrativa, na perspectiva de Cortazi (1993), é ideal para analisar a prática do professor, uma vez que nos oferece um meio de ouvir a sua voz e começar a entender a sua cultura a partir do seu ponto de vista, transparecendo assim a(s) sua(s) própria(s) vivência(s). Através da verbalização, do pensamento reflexivo e pelo diálogo construtivo entre pares, os professores são convidados a relatar as suas experiências de ensino e o modo como a sua atuação é, ou não, congruente com essa filosofia. Mas pretende-se também que seja igualmente reveladora dos constrangimentos com vista à sua compreensão.

À medida que conta uma determinada situação e como processo de reflexão pedagógica, a narrativa permite ao professor compreender causas e consequências da atuação, reconhecer limites pessoais, redefinir modos de agir e criar novas estratégias num processo de reflexão, investigação e nova reflexão. A utilização deste método permite acompanhar o professor no seu desenvolvimento profissional, na sua perspectiva própria interior, criando condições para que se (re)construa, pois devolve-lhe as suas ideias e confere-lhe espaço para pensar, para as retirar da escola, “obrigando-o” a olhá-las de um modo diferente, mais exterior e, proporcionando-lhe, por isso outros ângulos de análise; consideramos, pois, que este acompanhamento constante, potencia esta diversidade de olhares, bem como o desenvolvimento profissional e pessoal docente.

No contexto do desenvolvimento docente, as narrativas profissionais assumem-se como escritos das experiências vividas numa tentativa de compreensão e de promoção da melhoria da ação. A narração partilhada ganha assim novo realce ao assumir-se como espaço de crescimento individual e coletivo, com vista a uma prática mais conscientemente vivenciada. Podemos então considerar que a narrativa produzida possa funcionar como uma das possibilidades que o professor concede a si próprio - e aos outros - de melhorar a capacidade de ver e pensar o que faz.

Ao confrontar-se com a própria narrativa, o professor vê refletido o fruto da sua ação ponderada, (re)projetando a sua ação profissional, tendo sempre presente a renovação das suas práticas em prol da sua própria aprendizagem.

Ora, este processo facilita a tomada de consciência da ação, a identificação de áreas problemáticas da ação e a resolução partilhada e negociada dos problemas. Corroboramos a opinião de Fabre sobre educar no mundo atual: “não pode mais ser impor um caminho, é antes dar uma bússola e mapas para que cada um invente o seu próprio caminho sem se perder nos labirintos” (2011: 19).

4. Competências Profissionais e Desenvolvimento Docente: que desafios?

Apesar de essenciais na atividade docente, os dilemas quotidianos podem constituir não só um desafio para quem reflete acerca deles na busca da sua superação, como também uma fonte muito profícua para o desenvolvimento profissional docente, culminando, assim, num processo de mudanças quanto às crenças docentes, e sobre decisões e ações tomadas, bem como aos próprios saberes e conhecimentos que podem ser (re)construídos e (re)significados durante este processo.

Uma conceção crítica da reflexividade, que tenha como objetivo contribuir com o fazer-pensar e o saber-fazer quotidianos dos professores, permite ultrapassar essa visão de profissionais em formação, que apenas submetem à reflexão os problemas da prática mais imediatos, de maneira isolada e não raramente descontextualizada do meio social, cultural, político e ideológico. Para que a reflexividade docente não fique condicionada pelo reducionismo de ser interpretada como um princípio pragmático ou tecnicista, é importante que o professor se aproprie de maneira teórica e crítica das realidades em questão, não esquecendo os contextos históricos, políticos e sociais em que se configuram as práticas escolares. Coloca-se então a ênfase/o desafio na necessidade da reflexão sobre a prática, tendo como base a apropriação de teorias como elemento fundamental para a melhoria de práticas de ensino, em que o professor é ajudado a compreender o seu próprio pensamento e a refletir criticamente sobre sua prática.

Alarcão (2001) demonstra que esta forma de pensar e de agir apresenta implicações à escola, à formação, ao currículo, à maneira como os professores percebem e exercem a sua prática pedagógica e à forma como os estudantes concebem o seu viver de estudante. Na medida em que o docente é auxiliado a refletir sobre sua prática, a compreender as bases do seu pensamento e a (re)significar as suas teorias, tornando-se um investigador da sua ação, pode modificá-la com mais propriedade. Sentido e conteúdo estão, obviamente, relacionados.

Sentido multirreferencial, histórica e conceitualmente, fortemente condicionado pelos contextos e pelas culturas nos quais o conceito de ensinar “está longe de ser consensual ou estático (...) [sendo a sua representação objeto de leitura] ainda hoje atravessada por uma tensão profunda entre o ‘professar um saber’ e o (...) ‘fazer aprender alguma coisa a alguém’” (Roldão, 2007: 94). É neste saber e na sua natureza específica que radica a questão da profissionalidade docente, como acontece, de resto, com muitas outras profissões; é nele que reside, igualmente, a complexidade de uma atividade que nem sempre se executou ou executa no quadro de uma profissão institucionalizada e no âmbito de uma intencionalidade educativa formalizada.

De acordo com Elmore (2003:8) o “desenvolvimento profissional de sucesso – já que é especificamente concebido de forma a melhorar também a aprendizagem do aluno – deve ser avaliado de forma contínua, e fundamentalmente sobre a base do efeito que tem sobre os resultados dos alunos”. Ora, o docente deverá possuir qualificações e competências necessárias para o desempenho profissional docente e para a aprendizagem ao longo da vida, com base num projeto de formação que contemple uma dimensão profissional, social e ética da atividade docente; uma dimensão de desenvolvimento do ensino e da aprendizagem num quadro de uma relação pedagógica de qualidade, integrando, com critérios de rigor científico e metodológico, conhecimentos das áreas que o fundamentam; uma dimensão de participação na escola e de relação com a comunidade; uma dimensão de desenvolvimento profissional ao longo da vida, incorporando a sua formação como elemento constitutivo da prática profissional mediante a análise problematizada da sua prática pedagógica e a reflexão fundamentada sobre a construção da profissão, em cooperação com outros profissionais; uma dimensão de investigação e de agente de inovação pedagógica, tendo em conta o papel reflexivo e criador no processo educativo que os educadores/professores são chamados a exercer de forma colaborativa.

Entre os desafios emergentes que se colocam ao desenvolvimento docente, encontra-se a diversidade de pessoas detentoras de múltiplas culturas, saberes e potencialidades, numa pluralidade de formas de ser, de estar e de pensar que convocam à construção da unidade da pessoa num mundo global. Face a uma sociedade cada vez mais complexa e, tantas vezes, desagregada nas suas estruturas fundamentais, torna-se imperioso, da mesma maneira, construir os fundamentos de uma relação educativa que investe e pratica os seguintes princípios fundamentais: a) relacionar a formação com a mudança da escola (investigação-ação colaborativa); b) promover aprendizagens (efetivas) relevantes através de experiências diversificadas e sistemáticas de planificação-ação-reflexão; c) trabalhar de forma integrada

todas as dimensões do perfil profissional, incidindo nos processo de (auto)regulação/supervisão; d) criar um clima de comunicação e colaboração aberta e democrática entre todos os intervenientes no ato educativo; e) disponibilizar contextos construtivos de supervisão, favorecendo a emergência de um projeto profissional e pessoal; f) apostar na inovação de modo a que o desenvolvimento docente individual e coletivo contribua, simultaneamente, para a melhoria das competências profissionais.

Talvez o maior desafio seja tornar a profissão docente atrativa, assim como (re)configurar as escolas em contextos estimulantes da aprendizagem, porque, conforme o relatório da OCED (2005) evidencia, contar com bons professores é a garantia de boas, significativas e efetivas experiências de aprendizagem.

Considerações Finais

As competências profissionais e o desenvolvimento docente devem ser consentâneos com as exigências que, cada vez mais, se colocam ao exercício da profissão, no âmbito do atual panorama educativo e das contingências da sociedade contemporânea. É nesta perspectiva que devemos procurar assegurar que os professores se revelem capazes de construir e preconizar diferentes referenciais e instrumentos educativos promotores de aprendizagem.

Aceitamos a visão de Korthagen (2010) quando propõe uma abordagem focalizada em problemas e preocupações emergentes dos contextos reais, na reflexão sistemática dos docentes sobre o seu pensamento e a sua ação, a qual deve constituir um processo continuado de consciencialização e reconstrução da prática, implicando, em nosso entender, um saber sólido, uma didática diferenciadora, para além de um aprender a ser e a conviver, implicando, certamente, a (auto)regulação educativa, como meio de formação reflexiva, proporcionando aos docentes uma aprendizagem profissional contínua.

Referências bibliográficas

- Alarcão, I., (Org.) (2001). *Escola Reflexiva e Nova Racionalidade*. Porto Alegre: Artmed.
- Alarcão, I.; Tavares, J. (2003). *Supervisão da Prática Pedagógica: Uma Perspectiva de Desenvolvimento e Aprendizagem*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Bassey, M. (2000). *Case study research in educational settings*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

- Connelly, M.; Clandinin, J. (1990). "On narrative method, personal philosophy, and narrative unities in the story of teaching". New York: *Journal of Research in Science Teaching*, v. 23, pp. 293-310.
- Cortazzi, M. (1993). *Narrative analysis*. London: Falmer Press.
- Elmore, R. F. (2003). "Salvar la Brecha entre Estándares y Resultados. El Imperativo para el desarrollo Profesional en Educación". *Professorado. Revista de Currículum y Formación del Professorado*, 7 (1-2), pp. 9-48.
- Fabre, M. (2011). "O que é problematizar? Géneses de um paradigma". Acedido em 15 de outubro de 2012 em <http://repositorio.esepf.pt/handle/10000/510>
- Gonçalves, D.; Gonçalves, J. L. (2010). "L'expérience comme problématisation dans la supervision éducative". In *Expérience et Problématisation en Éducation. Aspects philosophiques, sociologiques et didactiques*. Porto: Afrontamento, pp. 239 – 251.
- Helm, J. (2007). *Building Communities of Practice*. YC: Young Children, 62(4), pp. 12-16.
- Lagarto, J. (2009). As comunidades virtuais de aprendizagem e a sua função no processo de apropriação do sentimento de pertença ao grupo. Texto da comunicação apresentada ao ciclo de conferências Mestrado Serviço Social 2008/2009, pp. 54-67, acedido em 15 de outubro de 2012 em http://www.cesss-ucp.com.pt/Public/Actas/files/Lagarto_Actas_MSS.pdf
- Korthagen, F. A. J. (2010). How teacher education can make a difference. *Journal of Education for Teaching*, v. 36, n.º4, pp. 407-423.
- OCDE (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- Parente, M. C. C. (2004). *A construção de práticas alternativas de avaliação na pedagogia da infância: sete jornadas de aprendizagem*. Braga: Instituto de Estudos da Criança/ Universidade do Minho.
- Roldão, M. C., (2007) "Função docente: natureza e construção do conhecimento profissional" *Revista Brasileira da Educação*, V. 12, nº 34, Jan./Abr. 2007, pp. 94-103.
- Suárez Pazos, M. (2002). "Historias de Vida y Fuente Oral. Los Recuerdos Escolares" In A. Escolano Benito e J. M. Hernández Diaz (coords.) *La Memoria y el Deseo. Cultura de la Escuela y Educación Deseada*. Valladolid: Tirantlo Blanch, pp. 108-133.

Witherell, C.; Noddings, N. (1991). *Stories lives tell: narrative and dialogue in education*. New York: Teachers College Press.

II

Avaliação e desenvolvimento da escola

Evaluación de las escuelas

Perspectivas y (des)ilusiones

Miguel Angel Santos Guerra⁹

0. Preliminares

Antes de iniciar el camino quiero hacer unos breves ejercicios de calentamiento que permitan luego recorrerlo de forma segura y satisfactoria. Se trata de varias cuestiones preliminares que facilitarán la comprensión de todo lo que sigue porque subyacen al contenido de todo el discurso.

0.1 Para qué la evaluación

La evaluación está de moda. Llevamos unos años insistiendo en que hay que evaluar las escuelas. Lo cual no es motivo inexcusable de alegría. Cuando un fenómeno pedagógico se pone de moda hay que estar prevenidos. Nada es inocente.

Es importante, eso sí, que se rompa la exclusividad de la evaluación del alumno dentro del sistema educativo. Pero no hay que frotarse las manos de satisfacción por el solo hecho de que se multipliquen las evaluaciones institucionales. Porque no se trata de empezar a realizar evaluaciones sin ton ni son (Santos Guerra, 1998a). Evaluar la escuela no es una señal infalible de que se están mejorando los procesos de enseñanza/aprendizaje en ellas. Y mucho menos de que se esté desarrollando un avance cualitativo en la transformación ética de la institución y de la sociedad.

Por eso he dicho alguna vez que más importante que hacer evaluaciones e, incluso, más importante que hacerlo bien, es saber a qué personas sirven y qué valores promueven. La evaluación, más que un hecho técnico es un fenómeno moral. Si le conferimos un mero carácter instrumental, podemos ponerla al servicio del poder, del dinero, de la injusticia, de la desigualdad. Sería preocupante que la evaluación fuese un instrumento de dominación, de

⁹ Universidad de Granada.

control o de sometimiento, por ejemplo.

Existe la posibilidad de utilizar la evaluación para diversas y muy diferentes funciones: Diagnóstico, comparación, clasificación, jerarquización, control, mejora, comprensión, amenaza, comprobación, aprendizaje, emulación, diálogo, clasificación, pasatiempo, etc. Salta a la vista que no todas tienen la misma naturaleza e importancia. Unas son abiertamente desechables; otras, sin duda deseables. Es difícil, por otra parte, que se puedan aislar de forma precisa e indiscutible. De esta simple enumeración se deriva que hay funciones que deberían garantizarse y otras que habría que evitar desde el planteamiento inicial. Vroeijenstijn y Acherman (1991) expresan esta idea en el título de su trabajo sobre la evaluación de las universidades: "Evaluación de la calidad basada en el control frente a la evaluación de la calidad basada en la mejora". Es decir, se puede poner el énfasis teleológico en unas funciones o en otras. Ya desde esta breve introducción quiero hacer hincapié en los posibles (y probables) abusos de la evaluación (Santos Guerra, 1993).

0.2 Qué evaluación

Otra cuestión preliminar que deseo plantear es la delimitación conceptual. Estoy seguro de que cada uno tiene en su mente una acepción peculiar del concepto de evaluación. Bajo un mismo término se esconden múltiples contenidos semánticos. No hablo de la forma de hacer la evaluación, sino de la manera de concebirla. ¿A qué evaluación nos estamos refiriendo?

Los ingleses utilizan diferentes palabras para designar los contenidos que nosotros incluimos en el término evaluación: accountability, assessment, appraisal, self-evaluation, self-assessment, research... Resulta imprescindible, pues, aclarar a qué tipo de evaluación nos estamos refiriendo. Este es uno de los problemas más graves del debate pedagógico: creer que nos estamos entendiendo. Cuando tenemos conciencia de que no: hablamos de lo mismo, podremos avanzar en el conocimiento. Cuando creemos que nos estamos entendiendo daremos por concluido el debate (Marina, 1998).

Me decantaré por un modelo de evaluación y por un enfoque que se centra en la comprensión y en la mejora. Hay otros modelos y enfoques (Westerheijden, 1991; Van Vught, 1991; Villar, 1998; Posada, 1998; Cardona, 1998), pero resultaría inapropiado pretender abarcarlos en este trabajo.

0.3 Dimensión institucional

Resulta positivo que se rompa la exclusividad del alumno como objeto de la evaluación. El alumno es la pieza última de la escala jerárquica y sobre ella cae todo el peso de la evaluación. Si consigue o no aprender, si obtiene buenos o malos resultados, si alcanza éxito o fracaso parece fruto de su exclusiva capacidad, trabajo e interés. Esto no es así. Hay muchos factores que dependen de la institución, de los profesores de los gestores, de los medios, de las estructuras, del funcionamiento...

Esta dimensión institucional no tiene que ver sólo con el objeto de la evaluación (Hopkins 1989; Satterly, 1989). Se refiere también al agente que ha de administrar el conocimiento de la evaluación para conseguir la mejora posterior. Cuando se evalúa exclusivamente al alumno, a él se le pide que cambie lo que no ha ido bien para que en el futuro consiga el éxito. Pero nada tiene que modificar la institución. No sucede así desde esta perspectiva, con tal de que esté impregnada de concepciones democráticas. Es decir, que quien controla la evaluación no es el poder sino la comunidad. Y la comunidad podrá exigir al poder que ponga en marcha aquellas exigencias de cambio que ha descubierto la evaluación

La evaluación no es un proceso de naturaleza descendente que consiste en controlar y en exigir al evaluado, sino que es un proceso de reflexión que nos exige a todos el compromiso con el conocimiento y con la mejora.

Para que la escuela sea una institución que aprende y no sólo una institución que enseña, necesita abrirse a las preguntas de la evaluación, recibir la información rigurosa a que da lugar comprometerse con un cambio consecuente.

0.4 Las trampas del discurso sobre la calidad

Una cuestión extrínseca, pero imprescindible. Se refiere al momento cultural en que nos encontramos. La "sociedad neoliberal" está marcando unos presupuestos hegemónicos que condicionan muchas prácticas educativas. La cultura neoliberal llega a la institución educativa y ejerce sobre ella unas influencias inevitables (Angulo Rasco, 1999; Pérez Gómez 1998, 1999; Santos Guerra, 1996a, 1999). La obsesión por la eficiencia, la competitividad extrema, el individualismo profesional y personal, el conformismo social, la reedificación del conocimiento... constituyen el caldo de cultivo para unas teorías y formas de concebir la evaluación asentadas en mediciones, en comparaciones, en resultados, pero menos atentas a otras cuestiones que considero sustantivas, como la igualdad de oportunidades, la justicia, la equidad de las prácticas institucionales y de sus consecuencias (House, 1997).

Los discursos sobre la calidad total, sobre el control de la calidad, sobre las escuelas eficaces están, a mi juicio, llenos de trampas (Santos Guerra, 1998b). Parecen incontestables desde la argumentación positivista, pero dan por contestadas cuestiones de gran calado que no se resuelven. ¿A qué llamamos enseñanza de calidad? ¿Se parte de las mismas situaciones personales y contextuales? ¿Esa evaluación repercute favorablemente en quienes tienen una más apremiante y evidente necesidad de ayuda?

0.5 Complejidad de la evaluación

La evaluación permite poner sobre el tapete todas nuestras concepciones. Podríamos decir: Dime qué piensas de la evaluación y te diré qué tipo de profesional eres. Es más, qué tipo de persona. Digo esto porque la forma de pensar sobre la evaluación desvela los planteamientos sobre la finalidad de la escuela, sobre la naturaleza de la tarea que ha de realizar, sobre la responsabilidad de sus respectivos miembros

No sólo eso. La concepción de lo que ha de ser la evaluación y la finalidad a la que debe servir tiene que ver con el modelo de sociedad, con el papel de la educación dentro de ella, con las posiciones que se mantienen ante la enseñanza privada, la enseñanza pública...

No es, pues, una cuestión baladí ni la forma de entenderla ni la forma de realizarla. Cuando se simplifica un fenómeno educativo, ordinariamente se incurre en dos graves problemas: El primero es el de la tergiversación del fenómeno. No se le puede comprender profundamente porque se ha fragmentado y simplificado en exceso. El segundo es, si cabe, más grave: Se pervierte el uso de esa simplificación, es decir, se pone al servicio de quien maneja las concepciones.

Decir que la evaluación consiste en medir los resultados obtenidos por los alumnos y concluir que cuando son malos esos resultados, los alumnos deben estudiar más, es una burda perversión.

1. ¿Por qué evaluar la escuela?

Siempre que me planteo esta pregunta invariablemente se me viene a la mente otra interrogación: ¿Por qué no se evalúa la escuela, siendo tan lógico y necesario el hacerlo?

Plantearé cinco razones o principios, entre los mil existentes, de los que se deriva la exigencia de hacer la evaluación:

a. Principio de racionalidad: Si entendemos la evaluación como un proceso de comprensión de lo que sucede, no se entiende que la Institución siga funcionando un año tras otro sin que nos preguntemos qué está pasando con las pretensiones, con las actuaciones, con las repercusiones. Resulta irracional pretender algo y no saber nunca si eso que se pretende se ha realmente alcanzado. Queremos formar. Bien. Pero, ¿lo conseguimos? ¿Por qué? Queremos enseñar. Bien. Pero, ¿aprenden? ¿Por qué?

Es de suma racionalidad tratar de responderse a preguntas como éstas: ¿Se está alcanzando lo que con esfuerzo, tiempo y dinero se pretende conseguir? Las preguntas se multiplican y a todas ellas ha de responder la evaluación: ¿Por qué no se consigue? ¿Se alcanzan otras finalidades que no se pretendían? ¿Es razonable este costo, para la consecución de los logros? ¿Cómo se puede mejorar lo que se pretende?

b. Principio de responsabilidad: Lo que hacemos en la escuela no es intrascendente, banal o aséptico. De todo lo que sucede dentro de ella hay quien se beneficia y hay quien se perjudica. No da igual cómo se hacen las cosas. No sólo por lo que se aprende, sino por la forma en que se hace. Y por todo aquello que lleva implícito el currículum que se desarrolla en ella.

Las cuestiones sobre la responsabilidad institucional se afrontan desde la evaluación porque ésta nos ofrece un diagnóstico de lo que sucede y nos abre pistas sobre la forma en que puede mejorarse.

No sería admisible que los profesionales de un Hospital fallasen reiteradamente en los diagnósticos, errasen en la aplicación de los tratamientos, fracasasen en las operaciones... sin que nadie se preguntase por lo que sucede. Parece que ahí sí existen repercusiones visibles e importantes. Las que se dan en las escuelas, por ser de distinta naturaleza, no se consideran importantes, no son tan visibles o parecen siempre responsabilidad de los «pacientes».

c. Principio de colegialidad: La balcanización en las instituciones (Hargreaves, 1996) impide que los enfoques colegiados prosperen. En la Universidad el individualismo se ve acentuado por una estructura de fragmentación de las asignaturas, de la división del espacio, de la articulación del tiempo... ¿Quién se hace o se responde la pregunta clave de cómo acaban formados los alumnos en la escuela? Parece que la única aspiración es responderse a la pregunta: ¿Dominan mi asignatura? Pero los aspectos globales, lo que realmente sucede con un alumno, con todos los alumnos, ¿de quién es responsabilidad?

La evaluación institucional (De Miguel, 1991; Casanova, 1992-1997; Santos Guerra, 1990, 1998c) afronta esta cuestión de forma directa. ¿Cómo funciona la escuela? ¿Qué papel desempeña en

la sociedad? ¿Qué tiene que mejorar? De donde se deduce que la evaluación es responsabilidad de todos, no sólo de los políticos o de los gestores. Nace de todos y a todos se dirige.

d. Principio de profesionalidad: ¿Cómo mejorar la práctica profesional en la escuela? Existen muchos caminos. A mi juicio, uno de los más eficaces es el que se deriva del conocimiento que produce una reflexión sistemática y rigurosa sobre la práctica de los profesionales.

“Los profesionales responsables de por sí son aquellos que evalúan lo que hacen con respecto a normas críticas generadas por ellos mismos, investigan los efectos relativos a la enseñanza que imparten y a los resultados, responden a los cambios de contexto y de clientela, experimentan, evalúan y desarrollan nuevos programas para resolver los problemas que descubren” (Simons, 1995).

El aprendizaje que se deriva de la evaluación está destinado no tanto a producir información para el almacenamiento en anaqueles, cuanto a la comprensión que perfeccione a los profesionales.

La formación psicopedagógica del profesorado tiene vinculaciones fuertes con esta reflexión que debe focalizar su atención en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Benedito y otros, 1991).

Ese aprendizaje será significativo en la medida que se desmonten las barreras del apriorismo, del dogmatismo y de la rutina. Desde la clausura y el hermetismo personal e institucional sólo se producirán excusas, reticencias, descalificaciones tanto al proceso de evaluación como a los resultados.

e. Principio de perfectibilidad: Las instituciones pueden (deben) mejorar. Esa mejora tiene múltiples instancias. Depende de la voluntad, la inteligencia y el esfuerzo de los gestores. Del compromiso de los profesionales de la enseñanza. Y también de los estudiantes.

Un sistema de evaluación educativa, debidamente diseñado y aplicado, es el recurso más eficaz de que puede disponer una institución universitaria para apreciar en qué medida ofrece unos servicios educativos de calidad y decidir las acciones de mejora que pudieran ser necesarias (Balbas y otros, 1990).

Parece que la calidad de los aprendizajes en la Universidad sólo podrá mejorarse si los profesionales se convierten en mejores docentes. De hecho se habla de la "calidad de la enseñanza" como si ésta produjese automáticamente el aprendizaje. Unos excelentes alumnos, deseosos de aprender, capaces de aprender, apasionados por el saber, constituyen una de las

piezas claves de la calidad.

También se puede detectar la necesidad de intervenir en aspectos relacionados con las estructuras, el funcionamiento de los procesos de selección, la organización del tiempo y del espacio, la formación de los profesionales... Es decir, la evaluación no llama solamente al corazón y a la mente de cada persona. Supone una interpelación a la dimensión organizativa y estructural de la institución (Cronbach, 1963; Westoby, 1988; Pfeffer, 1992, 1993; Santos Guerra, 1994, 1997; Etkin, 1993).

f. Principio de ejemplaridad: La Universidad puede y debe constituirse en referencia de exigencias intelectuales, profesional, éticas. No es frecuente que el foco de la atención de la indagación de la investigación universitaria se centre sobre sus propios procesos de enseñanza y aprendizaje (Fernández Pérez, 1989; De la Cruz, 1991): “La evaluación es una tarea propia de la actividad universitaria y como tal ha de instalarse en el devenir natural de la institución” (Rodríguez, 1991).

Cuando escucho críticas acerbas sobre una institución que debería ser un faro para la sociedad, no puedo por menos de inquietarme. No porque se formulen, sino porque tengan fundamento y base sólida.

Si la institución universitaria emprende evaluaciones que le permitan afrontar las opiniones, reflexionar con rigor y empeñarse en la mejora, servirá a otras instituciones y a la sociedad en general de referencia y de compromiso. No hay forma más bella de autoridad que el ejemplo.

2. ¿De qué evaluación se trata?

Decía anteriormente que es imprescindible hacer referencia a la concepción de evaluación a la que nos estamos refiriendo. Casi de forma telegráfica enunciaré las características de la evaluación que defiendo:

a. Está atenta a los procesos y no sólo a los resultados: Obsérvese que digo “no sólo”, es decir, que sí importan los resultados. Pero también son decisivos los procesos que permiten alcanzarlos. Porque a través de ellos se aprenden muchas cosas importantes.

b. Da voz a los participantes en condiciones de libertad: La opinión de los protagonistas es esencial para conocer y valorar el funcionamiento de la institución universitaria. Para que la opinión pueda ser tenida en cuenta con confiabilidad hace falta que sea libre y espontánea. Una de las formas de conseguirlo es garantizar el anonimato a los informantes.

c. Utiliza métodos diversos y sensibles para explorar la realidad: No se puede captar el

funcionamiento de una institución compleja a través de métodos simples. La utilización de métodos diversos garantiza la validez de los conocimientos obtenidos en la evaluación. Por eso hay que hacer observaciones, entrevistas, debates, aplicación de cuestionarios, análisis de documentos, etc. Y luego hacer triangulación de las informaciones procedentes de la aplicación de dichos métodos.

d. Está encaminada a la mejora de la institución universitaria y, a través de ella, de la sociedad:

No se evalúa por el hecho mismo de evaluar, sino para obtener un conocimiento que permita intervenir de forma enriquecedora. Hay formas de evaluación que sí producen mejora será a través de algún fenómeno milagroso, pero difícilmente porque se derive de su ejercicio.

e. Es educativa: En dos sentidos. Primero porque se preocupa por el valor educativo de las prácticas institucionales. Segundo, porque educa al hacerse, ya que respeta a las personas, cumple las promesas, intenta, ayudar a todos...

f. Tiene en cuenta los valores: No sólo los que están presentes en la institución, sino los valores de una sociedad democrática. Esto quiere decir que tiene en cuenta la igualdad de oportunidades, que se preocupa por los que no tienen acceso a la Universidad... No da la espalda a las preocupaciones de la justicia.

g. Es holística: Tiene en cuenta todos los elementos que intervienen en la institución ya que todo está relacionado con todo. No se fija sólo en la actuación de las personas, sino que fija su atención en las estructuras, en los medios, en la historia, en la legislación....

h. Nadie tiene el privilegio de la verdad: Ni grupos ni personas tienen la patente de la verdad. Por eso se conforma como una plataforma de discusión y de debate para la construcción de un conocimiento más profundo... Cuando digo “nadie” no estoy excluyendo a los evaluadores.

i. Es democrática: El control de la evaluación está en manos de los protagonistas. Tanto por lo que respecta a la decisión de hacerla como al procedimiento y a la negociación y difusión de los informes.

j. Constituye una ayuda y no una amenaza: La evaluación no ha de ser una amenaza sino un estímulo para los evaluados. Si éstos la perciben como una pistola que alguien les coloca en la sien, ¿no es lógico que traten de evitarla o de protegerse?

k. Está contextualizada: Cada escuela es única, diferente, irrepetible, dinámica, está cruzada por relaciones interpersonales, encierra disputas ideológicas, está transida de poder, tiene su propia cultura, su historia... No se puede estandarizar la evaluación porque no recoge fielmente la identidad de cada institución.

l. Utiliza el lenguaje natural de los protagonistas para expresarse: Se sirve del lenguaje natural de los protagonistas. Cuando utiliza números, éstos son interpretados y pasan por el tamiz del significado. Una evaluación que convierte el conocimiento de la realidad en un conjunto de símbolos crípticos, está quebrantando el derecho de los protagonistas a saber lo que está sucediendo, les está robando un conocimiento que les pertenece.

m. Es emergente: No tiene unas fases rígidas ni unos procedimientos que se aplican de forma inflexible. Del proceso de la evaluación van emergiendo situaciones, condicionantes, exigencias que modifican los planteamientos iniciales. Es necesario, eso sí, justificar los cambios que se realizan y dejar constancia de ellos.

3. ¿Quién toma la iniciativa?

Las posibilidades son múltiples, aunque me voy a referir a cuatro de ellas. Las jerarquizaré según la conexión que, a mi juicio, tienen con la mejora de la práctica institucional, que es la principal pretensión de la evaluación de la Universidad: “Toda política de evaluación institucional universitaria debe tener en cuenta que la evaluación es un acto de poder, un ejercicio que requiere legitimidad política” (Universidad Nacional del Litoral, 1995).

a. Iniciativa externa impuesta: Sitúo esta modalidad en el primer lugar de la escala porque es la menos potente para producir la mejora de la institución. En primer lugar, suele provocar resistencias en los evaluados, dificulta la colaboración, favorece la artificialización del comportamiento y hace más fácil la falsificación en las opiniones. Cuando se reciben los informes es probable que aparezcan descalificaciones sobre las limitaciones del proceso y/o sobre la falta de rigor de los resultados.

b. Iniciativa externa y propuesta: Esta alternativa encierra mayores posibilidades de éxito, ya que los protagonistas hacen suya la invitación o la sugerencia externa. Sugerencia que puede partir de una instancia jerárquica (léase Ministerio de Educación, Consejo de Educación, Consejo de Universidades...) o de otras ajenas a la institución universitaria. Lo que verdaderamente importa no es sólo que la iniciativa se haga propia, sino que la institución tenga en sus manos el control del proceso,

c. Iniciativa interna y autoconsumada: Esta forma de tomar la decisión es, hipotéticamente, más potente que las anteriores para que se produzca la mejora. La iniciativa es de la propia institución. Mientras más democratizada esté, más potencialidad tendrá. Quiero decir que no es igual que la decisión sea tomada por el Rector a que surja en un órgano colegiado de representación de toda la comunidad universitaria. Aquí hablamos de un proceso de

autoevaluación (Elliott, 1983, Martín, 1988).

d. Iniciativa externa y facilitada: Esta es la modalidad más rica en posibilidades, ya que la iniciativa parte de la institución, pero cuenta con facilitadores externos. Cuando éstos hacen la evaluación no tratan de hacer un juicio sobre la institución, sino que hacen posible que los protagonistas formulen por sí mismos un juicio más riguroso. Por eso he utilizado (Santos Guerra, 1995) la metáfora del espejo para explicar que el informe que hacen los evaluadores externos permite a los protagonistas verse con más claridad y perfección.

¿Qué hacer para que estas iniciativas surjan de forma libre y espontánea en las instituciones?
¿Cómo se puede conseguir que estos procesos arraiguen en la dinámica organizativa de las Universidades?

En primer lugar, generando una cultura en la que esa reflexión rigurosa sobre la práctica se convierta en una exigencia que está inmersa en el mismo proceso de acción. La evaluación no es un adorno, un apéndice, sino una parte consustancial de la actividad. La parte que cierra el proceso y abre otros nuevos. En segundo lugar, facilitando los medios para que sea posible llevar a cabo las experiencias. En tercer lugar, haciendo posible la difusión de informes que propicien un debate sobre la función de las escuelas en la vida social.

“Toda política de evaluación institucional debe proporcionar estímulos reales para la producción académica y el mejoramiento de la calidad de dicha producción, movilizand o a los actores universitarios y respetando una relación adecuada entre producir calidad y evaluar calidad” (Universidad Nacional del Litoral, 1995). Si quien decide hacer evaluación acaba siendo perjudicado por haber tomado la iniciativa, será difícil que sigan apareciendo experiencias similares.

4. ¿Qué condiciones exige?

El tipo de evaluación que estoy defendiendo exige unas determinadas condiciones que afectan a todo el proceso y, en especial, a algunas de las partes del mismo.

a. Control democrático: Las evaluaciones deben estar al servicio de los protagonistas. Y llamo protagonistas no a los patrocinadores, ni los evaluadores sino a los miembros de la comunidad universitaria y a los ciudadanos en general.

Barry McDonald (1976) habla de la evaluación democrática, lo cual supone que el control está no en manos de los patrocinadores, sino de la sociedad:

La evaluación democrática constituye un servicio de información a la

comunidad sobre las características de un programa educativo. Reconoce el pluralismo de valores y trata de representar un conjunto de intereses al formular los problemas. El valor básico consiste en una ciudadanía informada y su evaluador actúa como intermediario en los intercambios de información entre distintos grupos. Sus técnicas de recogida y presentación de datos deben estar al alcance de personas no especializadas...

¿Cómo garantizar el control democrático? Hemos hablado ya de la iniciativa. Pero, cuando ésta sea externa, es condición imprescindible que los protagonistas (e incluso los ciudadanos) tengan el informe íntegro. De esta forma, cuándo el poder quiera apoyarse en la evaluación para tomar decisiones arbitrarias siempre podrán éstos decir: “No, eso no se deduce del informe”.

b. Proceso de negociación: La negociación inicial es imprescindible. Debe ser una negociación escrita, clara, sustantiva, reposada, real, sincera y auténticamente democrática. Hay muchas negociaciones falsificadas: Se negocia lo que no es sustancial, es meramente formal, sólo sirve cuando las conclusiones coinciden con las del poder...

Una negociación inicial, puede ser modificada por exigencias que surjan del proceso. En ese caso, también, tiene que ser consensuada.

c. Reglas de juego: Estas reglas deben estar presentes en ella y ha de garantizar el anonimato, a los documentos de negociación inicial. De informantes, se ha de explicar cuándo y cómo se va a entregar el informe, ha de saber el evaluado que si bien no tiene derecho al veto sí puede expresar por escrito sus discrepancias... La transparencia ha de estar presente en todo el proceso de evaluación para que los protagonistas sientan y entiendan que se trata de una ayuda y no de un juicio sumarísimo.

Toda política de evaluación institucional debe sustentarse en la transparencia, la precisión, la comunicabilidad, el rigor y la actualidad de la información, apelando a formas múltiples y avanzadas de transmisión de la misma (Universidad Nacional del Litoral, 1995).

Si la evaluación está gobernada por la arbitrariedad, el secretismo, la jerarquización de la información, la contradicción o el capricho, es imposible que produzca los frutos deseables.

d. Negociación de informes: La negociación de los informes es la piedra angular de las evaluaciones (Santos Guerra, 1996b). No tiene sentido pasarse meses enteros recogiendo información y luego no dedicar más que unos minutos a leer el informe.

La negociación puede tener muchas modalidades. En primer lugar puede haber diversos

informes para destinatarios distintos. Lo cual no quiere decir que se sustraiga información relevante a algunos de ellos sino que se adaptará en extensión y en forma a los destinatarios.

La negociación puede realizarse mediante reuniones, por escrito, de manera individual o grupal, respecto a todo el contenido del informe o respecto a dimensiones monográficas del mismo...

Lo más importante es conectar la lectura y discusión del informe con los procesos de cambio que de ellas se deriven. Ya hemos dicho que se evalúa fundamentalmente para mejorar la realidad no para producir conocimiento.

e. Difusión de informes: Es muy positivo que la evaluación dé lugar a informes que se puedan difundir y que permitan conocer qué es lo que sucede con el funcionamiento de la institución universitaria.

La difusión de informes permite establecer un proceso de retroalimentación que revierte sobre los promotores, evaluadores y actores de la evaluación de la Universidad.

Hay que compatibilizar el derecho de la sociedad a conocer cómo funciona un servicio público (sufragado con dinero de todos) con el derecho de los profesionales a la privacidad en el ejercicio de su profesión. Lo cual no siempre resulta fácil.

f. Sentido ascendente del discurso crítico: Si la evaluación se convierte en un mecanismo que utiliza el poder y que administra para establecer el control de los profesionales, resulta lógico que éstos se defiendan de ella. Además, ¿qué sucede si los principales responsables del mal funcionamiento de la escuela fuesen los políticos que la gobiernan? ¿Quién les exigiría a ellos los cambios necesarios para la mejora?

El compromiso con la mejora de la Universidad es de todos. La evaluación tiene, pues, una dimensión ascendente de gran trascendencia. La evaluación, si es democrática (McDonald, 1976, 1997), facilita el compromiso de todos, ya que a todos brinda información, a todos exige una transformación para mejorar el servicio que ofrece.

5. Metaevaluación: contenido y exigencias

Como un metalenguaje, que es un lenguaje que se usa para hablar del lenguaje mismo, la metaevaluación consiste en analizar el proceso de evaluación. Digamos, sacrificando el estilo a la claridad, que metaevaluación es la evaluación de las evaluaciones. Aunque el prefijo “meta” puede tener connotaciones temporales (después de), no necesariamente se realiza la metaevaluación una vez finalizado el proceso de evaluación. Puede ser paralelo a la misma.

Existe una función retroalimentadora de la evaluación que ha sido frecuentemente olvidada. Por eso se han repetido evaluaciones escasamente aprovechables para generar conocimiento y mejora. Por eso se han repetido errores de forma extrañamente irracional. Cuando se evalúa mucho y se mejora poco, algo está fallando en el proceso: “La función retroalimentadora hace de los procesos evaluadores algo sumamente útil para conocer el valor del camino que se sigue y la calidad de la educación que se pretende” (Casanova, 1992). Las ideas que se aplican a la evaluación son trasladables a la metaevaluación.

No es, pues, un proceso esencialmente **técnico sino que tiene naturaleza** política y ética. Desde la primera y exclusiva acepción, se trataría de un proceso mecánico, aparentemente riguroso, consistente en aplicar esquemas o principios y criterios de rigor. Lo cual supondría despojar a la evaluación de sus componentes esenciales: a quién sirve, a quién trata de beneficiar.

Muchas preguntas que se formulan respecto a la evaluación han de ser planteadas en un metaanálisis coherente, concienzudo y fundamentado. Se puede aplicar un tipo de metaevaluación a una evaluación que se ha basado en criterios radicalmente diferentes. Así se verán reflejados los abusos, las contradicciones, los problemas y los desajustes.

Principalmente, una evaluación es un proceso social de aprendizaje, no sólo para las audiencias diversas del informe, sino también para los evaluadores. Por ello, metaevaluador de un proceso social de aprendizaje no puede ser menos, a su vez, que el intento de aprendizaje quizás no tan complejo como el anterior pero no menos rico e importante. Para ello se necesita algo más que un conjunto bien estructurado. O una lista de criterios, se necesita que el metaevaluador, al menos, plantee interrogaciones, sugerencias y perspectivas que alimenten la comprensión misma de los evaluadores y de la audiencia (Angulo Rasco, 1993).

No se trata, pues, de concluir, al estilo de las investigaciones experimentales, si existe validez o no existe, sino de avivar la reflexión para generar comprensión rica y relevante sobre los programas evaluados. Esto convierte a la metaevaluación no tanto en una tarea de expertos cuanto en un proceso democrático de discusión.

No basta interrogarse sobre la calidad de los datos que se recogen en el informe o sobre el rigor de los métodos que se han aplicado para extraer información, sino que es preciso preguntarse por la naturaleza de la iniciativa, por la finalidad del proceso, por las reglas éticas que lo han inspirado, por la utilización que se ha hecho de la información, por el control democrático de los informes, por las secuelas que la evaluación ha dejado...

Quizás uno de los puntos más controvertidos y, por ello, más sujetos a discusión, e incluso a confusión, se encuentra, para cualquier perspectiva científica, en la presentación, clara y racional, de sus criterios de veracidad, es decir, de la profundidad con la que es capaz de demostrar el rigor de sus explicaciones, construcciones y conocimientos (Angulo Rasco, 1990).

La metaevaluación es una plataforma (de discusión que une a los patrocinadores, a los evaluadores, a las diversas audiencias y a la sociedad en general, que debe conocer no sólo los resultados de las evaluaciones realizadas en la Universidad sino la metaevaluación que se realiza sobre ellas. La metaevaluación funciona como la garantía de la calidad de la evaluación.

La metaevaluación tiene que ver con diferentes cuestiones. Entre otras, las siguientes:

a. El rigor: La finalidad esencial de la metaevaluación es conocer el rigor de la misma. Esa cuestión tiene que ver no sólo con los métodos de exploración sino con todo el proceso que se ha desarrollado: Cómo se inicia, qué negociación se realiza, qué condiciones la regulan, qué clima se genera...

La validez hay que encontrarla en la relación entre la interpretación y la certeza, y el proceso de justificación se caracteriza por apelar a la razonabilidad de la interpretación basada en formas de evidencia que sean públicamente accesibles (Kushner y Norris, 1990).

En otro lugar (Santos Guerra, 1998C) planteó cinco formas de preguntarse por el rigor: la aplicación de criterios (Guba, 1981; Guba y Lincoln, 1985, 1989), el juicio crítico de expertos, opinión de los protagonistas, la utilización de indicadores (De Miguel, 1995) y el control democrático.

El rigor (exigencia sobre la que no me extenderé por ser la más conocida, aunque esté insuficientemente trabajada) tiene dos dimensiones: una interna, que se refiere a la credibilidad de la evaluación en sí misma; otra externa, que tiene que ver con la transferibilidad o posibilidad, de aplicar los resultados de una evaluación a otros contextos.

b. La mejora: La metaevaluación se pregunta por el resultado de la evaluación, por la capacidad de transformación de la práctica evaluada. Se pregunta por el enlace entre la evaluación y la mejora de la práctica, no sólo al final del proceso sino durante el desarrollo del mismo.

¿Para qué se realiza la evaluación en la Universidad? Creo que la respuesta a esta pregunta ha de situarse en la producción de conocimiento relevante que permita mejorar la bondad de las prácticas. No se evalúa por el mero hecho de evaluar. De ser así, estaríamos ante un fenómeno

de inequívoca inmoralidad. ¿Por qué desperdiciar esfuerzos, tiempo y dinero en una tarea estéril?

Lo curioso es que siendo tan importante la finalidad, pocas veces se compruebe si realmente la evaluación ha facilitado y conseguido la producción de cambios importantes.

¿Quién ha de impulsar estos cambios? En primer lugar los protagonistas de la acción que, al conocer lo que sucede, pueden efectuar cambios en lo que están haciendo. También ha de trabajar en la producción de cambios el patrocinador de la evaluación. Algunos pueden referirse directamente a su modo de actuar, otros se conseguirán con las ayudas que deben prestar a los protagonistas.

Este carácter ascendente del cambio rompe la línea jerárquica de la evaluación, que fácilmente podría convertirse en un ejercicio de puro control. Si se promueve una evaluación y se descubre a través de ella que existen deficiencias en la forma de dirigir la Universidad, no sería bueno olvidarse de esas exigencias y subrayar solamente las exigencias respecto al profesorado.

Una evaluación de este tipo se convertiría en un instrumento de dominio, en un mecanismo de poder que, en buena lógica, rechazarían los protagonistas de la acción. La evaluación, así planteada, interesaría a quienes gobiernan, pero sería vista como una amenaza por los profesionales.

No es fácil conocer qué cambios se producen a través de la evaluación, pero es imprescindible preocuparse por una cuestión tan básica. Los cambios pueden plantearse en diversos niveles:

- **En las prácticas profesionales:** *La estructura, las condiciones, los medios, las actuaciones pueden modificarse a la luz de lo que ha descubierto la evaluación.*
- **En las actitudes:** *El proceso de evaluación, realizado de forma respetuosa, puede poner a los protagonistas ante preguntas y cuestiones que les ayuden a cambiar su disposición hacia sí mismos, hacia la tarea y hacia las personas.*
- **En las concepciones:** *La forma de entender la práctica puede ser puesta en cuestión a través del contraste de opiniones que se alcanza con la triangulación.*
- **Las situaciones y las estructuras que las albergan:** *No sólo han de cambiar las concepciones, actitudes y prácticas de los protagonistas (la educación es una práctica moral), deben mejorarse también las situaciones en que éstas se desarrollan y las estructuras organizativas que las albergan (la educación es también una práctica social y política).*

Hay cambios que pueden exigirse de inmediato y otros que necesitan un tiempo considerable.

No se producen los cambios de manera automática sino que requieren un clima y unos medios. La forma en que se negocia, se realiza y se trabajan los informes de evaluación facilitará o dificultará el cambio deseado.

El poder de la evaluación radica en último término “en la movilización de las energías individuales” (Patton, 1978). No se evalúa por el mero hecho de evaluar. La pretensión fundamental es la transformación de las prácticas. Una de las preguntas que puede plantearse la metaevaluación se centra, precisamente, en la potencialidad que ha tenido para promover cambios.

Los cambios no dependen exclusivamente de los evaluados. Algunos están supeditados a decisiones de los políticos y de los administradores:

Todos los políticos a los que preocupa que las estructuras organizativas de las escuelas apoyen la autoevaluación deliberativa y la toma de decisiones a cargo de los docentes, tienen que arbitrar procedimientos mediante los que el profesorado en conjunto pueda examinar colectivamente las relaciones entre las estructuras organizativas y sus actividades como individuos. Si se oponen a apoyar este enfoque de “abajo arriba” del cambio educativo, podemos concluir que lo que en realidad pretende la política es el control técnico de “arriba abajo”? (Elliott, 1982).

Sería interesante realizar este tipo de metaevaluación tiempo después de haber finalizado la evaluación. ¿Qué efectos ha producido? ¿Qué consecuencias ha tenido? ¿Qué cambios ha promovido? ¿Qué rastro ha dejado?

Una parte de estas preguntas se puede centrar en los efectos que ha tenido la evaluación para realizar nuevas evaluaciones. Algunas se realizan de tal manera que dejan el terreno completamente arrasado para que allí se vuelva a plantar una semilla semejante.

c. La ética: La metaevaluación también ha de plantear las condiciones éticas en que se desarrolla la evaluación, la finalidad que se le atribuye, las aplicaciones que se desprenden, los posibles abusos que la pervierten...

La metaevaluación no es un proceso exclusivamente técnico. Como la misma evaluación (lo decíamos al comienzo), tiene una dimensión sustancialmente ética. Por eso, la metaevaluación no se centra exclusivamente en la búsqueda de criterios de carácter metodológico o algorítmico sino que se ha de centrar en su vertiente moral.

El quebrantamiento de la ética puede darse en el fenómeno mismo de la evaluación, en su

globalidad o en algunas de sus partes específicas. Se puede poner en marcha una evaluación al servicio del poder, del dinero o del prestigio de los patrocinadores, por ejemplo. Y se puede obtener información de forma fraudulenta realizando entrevistas que están falsamente planteadas.

Kenneth Strike (1997), en una obra que data de 1990, plantea algunos principios generales sobre la ética de la evaluación educativa.

- Principio de la maximización del beneficio: sostiene que la mejor decisión es la resultante del mayor beneficio para la mayoría de las personas. De este modo, juzga la moralidad de nuestras acciones por sus consecuencias. *¿Quiénes son los beneficiarios de la evaluación? ¿Salen favorecidos de ella quienes ya lo han sido por el azar, la herencia o la cultura?*

- El principio de igual respeto: requiere que respetemos el igual valor de los agentes morales. Este principio implica tres ideas subsidiarias: Primero, el principio de igual respeto requiere que tratemos a la gente como fines en vez de como medios. No debemos tratar a los demás como si fueran simples medios para conseguir nuestros objetivos. Segundo, un hecho vital con respecto a los agentes morales es que son libres y racionales. Así pues, debemos respetar sus elecciones. Las personas libres tienen derecho a tener su propio criterio respecto de lo que es bueno para ellas. Tercero, como agentes morales, las personas tienen igual valor. Que las personas sean de igual valor significa que tienen los mismos derechos básicos y que sus intereses son de igual valor.

- El principio de la intimidad: La intimidad implica el derecho a controlar la información sobre uno mismo y protege a la gente de interferencias en sus asuntos. En la evaluación se requiere que los procedimientos no sean excesivamente intrusivos y que se centre en aquellos aspectos que se refieren al contenido de la exploración.

Como se dice en el informe de la Evaluación de la Reforma del Ciclo Superior de EGB en Andalucía (Pérez Gómez y Gimeno Sacristán, 1994), en cuya elaboración participé con otros evaluadores:

Se concibe como prioritaria la exigencia de garantizar la confidencialidad de los datos, mediante el anonimato más escrupuloso, de modo que deben eliminarse o camuflarse cuantos datos y elementos puedan llevar a la identificación de personas o instituciones concretas.

No siempre es posible salvaguardar el anonimato sin quebrantar el derecho a conocer la verdad. Si solamente existe una persona que desempeña el papel de director, será difícil escamotear la identificación del mismo aunque se omita el nombre. Siempre es posible encubrir a los protagonistas bajo el disfraz de los pseudónimos, pero no siempre es posible renunciar a la

identificación del papel institucional de modo que se mantenga una comprensión auténtica de la realidad.

- **Principio de transparencia:** *Requiere estar abierto a las personas que tienen relación con los procedimientos, los propósitos y los resultados de la evaluación. El principio de transparencia protege de la jerarquización, del secretismo y de la manipulación de la información.*

- **Principio de humanidad:** *Exige que se muestre consideración por los sentimientos y los individuos en contextos evaluativos. Lo decían Taylor y Bogdan (1986) de forma lapidaria: En la evaluación hemos de ser honestos, no crueles.*

- **Principio de no discriminación:** *La igualdad, en el contexto de la evaluación, puede entenderse mejor como una prohibición contra la toma de decisiones basada en datos irrelevantes. Características como la raza, la religión, el sexo o el grupo étnico al que se pertenece se considerarán irrelevantes.*

- **Principio del respeto a la autonomía:** *Los profesionales tienen derecho a una libertad razonable en el ejercicio de su trabajo. Los evaluadores no deberían limitar ni la libertad ni el juicio.*

La ética no sólo preside la forma de llevar a cabo el proceso sino que se preocupa por el respeto a los valores en el contenido de la evaluación. No sólo de los valores de la escuela que se evalúa, sino de los valores de una sociedad democrática. Lo diré con un ejemplo: Si hacemos la evaluación de un Hospital y encontramos en él magníficos planteamientos en el trato a los pacientes, extraordinaria eficacia en los diagnósticos y en las intervenciones terapéuticas, una buena estructura de espacios y una excelente coordinación y funcionamiento de los profesionales, ¿no deberíamos decir nada sobre el hecho de que solamente pueden acceder a ese Hospital los ciudadanos con altísimo nivel económico mientras a pocos metros enferma y mueren las personas que no tienen medios económicos?

La autoridad legítima sobre el proceso de evaluación proviene del modelo normativo de la organización de la enseñanza en la sociedad. El modelo condiciona la institucionalización de la enseñanza y promueve (o admite) un modelo de evaluación coherente, que no la contradiga. Por eso es necesaria la reflexión ética, ya que la evaluación puede convertirse en un elemento de transformación y de mejora. La evaluación ha de poner de manifiesto las limitaciones éticas de los modelos imperantes para hacerlos avanzar hacia otras fórmulas más positivas.

La ética que se exige a la evaluación ha de presidir también la metaevaluación. ¿Hasta dónde ha de llegar esta exigencia? ¿Quién evalúa a los metaevaluadores? Si se establecieran Comisiones de Garantía de la Ética, ¿quién ejercería el control democrático sobre ellas?

En su excelente y clásica obra *Evaluation with validity*, traducida al castellano con el título *Evaluación, ética y poder*, Ernest House (1980) exige a la evaluación veracidad, belleza y justicia.

Una evaluación es una actividad política por naturaleza. Presta sus servicios a los responsables de las decisiones, se traduce en redistribuciones de recursos, justifica que unos reciban ciertas cosas y otros otras. Está íntimamente vinculada con la distribución de los bienes básicos en la sociedad. Es algo más que un enunciado de ideas, se trata de un mecanismo social para la distribución, que aspira a adquirir una categoría institucional. La evaluación no sólo debe ser veraz sino también justa (Flouse, 1997).

No siempre se plantea la evaluación siguiendo estos criterios. Cuando se pretende medir los resultados de las Universidades a través de pruebas estandarizadas con el fin de hacer una clasificación según la posición en la escala y se conceden luego recursos siguiendo esa clasificación, se está utilizando la evaluación al servicio de la injusticia y de la desigualdad. Por muy rigurosas y precisas que sean las pruebas, no se evita el desajuste moral. Se está dando a los que más tienen (cultura, dinero, poder...) todavía más a través de un instrumento que parece neutral y aséptico. Es una trampa terrible que algunos defienden, de forma ingenua y muchos de manera interesada.

d. El aprendizaje: Hacer una metaevaluación permite aprender de los aciertos y de los errores. Reflexionar con rigor sobre la evaluación ayuda a comprender el fenómeno y permite elaborar pautas de intervención en situaciones nuevas. La metaevaluación “implica que comprendamos cómo aprenden las personas a partir de la actividad de la actividad de evaluación. Después de todo, sólo en el acto del aprendizaje se garantiza el valor de la evaluación” (Mc Cormick y James, 1995).

La metaevaluación es una vertiente de la evaluación que cierra el proceso lógico de la reflexión sobre las prácticas profesionales. ¿Se podría hacer un nuevo bucle para evaluar la metaevaluación? Obviamente, sí. ¿Cómo saber si la metaevaluación se ha realizado con rigor?... Lo mismo sucede con el metalenguaje.

La evaluación permite construir un conocimiento que se cimenta en los datos recogidos durante la exploración y en trabajo que los evaluadores realizan con los mismos. Aunque la finalidad fundamental sea la mejora, lo cierto es que la evaluación aporta un caudal de nuevos conocimientos al acervo de saber sobre la educación.

La evaluación del sistema educativo debería tener como fin el aprendizaje social y el compromiso de los ciudadanos. Una evaluación nos ilustra cuando

nos permite pensar y cuando nutre de modo creativo e inteligente nuestras argumentaciones y reflexiones... (Angulo, 1992).

Una fuente de información y de conocimiento es el proceso mismo de la evaluación. Se aprende, a través de la evaluación, cómo se debe plantear, negociar, explorar, redactar informes, aplicar resultados, etc. Resulta sorprendente la facilidad con que se repiten errores o dejan de utilizarse conocimientos ya contrastados sobre cómo se ha de proceder al impulsar la política de evaluación o al desarrollar las evaluaciones concretas.

¿Quién puede realizar el aprendizaje?

- **Los patrocinadores:** *la metaevaluación puede ayudar a descubrir a los patrocinadores las limitaciones y los errores del planteamiento que han hecho. El aprendizaje puede referirse al lanzamiento de la evaluación, a las personas a quienes se ha encargado la misma, a la utilización que se ha hecho de los informes, a la difusión de los mismos, etc.*

- **Los evaluados:** *además de lo que pueden aprender en el proceso a través de las preguntas, de los debates con los evaluadores, de las actitudes de los colegas, pueden aprender del contenido de los informes y de la negociación de los mismos. También puede ser fuente de aprendizaje el proceso de, transformación de la práctica a que ha dado lugar la evaluación.*

- **Los evaluadores:** *en su relación con los patrocinadores y los evaluados, con las audiencias de la evaluación, con otros evaluadores y metaevaluadores pueden aprender mucho, tanto respecto al contenido como a la metodología y a la validez de las evaluaciones. La experiencia no produce automáticamente el aprendizaje. Pero sí se puede convertir la experiencia en sabiduría cuando se reflexiona rigurosamente.*

- **Los ciudadanos en general:** *La evaluación no es una cuestión que monopolizan los expertos. Tampoco afecta solamente a los evaluados cuando el objeto de la evaluación es un fenómeno tan decisivo para la sociedad como la educación.*

- **Los teóricos:** *La realización de evaluación en la universidad y su multiplicación ha de convertirse en una plataforma de discusión para los especialistas. La metaevaluación ayudará a profundizar el conocimiento sobre la validez, la ética y la utilidad de la evaluación.*

¿Cómo puede realizarse este aprendizaje? En primer lugar, es necesaria una actitud de curiosidad y de incertidumbre que mantenga despierto el deseo de aprender. La certeza condena a la esterilidad. En segundo lugar es preciso que se tenga acceso a la información, no sólo a los contenidos de los informes sino a los análisis de proceso.

El capítulo XI de la obra *Evaluación del currículum en los centros escolares*, de McCormick y

James (1995) se titula *Aprender de la evaluación*. En dicho capítulo, estos autores (o, mejor dicho, autor y autora), hacen hincapié en la importancia del aprendizaje durante el proceso de evaluación y no solamente en el momento final de la misma:

Queremos considerar cómo puede producirse el aprendizaje a través del proceso evaluador. Al hacerlo así, pretendemos romper la pauta lineal impuesta por la palabra escrita y, a la vez, hacer hincapié en que la evaluación curricular queda mejor conceptualizada- como proceso cíclico (o espiral) que como un acontecimiento dividido en fases.

La *espiral de la comprensión* se va construyendo a medida que avanza el proceso y no sólo se apoya en la documentación escrita. Es más, no sólo parte de los aciertos y de los descubrimientos, sino que también puede surgir de los errores y de las limitaciones.

6. Las principales dificultades

¿Qué dificultades más importantes frenan la puesta en marcha de estos procesos evaluadores encaminados a la mejora de la institución?

- a. El individualismo de los profesionales, asentados en prácticas de escaso nivel participativo. La evaluación institucional es, necesariamente, un proceso compartido.
- b. La rutinización de las prácticas tiene componentes institucionales (dimensión nomotética) en la escuela como entidad escasamente flexible para la introducción de cambios y tiene también vertientes personales (dimensión idiográfica) que generan miedos, que alimentan mitos y que propician errores ante la presencia de un fenómeno nuevo que exige una actitud abierta.
- c. El tiempo que se necesita y que no se tiene o que, si se tiene, interesa más dedicar a otros menesteres. Hay tiempos para la planificación, para la acción, para la investigación, pero no hay tiempos institucionales para la evaluación de la acción.
- d. La desmotivación constituye una dificultad determinante. ¿Por qué poner en marcha una evaluación en la escuela pudiendo no hacerlo?
- e. El desenfoque de la meritocracia es otra de las dificultades que hay que superar. Si se hace méritos por unos caminos que no conducen a la mejora será muy difícil de traer tiempos para dedicarse a actividades que teóricamente permiten mejorar pero que no van a reportar beneficios pragmáticos personales. Un cierto fatalismo que hace pensar que no es posible cambiar, que no es fácil mejorar lo que se está haciendo dificulta el compromiso con iniciativas de esta naturaleza.

f. El desconocimiento o la desinformación (en ellos hay un componente de mitos y errores acerca de la evaluación) o el peso de malas experiencias que se hayan vivido dificultan las iniciativas que podrían surgir de personas o estamentos.

Detectar algunas dificultades no significa que haya que abordar con recelo o pesimismo el proceso de evaluación, sino que hay que afrontarlo con el suficiente coraje e inteligencia para superarlas.

Referencias bibliográficas

Angulo Rasco, F. (1990): El problema de la credibilidad y el lugar de la triangulación en la investigación interpretativa: un análisis metodológico. En Martínez Rodríguez, J. B: *Hacia un enfoque interpretativo de la enseñanza universidad de Granada*.

Angulo Rasco, F. (1993): Metaevaluación del programa de educación de diabéticos en el Hospital Regional Carlos Haya de Málaga. En Soriguer Escofet, F. y Otros (1993): *La evaluación de programas de educación de pacientes. Una experiencia clínico pedagógica*. SAS. Sevilla.

Angulo Rasco, F. (1999): El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo. En VARIOS: *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Miño y Dávila Editores. Madrid.

Apodaca, P. y Tobato, C. (Eds.): *Calidad en la Universidad. Orientación y evaluación*. Ed. Laertes. Barcelona.

Balbas, M. y Otros (1990): *Estudio sobre «Evaluación educativa de instituciones universitarias*. ICE. Universidad Politécnica. Madrid.

Becher, T. (1988): Principles and politics: an interpretative framework for university management. En Westoby, A.: *Culture and Power in Educational Organizations*. Open University Press. Milton Keynes. Philadelphia.

Benedito, V. y Otros (1991): *La formación del profesorado universitario*. MEC. Madrid.

Blank, R. (1993): Developing a system of education indicators: selecting, implementing and reporting indicators. En *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (1).

Cardona, J. (1998): *Modelos de autoevaluación en instituciones iberoamericanas. Estudio de caso*. En Actas del V Congreso Interuniversitario de Organización Escolar, Madrid.

Casanova, M.A. (1992): *La evaluación, garantía de calidad del centro educativo*. Edelvives,

Zaragoza.

Casanova, M.A. (1997): *Manual de evaluación educativa*. Ed. La Muralla, Madrid.

Consejo de Universidades (1998): *Plan Nacional de Evaluación de la calidad de las Universidades*. MEC, Madrid.

Cronbach, L.J (1963): *Course improvement through evaluation*. Teachers College Record, 64.

De La Cruz, M.A (1991): Evaluación y formación del profesorado de la Universidad Autónoma de Madrid. En Varios: *La pedagogía universitaria. Un repte a l'ensenyament superior*. Universidad de Barcelona.

De Miguel, M. y Otros (1991): *La evaluación de las instituciones universitarias*. Consejo de Universidades. Madrid.

De Miguel, M. (1995): Indicadores de rendimiento y evaluación de programas. En Perez Juste, R. y Otros: *Evaluación de programas y centros educativos*. UNED. Madrid.

Elliott, J. (1983): *Self-evaluation, Professional Development and Accountability*. Documento presentado a la Association for the Study of the Curriculum Conference on Curriculum Evaluation and Development. Oxford.

Etkin, J.R (1993): *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*. McGrawHill. Madrid.

Fernandez Perez, M.(1998): *Así enseña nuestra Universidad*. Universidad Complutense de Madrid.

Guba, E.G. (1981): Criterio de credibilidad en la investigación naturalista. En Gimeno Sacristan, J. y Perez Gomez, A. (1983): *La enseñanza: su teoría y su práctica*. Ed. Akal. Madrid.

Guba, E.G. y Lincoln, Y. (1985): "Epistemología and Methodological Bases of Naturalistic Inquiry" en *Educational Communication and Technology Journal*. Vol. XXX, Nº4.

Guba, E.G. y Lincoln, Y. (1989): *Fourth generation evaluation*. Sage. California.

Hargreaves, A. (1996): *Profesorado, cultura y postmodernidad*. Ed. Morata. Madrid.

Hopkins, D. (1989): *Evaluation For School Development*. Open University Press. Milton Keynes. Philadelphia.

House, E. (1997): *Evaluación, ética y poder*. Ed. Morata. Madrid.

Kells, H.R (1991): *La insuficiencia de los indicadores de rendimiento para la educación superior: la necesidad de un modelo global y formativo*. En De Miguel, M. y Otros: *La evaluación de las*

instituciones universitarias. Consejo de Universidades. Madrid.

Kushner, S. y Norris, N. (1990): Interpretación, negociación y validez en investigación naturalista. En Martínez Rodríguez, J.B: *Hacia un enfoque interpretativo de la enseñanza*. Universidad de Granada.

Litwin, E (1998): La evaluación: Campo de controversias y paradojas o un nuevo lugar para la buena enseñanza. En De Camilloni, A. y Otros: *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Ed. Paidós Educador. Buenos Aires.

Marina, J.A (1998): *La selva del lenguaje*, Ed. Anagrama. Madrid.

Martín Rodríguez, E. (1988): Profesión docente y autoevaluación institucional. En *Revista de Educación*. Nº285.

McCormick, R. y JAMES, M. (1995): *Evaluación del curriculum en centros escolares*. Ed. Morata, Madrid.

McCutcheon, G. (1981): "On the Interpretation of Classroom Observations", en *Educational Researcher*, Vol. X, Nº5.

McDonald, B. (1976): Evaluation and the control of education. En Twney, D.: Curriculum evaluation today: Trends and implications. McMillan, Londres.

McDonald, B. (1997): ¿Por qué no le interesa a nadie la educación? En Kikirikí. Nº44-45.

MEC (1989): *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Consejo de Universidades. Madrid.

Patton, M. Q. (1978): *Utilisation-focused evaluation*. Beverly Hills Sage Publications.

Patton, M. (1980): *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills. Sage Publications. California.

Pérez Gómez, A. y Gimeno Sacristán, J. (1994): *Evaluación de un proceso de innovación educativa*. Junta de Andalucía. Sevilla.

Pérez Gómez, A. (1998): *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Ed. Morata, Madrid.

Pérez Gómez, A. (1999): La socialización postmoderna y la función educativa de la escuela. En Varios: *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Miño y Dávila Editores, Madrid.

Perrenoud, Ph. (1990): *La construcción del éxito y del fracaso escolar*. Ed. Morata. Madrid.

Pfeffer, J. (1992): *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. Fondo de Cultura Económica, México.

Pfeffer, J. (1993): *El poder de las organizaciones*. McGrawHill. Madrid.

Posada, R. (1998): *La autoevaluación institucional como proceso de investigación-acción-participación*. En Actas del V Congreso Interuniversitario de Organización Escolar. Madrid.

Rawls, J (1971): *A theory of Justice*. Harvard University Press. Cambridge.

Rodriguez, S. (1991): Evaluación e innovación. ¿Por qué y para qué? En VARIOS: *La pedagogía universitaria. Un repte a l'ensenyament superior*. Universidad de Barcelona.

Santos Guerra, M.A. (1990): *Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación de centros escolares*. Ed. Akal. Madrid.

Santos Guerra, M.A. (1991): *Criterios de referencia sobre la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje en la Universidad*. En Revista de Enseñanza Universitaria. Vol.1, Nº1.

Santos Guerra, M.A. (1993): Los abusos de la evaluación. En Santos Guerra, M. A.: *La evaluación, un proceso de diálogo, comprensión y mejora*. Ed. Aljibe, Archidonda.

Santos Guerra, M.A. (1994): *Entre bastidores. El lado oculto de la organización escolar*. Ed. Aljibe. Archidonda.

Santos Guerra, M.A. (1995): *Como en un espejo. Evaluación externa de los centros escolares*. Ed. Magisterio del Río de la Plata.

Santos Guerra, M.A. (1996a): Cultura que genera la evaluación en las escuelas. En Varios: *Las prácticas culturales en el aula: metodología y evaluación*. Centro de profesores de Granada.

Santos Guerra, M.A. (1996b): La negociación de informes, piedra angular de las evaluaciones. En Varios: *Evaluación cualitativa de la formación de médicos internos residentes o el arte de cambiar a través del conocimiento*. SemFyC. Madrid.

Santos Guerra, M.A. (1997): *La luz del prisma. Para comprender las organizaciones educativas*. Ed. Aljibe. Archidonda.

Santos Guerra, M.A. (1998^a): *Evaluaciones sin ton ni son*. Actas del V Congreso Interuniversitario de Organización Escolar. Madrid.

Santos Guerra, M.A. (1998b): Las trampas de la calidad. En *Aula de innovación educativa*. Nº68.

Santos Guerra, M.A. (1998c): *Evaluar es comprender*. Ed. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires.

Santos Guerra, M.A. (1999): Crítica de la eficacia y efectividad de la crítica. Lo verdadero, lo verosímil y lo verificable en el análisis de las instituciones educativas. En VARIOS: *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Miño y Dávila Editores. Madrid.

Santos Guerra; M.A. (2015): *La evaluación como aprendizaje. Cuando la flecha impacta en la diana*. Ed. Narcea. Madrid.

Satterly, D. (1989): *Assessment in Schools*. Basil Blackwell. Oxford.

Scriven, M. (1991): "The dependence of teacher development on teacher evaluation".

En Hughes, P. (Ed.): *Teacher's Professional Development*. ACER. Australia.

Simon, H. (1987) *Getting to know schools in a democracy*. Falmer Press. London.

Simon, H. (1995): La autoevaluación escolar como proceso de desarrollo del profesorado: En apoyo a las escuelas democráticas. En Varios: *Volver a pensar la educación* (Tomo II). Ed. Morata. Madrid.

Stake, R.E (1984): *Qualitative Inquiry to Promote Understanding*. International Congress of Educational Administration. Federal University of Brasilia. Brasilia. (Multicopiado).

Stake, R.E (1986): "An Evolutionary View of Program Improvement", en HOUSE, E.R: *New Directions in Educational Evaluation*. Falmer Press. London.

Strike, K.A. (1990): The Ethics of Educational Evaluation. En Millman, J. y Darling-Hammond, L.: *The New Handbook of teacher Evaluation*. Sage Publications. Londres (Versión castellana).

Strike, K.A (1997): Aspectos éticos de la evaluación educativa. En Millman, J. y Darling-Hammond, L.: *Manual para la evaluación del profesorado*. Ed. La Muralla. Madrid.

Stronach, I. (1989): A critique of the "new assessment": from currency to carnival? En Simons, H. y Elliot, J.: *Rethinking Appraisal and Assessment*. Open University Press. Milton Keynes. Philadelphia.

Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Ed. Paidós/MEC. Barcelona.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1986): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Universidad Nacional del Litoral (1995): *La evaluación institucional*. Centro de Publicaciones. Santa Fe.

Van Vught, F. (1991): ¿Cómo evaluar la calidad de la educación superior en Europa Occidental? En De Miguel, M. y Otros: *La evaluación de las instituciones universitarias*. Consejo de Universidades. Madrid.

Westerheijden, D.F. (1991): University Evaluation and its Political Context. En VARIOS: *La*

pedagogía universitaria. Un repte a l'ensenyament superior. Universidad de Barcelona.

Westoby, A. (1988): *Culture and Power in Educational Organizations*. Open University Press. Milton Keynes. Philadelphia.

Villar, L. M. (1998): *Evaluación de la calidad de las instituciones universitarias: nuevas propuestas organizativas*. En Actas del V Congreso Interuniversitario de Organización Escolar. Madrid.

Vroeijenstijn, T. y Acherman, H. (1991): Evaluación de la calidad basada en el control frente a la evaluación de la calidad basada en la mejora. En De Miguel, M. y Otros: *La evaluación de las instituciones universitarias*. Consejo de Universidades. Madrid.

Rev. Perspectiva Educacional, Instituto de Educación UCV, Nº 37-38, I y II Sem. 2001 - Págs. 9 - 33

A construção da avaliação externa e o impacto no desenvolvimento das escolas e das práticas profissionais

Ilídia Cabral¹⁰

Introdução

Este texto tem como objeto o modelo de avaliação externa das escolas concebido e implementado pela Inspeção Geral da Educação e Ciência (IGEC), que no ano letivo de 2015/16 se encontra no 5º ano do seu segundo ciclo de avaliação, centrando-se nos processos desenvolvidos e nos impactos possíveis que a avaliação externa pode ter nas escolas.

A reflexão sobre o objeto enunciado pretende traçar cenários possíveis (e prováveis, à luz da teoria e da empiria) para o desenrolar dos processos de avaliação externa e para os seus impactos no desenvolvimento organizacional e profissional.

Ressalva-se que se trata de um texto que apresenta o ponto de vista da sua autora¹¹, naturalmente imbuído das experiências e vivências de quem *olha*, mas orientado por algumas lentes que permitam dar sustentação teórica a esse *olhar*.

Em termos de organização do discurso, começa-se por apresentar brevemente o objeto de análise, o modelo de avaliação externa da IGEC, fazendo-se referência aos seus domínios, campos de análise e referentes, aos níveis de classificação previstos e respetivos descritores, à metodologia de trabalho proposta e às finalidades prescritas da avaliação externa. Em seguida apresentam-se três lentes que permitem uma focalização teórica no objeto em análise, nomeadamente: i. prestação de contas e melhoria das escolas; ii. as perspetivas teóricas da ambiguidade e iii. escolas como comunidades de aprendizagem profissional. O texto prossegue com a apresentação de três cenários-tipo possíveis para a avaliação externa das escolas e termina com referências para um cenário-tipo desejável, tendo em vista o desenvolvimento destes processos numa lógica de melhoria efetiva da qualidade do ensino, das aprendizagens e das organizações educativas.

¹⁰ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

¹¹ A autora deste texto colabora com a IGEC na avaliação externa das escolas, como avaliadora externa, desde o ano de 2013.

1. O modelo de avaliação externa das escolas – breve explicitação

A avaliação externa das escolas em Portugal iniciou-se em 2006 com um projeto-piloto levado a cabo pela então Inspeção-Geral da Educação (IGE), tendo envolvido dez escolas secundárias e catorze agrupamentos de escolas, de Norte a Sul do país. Este projeto marcou o início do primeiro ciclo de avaliação externa, que terminou no ano de 2011. Os objetivos prescritos para este primeiro ciclo de avaliação colocam desde logo a tónica na utilidade da avaliação externa para as escolas, conforme se pode confirmar pelo excerto abaixo transcrito:

Os objetivos da avaliação externa das escolas podem sintetizar-se em cinco grandes linhas de ação:

- Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados;
- Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação das escolas;
- Reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia;
- Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo;
- Contribuir para o conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas (IGE, 2007, p. 7)

No ano letivo de 2011/12 teve início o segundo ciclo de avaliação externa¹², ainda em curso. Este novo ciclo de avaliação traz consigo a reformulação das suas finalidades, que passam a ser as seguintes:

- Promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas;
- Incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando as práticas de autoavaliação das escolas;
- Fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho das escolas;

¹² É neste ciclo de avaliação externa que se situa a reflexão deste texto.

- Contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente (IGEC, Quadro de Referência para a Avaliação Externa das Escolas, 2015/16).

Comparando estas finalidades com as expressas no primeiro ciclo de avaliação, é possível verificar que se continua a acentuar o caráter de utilidade do processo de avaliação externa para as escolas. Destaca-se, ainda, a introdução de um objetivo que se centra concretamente na promoção do progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, revelador da pretensão de causar impactos ao nível da melhoria dos processos e dos resultados educativos. Estamos, portanto, perante um modelo de avaliação externa que se propõe ter impactos ao nível das práticas de autoavaliação das escolas, da melhoria das aprendizagens dos alunos e da regulação da educação.

Com vista à consecução das finalidades acima expressas foi construído um modelo de avaliação com três domínios e nove campos de análise, nomeadamente: i. Resultados (campos de análise: resultados académicos; resultados sociais; reconhecimento da comunidade); ii. Prestação do serviço educativo (campos de análise: planeamento e articulação; práticas de ensino; monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens); iii. Liderança e gestão (campos de análise: liderança; gestão; autoavaliação e melhoria).

Cada campo de análise é explicitado por um conjunto de referentes, que “constituem elementos de harmonização das matérias a analisar pelas equipas de avaliação” (IGEC, Quadro de Referência para a Avaliação Externa das Escolas, 2015/16).

As equipas de avaliação são constituídas por três elementos, sendo dois deles inspetores da IGEC e o terceiro, um avaliador externo, docente de uma instituição de Ensino Superior ligada à área da educação. Ainda de acordo com o *Quadro de Referência para a Avaliação Externa das Escolas*, as equipas de avaliação devem adotar uma metodologia de trabalho que tem por base:

- análise documental (documento de apresentação da escola / agrupamento de escolas, projeto educativo, planos de estudo, plano anula ou plurianual de atividades, regulamento interno, relatório de autoavaliação, planos / programas próprios a desenvolver com os grupos e as turmas, relatório de atividades apresentado pelo/a diretor(a) ao conselho geral e, excecionalmente, outros documentos no âmbito da autonomia pedagógica e organizativa da escola, que esta considere pertinente remeter à Área Territorial de Inspeção da IGEC;
- análise de informação estatística (nomeadamente, o perfil de escola);

- iii. aplicação de questionários de satisfação (a alunos, pais e trabalhadores docentes e não docentes) e análise dos resultados obtidos;
- iv. observação direta (nomeadamente: instalações e equipamentos; ambientes educativos e contactos com diferentes intervenientes do processo educativo);
- v. entrevistas de painel (11/12 grupos de entrevistados – membros representativos da comunidade educativa).

A análise documental, bem como a análise de informação estatística e a aplicação de questionários de satisfação são procedimentos que têm lugar antes da visita às escolas / agrupamentos de escolas. A duração da visita é, em regra, de 3 a 5 dias, sendo ao longo desse tempo que se realizam as entrevistas de painel e se procede à observação direta dos ambientes educativos.

Finda a visita às escolas / agrupamentos de escolas, a equipa de autoavaliação produz um relatório final que atribui uma menção qualitativa em cada um dos domínios avaliados, partindo dos seguintes níveis de classificação e respetivos descritores:

EXCELENTE – A ação da escola tem produzido um impacto consistente e muito acima dos valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares. Os pontos fortes predominam na totalidade dos campos em análise, em resultado de práticas organizacionais consolidadas, generalizadas e eficazes. A escola distingue-se pelas práticas exemplares em campos relevantes.

MUITO BOM – A ação da escola tem produzido um impacto consistente e acima dos valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares. Os pontos fortes predominam na totalidade dos campos em análise, em resultado de práticas organizacionais generalizadas e eficazes.

BOM – A ação da escola tem produzido um impacto em linha com os valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares. A escola apresenta uma maioria de pontos fortes nos campos em análise, em resultado de práticas organizacionais eficazes.

SUFICIENTE – A ação da escola tem produzido um impacto aquém dos valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos

respetivos percursos escolares. As ações de aperfeiçoamento são pouco consistentes ao longo do tempo e envolvem áreas limitadas da escola.

INSUFICIENTE – A ação da escola tem produzido um impacto muito aquém dos valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares. Os pontos fracos sobrepõem-se aos pontos fortes na generalidade dos campos em análise. A escola não revela uma prática coerente, positiva e coesa (IGEC, Escala de Avaliação 2015/2016).

Destaca-se que a leitura dos descritores associados aos diferentes níveis da escala de avaliação se baseia na ação que a escola tem produzido, em cada um dos domínios, face aos valores esperados. Sendo que o cálculo do valor esperado é feito com base no desenvolvimento de modelos de comparação estatística dos resultados académicos em escolas de contexto análogo (DGEEC, s/d), facilmente se depreende que a classificação a atribuir em cada domínio está sujeita aos resultados escolares dos alunos das escolas / agrupamentos de escola avaliados, o que centra a avaliação mais ao nível dos resultados do que ao nível dos processos educativos. Desta forma, parece haver uma certa discrepância entre os referentes que explicitam os campos de análise, mais centrados na qualidade dos processos desenvolvidos em cada domínio, e a escala de avaliação proposta, cujos descritores apontam claramente para uma avaliação em função dos resultados das escolas. Mediante este cenário, será legítimo que nos interroguemos sobre a pertinência de processos de avaliação externa que englobam visitas às escolas para a aplicação de técnicas de recolha de dados qualitativos (como a observação e a entrevista), quando, no fundo, a avaliação final parece altamente condicionada pela fase prévia à visita, que consiste na análise estatística dos resultados escolares das escolas.

2. A avaliação externa das escolas: entre a prestação de contas, a *hipocrisia organizada* e a aprendizagem profissional

2.1. Avaliação externa, prestação de contas e melhoria das escolas

O modelo prescrito de avaliação externa em Portugal parece partir do pressuposto de que as escolas e os sistemas educativos devem ser responsáveis e responsabilizados pelos seus contributos para as aprendizagens dos alunos. No entanto, é conveniente destacar que o processo de prestação de contas deverá apurar a quota-parte de responsabilidade das escolas pelas aprendizagens dos alunos, enquanto unidades organizacionais formais onde efetivamente

ocorrem os processos de ensino e aprendizagem, mas não esquecendo que existem outros elementos do sistema que também deverão ser considerados neste processo. A prestação de contas deve considerar as ditas comunidades educativas no seu todo (autarquias, famílias, parceiros locais) e mesmo a administração central, envolvendo todas as estruturas do sistema educativo, cujas práticas devem estar sujeitas a processos de observação e análise crítica. No fundo, falamos de uma prestação de contas que assente numa lógica de autonomia, responsabilidade, responsabilização e compromisso coletivos pela melhoria das aprendizagens.

Outro importante pressuposto da prestação de contas é o de que as evidências resultantes da avaliação do ensino e da performance dos alunos devem ser usadas para melhorar o ensino e a aprendizagem, tal como afirma Elmore (2000). Contudo, é conveniente ressaltar que a relação desejada entre a prestação de contas e a melhoria só pode ser conseguida se a primeira servir também para gerar dispositivos de desenvolvimento pessoal, profissional, organizacional e social. Apesar deste pressuposto teoricamente sustentado por vários autores (Elmore, 2003; Hopkins, 2007; Bolívar, 2012), muitas vezes a lógica do sistema parece ser mais a de usar a prestação de contas para a atribuição de recompensas e sanções, dando mais às escolas que melhores resultados têm e retirando recursos às que apresentam piores resultados. Perpetua-se, assim, o Efeito Mateus¹³, encontrando-se o sistema tendencialmente organizado para que *as boas escolas* sejam cada vez melhores e as *más*, cada vez piores, acumulando-se as desigualdades sobre a capa da meritocracia.

Tal como afirma Hopkins (2007), uma prestação de contas ao nível das escolas centrada apenas em processos de avaliação externa poderá ter alguns efeitos perversos, como sendo o “ensinar para o teste” ou o aumento da competitividade das escolas através de ajustes no seu sistema de admissão, para além de aumentar o grau de dependência e a falta de inovação dentro do sistema. Também Bolívar (2012) refere a centralidade de um processo de prestação de contas inteligente que envolva “um conjunto de políticas e práticas que, na realidade, incrementam a capacidade individual e coletiva, sobretudo conjugando a prestação de contas interna e externa” (p. 43). Ainda de acordo com Hopkins (2007), qualquer estrutura de prestação de contas necessita não só de cumprir o seu propósito original, mas também de aumentar a capacitação e a confiança na prestação de contas profissional, ou seja, terá de se tornar inteligente, apoiando a função de capacitação para a melhoria. Ainda segundo o mesmo autor (ibid.), uma estrutura de prestação de contas mais inteligente assentaria em dois elementos chave: (i) um melhor equilíbrio entre a avaliação interna e a avaliação externa e (ii) um maior equilíbrio entre a

¹³ Esta designação baseia-se na Parábola dos Talentos (Mateus, 25: 14-30). Cf. Sloman & Dunham (2004) e Alves (2011).

avaliação formativa (avaliação para a aprendizagem) e a avaliação sumativa (avaliação da aprendizagem). Para tal, será necessário assegurar que os procedimentos de autoavaliação, avaliação interna e externa se encontram alinhados e que os métodos utilizados em cada domínio se complementem.

2.2. As perspectivas teóricas da ambiguidade

A escola é uma organização complexa na qual se cruzam múltiplas lógicas de ação, que influenciam os processos e os resultados escolares. Para além das racionalidades que operam ao nível do palco escolar, existem outras que atuam nos bastidores, naquilo que pode considerar-se “o lado oculto da organização escolar” (Guerra, 2002), sendo muitas vezes o que não se vê que explica o visível.

As teorias neoinstitucionais, afastando-se dos modelos racionais de análise das organizações, apresentam-nos a escola enquanto sistema debilmente articulado¹⁴ (Weick, 1976; Rowan, 1990; Meyer & Rowan, 1992). A Escola aparece-nos como um sistema complexo cujas estruturas, discursos e ações se desenvolvem num conflito entre pressões externas e internas. Neste jogo de pressões criam-se as condições para a existência de uma certa ambiguidade no que respeita à organização da escola, assente numa débil articulação entre os elementos que a constituem. A escola funciona

como um *sistema debilmente articulado*, verificando-se uma débil conexão entre intenções, metas e ações, passado-presente-futuro, órgãos de linha e *staff*, sistemas de autoridade (autoridade legal/poder de especialista), eleitores e eleitos, processos e resultados, problemas-decisões-ações-resultados, instituindo-se como uma dinâmica geral de ambiguidade, visível no planeamento da ação educativa, na adopção de tecnologias pedagógicas e didáticas, na tomada de decisões, no estilo de liderança e na relação com o ambiente externo (Alves, 1999, p. 15).

Este modelo de análise organizacional, embora foque a débil articulação entre as estruturas que compõem as organizações, deverá ser entendido na perspectiva dialética defendida por Orton &

¹⁴ Tradução do termo original “loosely-coupled system” introduzido por Weick (1976), que retoma a expressão “loose coupling” de Cohen, March & Olsen (1972), para se referir ao modo de funcionamento das organizações. De acordo com o autor existem diferentes células dentro de uma organização, sendo que o facto de haver uma relação formal entre elas não lhes retira a sua identidade e individualidade. Essas células, apesar de fazerem parte de um todo encontram-se, por vezes, debilmente articuladas (*loosely-coupled*).

Weick (1990). Estes autores referem que o conceito de sistema debilmente articulado rejeita uma análise monofocalizada da escola, englobando, na sua amplitude, a racionalidade e a indeterminação, bem como a dependência e a individualidade que, simultaneamente, caracterizam as relações que se estabelecem entre as diferentes estruturas que constituem a escola enquanto organização. A debilidade das articulações existentes entre as diversas estruturas não significa que não haja, de todo, articulação, mas tão-somente alerta para a fragilidade destas conexões, que podem variar de intensidade de acordo com o grau de interdependência dos diferentes elementos. Deste ponto de vista, o conceito aqui abordado combina simultaneamente as noções de articulação e autonomia, aproximando-se de um modo de “funcionamento díptico” (cf. Lima, 1992) da organização escolar.

A ambiguidade e débil articulação que caracterizam a escola têm efeitos inequívocos ao nível do planeamento da ação educativa e da forma como esta é operacionalizada. Para Elmore (2000, pp. 5-6), esta visão da escola evidencia que o “núcleo técnico” da educação – as decisões detalhadas sobre o que deve ser ensinado em cada momento, como deve ser ensinado, o que é esperado que os alunos aprendam, como devem estes ser agrupados com vista à melhoria das suas aprendizagens, o que lhes deve ser pedido que façam para demonstrar as suas aprendizagens e, talvez mais importante do que tudo o resto, como devem ser avaliadas as suas aprendizagens, - reside nas salas de aula individualmente consideradas e não nas organizações nas quais estas se integram. De acordo com o mesmo autor (ibid.), a aplicação deste modelo de análise às instituições educativas aponta também para um conhecimento técnico-pedagógico frágil e incerto. A superestrutura administrativa destas organizações (diretores, elementos da direção e administradores) existe, nesta ótica, para proteger as fragilidades do núcleo técnico-pedagógico do ensino da inspeção, interferência e disrupção externas.

Segundo esta perspetiva, a administração em educação parece ocupar-se não tanto da gestão da instrução, mas mais da gestão das estruturas e processos em volta da instrução. Continuando a seguir Elmore (ibid.), à luz desta perspetiva o que não pode ser diretamente gerido deve ser protegido do escrutínio externo. Desta forma, criam-se nas escolas estruturas e procedimentos em volta das questões técnico-pedagógicas que, ao mesmo tempo (i) protejam os professores das intrusões externas no seu trabalho altamente incerto e obscuro e (ii) criem a aparência de uma gestão racional das práticas de instrução, de forma a eliminar as incertezas do público sobre a real qualidade ou legitimidade daquilo que acontece ao nível do ensino.

Olhando para a escola enquanto sistema debilmente articulado desvelam-se as lógicas de desconexão e a balcanização que nos ajudam a compreender a legitimação de uma gramática escolar também ela assente numa lógica de fragmentação e de compartimentação dos saberes

e das várias estruturas que suportam o ato de ensinar. A manutenção desta gramática é congruente com uma organização escolar na qual os fenómenos de inovação, fruto da sua débil articulação, acabam por ocorrer essencialmente ao nível das estruturas que envolvem o núcleo central da ação de ensinar e apenas de forma residual nos processos reais de ensino e aprendizagem. A escola surge, assim, como uma organização algo anárquica, na qual a relação entre metas, membros e tecnologia não parece ser linear nem funcional no que respeita à missão central de fazer aprender os alunos.

A incongruência visível entre os discursos, as decisões e as ações nas organizações escolares parece dissimular-se numa lógica de “hipocrisia organizada” (Brunsson, 2006) que permite gerir as diferentes pressões externas às quais a escola está sujeita, legitimando a sua ação social. Estamos perante uma solução que as organizações modernas encontram para o facto de serem sujeitas a exigências inconsistentes e a pressões contraditórias, oriundas de quadros de racionalidade e de valores consideravelmente distintos ou mesmo antagónicos (Lima, 2006).

Analizando os processos de avaliação externa à luz das perspetivas da ambiguidade, a procura de articulações (ainda que débeis), por parte das escolas, entre elementos contrários, permite-lhes retirar daí benefícios em termos da legitimidade que gera a confiabilidade. Esta procura de legitimação social pode levar a uma aparente gestão racional da instrução, que minimize as incertezas do público face à qualidade dos processos de ensino. A lógica da presunção da competência permite perpetuar o funcionamento do sistema, que procura evidenciar processos de inovação que estão, contudo, mais centrados na manutenção da lógica da confiança entre o público e as escolas do que em mudar efetivamente as condições do ensino e da aprendizagem para alunos e professores (Elmore, 2000).

2.3. Comunidades de Aprendizagem Profissional

Uma Comunidade de Aprendizagem Profissional consiste num grupo de pessoas que, de uma forma inclusiva e colaborativa, se apoiam mutuamente, explorando de modo reflexivo, para aprender mais sobre a prática em ordem a melhorar a aprendizagem dos alunos (Stoll, 2011).

A investigação sobre o corporativismo e o profissionalismo nas escolas (o modo como os professores interagem uns com os outros, bem como com a natureza, abrangência e sequência das atividades de desenvolvimento profissional) aponta para a existência de uma relação estatisticamente significativa entre o clima de escola e os níveis de desempenho académico dos alunos (Bolívar, 2012; Hopkins, 2008; Sergiovanni 2004b; Lambert, 2003). Esta relação evoca a

importância da construção de Comunidades de Aprendizagem Profissional, que se constituem segundo os seguintes princípios (cf. Bolívar, 2012):

i. *Assegurar que todos os alunos aprendam*

Nas escolas a tónica deve passar do ensino para a aprendizagem, o que implica que os professores assumam o compromisso conjunto de alcançar o sucesso educativo de todos os alunos.

ii. *Uma cultura de colaboração*

O propósito coletivo de aprendizagem para todos implica um trabalho conjunto e sistemático, a partir do qual os docentes trabalham juntos para analisar e melhorar as suas práticas.

iii. *O foco nos resultados*

O objetivo coletivo de contribuir para a melhoria das aprendizagens de todos os alunos coloca o enfoque no trabalho conjunto para a melhoria dos resultados. Estabelecem-se objetivos para melhorar a situação atual e apresentam-se provas periódicas desse progresso.

As comunidades apresentam, então, características próprias que as diferenciam das simples organizações. Sergiovanni (2004a, 2004b) destaca o sentido de conjunto que é possível criar nas comunidades a partir de cada indivíduo, fundado na existência de valores e ideias partilhados dentro da comunidade:

As comunidades são organizadas em torno de relações e de ideias. Criam estruturas sociais que ligam as pessoas a um conjunto de valores e de ideias comuns. As comunidades definem-se por centros de valores, sentimentos e crenças que fornecem as condições necessárias para a criação de “nós” a partir do “eu” de cada indivíduo (Sergiovanni, 2004b, p. 79).

De acordo com o mesmo autor (ibid.), as comunidades diferem das restantes organizações ao nível das questões do controlo e da delegação do poder. No que concerne à delegação do poder, nas organizações esta questão aparece ligada a uma tomada de decisões partilhada e a uma gestão a nível local, enquanto nas comunidades a delegação do poder se preocupa mais com “compromissos, obrigações e deveres que as pessoas sentem em relação aos outros e à escola” (p. 77).

Esta tónica no compromisso e nas relações morais que se desenvolvem é uma das principais características das comunidades de aprendizagem:

As comunidades de aprendizagem procuram relacionar os seus membros com aquilo que está certo ou errado, com obrigações e compromissos e com acordos morais. Quando estas relações morais são praticadas, os alunos e os professores são forçados a encarnar os compromissos e valores comuns. Nas escolas que se estão a tornar comunidades, os seus membros partilham a sua vida com outras pessoas com intenções semelhantes. Nas escolas comuns, pelo contrário, as relações são construídas por outros e tornam-se codificadas num sistema de hierarquias, funções e expectativas de papéis (Sergiovanni, 2004b, p. 79).

As dinâmicas geradas no seio de uma comunidade de aprendizagem contribuem para a criação de um clima de congruência e valor (Lambert, 2003), desenvolvendo uma cultura escolar orientada para as aprendizagens de todos (dos alunos, dos professores, dos pais e da própria escola enquanto organização), sendo que essa cultura permite uma melhoria contínua dos processos e dos resultados educativos.

O reconhecimento de que a melhoria das escolas passa, em grande escala, pelo desenvolvimento de culturas profissionais e organizacionais orientadas para a aprendizagem e para a melhoria contínuas, leva-nos a considerar que os processos de avaliação externa, por si só, dificilmente conseguirão atingir a finalidade prescrita de “promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria das escolas” (IGEC, Quadro de Referência para a Avaliação Externa das Escolas 2015/16). A simples identificação externa de pontos fortes e áreas de melhoria não gera espontaneamente uma predisposição para a melhoria. Este processo de pouco valerá se as escolas não forem capazes de criar espaços e tempos de encontro, objetos de trabalho comuns, valores educativos e pedagógicos partilhados e se não desenvolverem a sua capacidade de refletir de forma integrada e sistemática sobre os processos de ensino e aprendizagem.

É essencialmente na capacidade interna de desenvolvimento das escolas que reside a chave para a sua melhoria. E, por isso mesmo, o caminho para a melhoria das escolas exige mais confiança em normas, propósitos, valores, socialização profissional, respeito pelos colegas e interdependência natural (Sergiovanni, 2004b) do que em mecanismos de controlo externo.

3. Cenários-tipo para a avaliação externa

Os cenários-tipo que aqui se apresentam inspiram-se no conceito de *tipo ideal* de Max Weber¹⁵. A sua construção foi feita a partir do pressuposto de que as representações prévias dos vários atores sobre a avaliação externa de escolas e as interações estabelecidas entre eles (entre os elementos das equipas de avaliação externa, entre os elementos da comunidade educativa e entre estes e as equipas de avaliação externa) determinam, em grande parte, o desenrolar dos processos da avaliação externa. Por sua vez, a conjugação das representações prévias sobre a avaliação externa das escolas com as interações estabelecidas, influencia os impactos possíveis destes processos na ação coletiva e individual.

Os cenários-tipo desenvolvem-se, assim, em torno de três variáveis fundamentais no processo de avaliação externa: i. a equipa de avaliação; ii. a *comunidade educativa*; iii. os produtos e os impactos da avaliação externa. Apresentam-se, em seguida, os referidos cenários com base nas variáveis enunciadas.

3.1. Três cenários-tipo possíveis

Cenário 1: A avaliação externa como (mero) exercício de prestação de contas

- i. A equipa de avaliação:
 - Recolhe informação sobre os domínios, campos de análise e indicadores que constam do referencial de avaliação;
 - Não questiona para além do referencial de avaliação;
 - Procura, essencialmente, elementos para a formulação de juízos de valor que permitam a redação de um relatório consistente com o referencial e com as orientações da IGEC.
- ii. A “comunidade educativa”:
 - Encara a AE como uma perturbação ao normal funcionamento da vida na escola;
 - Adota uma atitude de descrença face à AE, acreditando que os resultados académicos predeterminam a avaliação, pelo que se trata de um exercício inconsequente e unilateral de *prestação de contas*;

¹⁵ A conceção de “tipo ideal” refere-se a uma construção parcial da realidade, na qual o investigador seleciona um determinado número de características, ressalta um ou vários elementos da realidade observada e constrói um cenário inteligível, de entre vários outros possíveis.

- Cumpre com o ritual da AE sem qualquer expectativa de aprendizagem ou desenvolvimento profissional, limitando-se ao cumprimento daquilo que encaram como sendo uma mera formalidade.

iii. Os produtos e os impactos:

- Elaboração, por parte da equipa de AE, de um relatório *em conformidade* com o referencial de avaliação da IGEC;
- Subvalorização (ou mesmo desconhecimento) do relatório produzido por parte da *comunidade educativa*;
- Impactos tendencialmente nulos ao nível do desenvolvimento profissional e organizacional.

Cenário 2: A avaliação externa como “legitimação do statu quo” (Castro & Alves, 2013)

i. A equipa de avaliação:

- Aplica o modelo, recolhendo informação sobre os domínios, campos de análise e indicadores que constam do referencial de avaliação, mas adota uma atitude de questionamento que procura *ver para além do referencial*;
- Tem consciência do poder (oculto?) da Avaliação Externa (poder de descredibilizar ou legitimar socialmente a escola e os seus atores) e preocupa-se com o exercício consciente desse poder;
- Adota uma atitude de questionamento que permite à comunidade escolar evidenciar os seus pontos fortes e explicitar as causas por detrás dos pontos fracos.

ii. A “comunidade educativa”:

- Encara a AE como uma oportunidade de legitimação social;
- Procura evidenciar articulações (ainda que débeis) entre o discurso, a decisão e a ação;
- Adota um discurso que evidencie as conformidades da escola e constrói uma narrativa em torno da qualidade da ação educativa.

- iii. Os produtos e os impactos:
- Elaboração, por parte da equipa de AE, de um relatório que, embora em conformidade com o referencial de avaliação e com as orientações da IGEC, procura fazer sobressair juízos avaliativos que não sejam excessivamente penalizadores para a escola;
 - Valorização do relatório pela *comunidade educativa* enquanto legitimador da *lógica da confiança* e da *presunção de competência* (Alves, 1999) ou preocupação com a imagem menos positiva da escola que é veiculada no relatório;
 - Impactos tendencialmente nulos ao nível do desenvolvimento profissional e da melhoria organizacional.

Cenário 3: A avaliação externa como potencial catalisador da melhoria organizacional

- i. A equipa de avaliação:
- Aplica o modelo, recolhendo informação sobre os domínios, campos de análise e indicadores que constam do referencial de avaliação, mas numa atitude de questionamento eminentemente formativa e formadora;
 - Faz da sua ação no terreno (painéis, visitas às escolas, conversas informais) uma oportunidade de suscitar na *comunidade educativa* uma reflexão estratégica sobre a escola;
 - Explicita as razões da insensatez de algumas das práticas implementadas na escola, dando sugestões, apontando caminhos alternativos e possibilidades de ação potencialmente mais eficazes.
- ii. A “comunidade educativa”:
- Embora consciente do poder legitimador ou descredibilizador da avaliação externa, encara este processo como uma oportunidade de aprendizagem organizacional;
 - Embora procurando evidenciar os seus pontos mais positivos, não tenta ocultar os seus pontos fracos;
 - Olha para a avaliação externa na perspetiva de uma Comunidade Profissional de Aprendizagem, participando neste processo com a expectativa de colher contributos para a melhoria da organização, nos seus processos e resultados educativos.

- iii. Os produtos e os impactos:
 - Elaboração, por parte da equipa de AE, de um relatório em conformidade com o referencial de avaliação e com as orientações da IGEC, procurando fazer sobressair os juízos avaliativos que melhor sirvam a escola no seu percurso de autoavaliação e melhoria;
 - Valorização do relatório pela *comunidade educativa* enquanto *olhar externo* que permite à escola repensar a qualidade da sua ação;
 - Incorporação efetiva (e não meramente ritualista) do olhar da Avaliação Externa nos processos de avaliação interna e melhoria, com impactos tendencialmente positivos ao nível dos processos de desenvolvimento profissional e da melhoria organizacional.

3.2. Referências para um cenário-tipo desejável

No horizonte de uma avaliação externa mais consistente com as finalidades que prescreve, sugere-se:

- i. Uma prestação de contas mais transversal e menos unilateral, envolvendo todas as estruturas do sistema educativo;
- ii. Uma maior aposta em processos de descentralização e de regulação sociocomunitária da educação, que permitam uma efetiva assunção de responsabilidade, responsabilização da sociedade local pela qualidade das aprendizagens nos diferentes territórios;
- iii. Uma maior articulação e racionalização dos processos de prestação de contas, que libertem as escolas da asfixia da prestação de contas múltipla (ao Ministério da Educação e Ciência, às autarquias ou administrações locais e à comunidade educativa, mas também aos pais e outros responsáveis pela educação) (Eurydice, 2007);
- iv. A adoção de modelos e referenciais de avaliação mais formativos e formadores e menos deterministas, que contribuam para fazer das escolas verdadeiras Comunidades de Aprendizagem Profissional;
- v. O reforço de lógicas de trabalho mais interativas e colaborativas, que minimizem os impactos negativos dos sistemas debilmente articulados e que tendam a dispensar a lógica do simulacro e do *faz de conta*.

- vi. A conceção de dinâmicas de avaliação externa que levem as pessoas a equacionar novas formas de pensar e de executar o seu trabalho e o desenvolvimento destas dinâmicas no contexto de uma estrutura de recompensas que estimule as pessoas e as organizações a desenvolver ações que conduzam mais a uma melhoria efetiva e menos ao reforço dos rituais de *gerenciamento da imagem* (Castro & Alves, 2013) e de legitimação social.

A reflexão desenvolvida ao longo deste texto aponta para a existência de uma discrepância entre as finalidades prescritas da avaliação externa das escolas, os processos desenvolvidos e os impactos dessa avaliação. Esta evidente tensão ou mesmo contradição não passa despercebida às escolas que, dependendo do seu grau de desenvolvimento organizacional, encaram este processo de diferentes formas, o que conduz a diferentes modos de atuação e a diferentes consequências (sendo uma delas, desde logo, a ausência de consequências).

Assim sendo, a avaliação externa das escolas apenas poderá constituir-se como um processo efetivamente ao serviço da melhoria das escolas quando e se os resultados académicos deixarem de sobredeterminar o resultado da avaliação e abrirem espaços para a compreensão dos fatores que os geram, valorizando dimensões qualitativas e holísticas. Apenas um modelo de avaliação externa congruente nas partes que o constituem e efetivamente pautado por dinâmicas eminentemente formativas e alinhadas com as práticas de avaliação interna e autoavaliação das escolas, poderá almejar a proclamada promoção do progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, numa lógica de favorecimento do desenvolvimento profissional e organizacional.

Referências bibliográficas

- Alves, J. M. (1999). *A Escola e as Lógicas de Acção: as dinâmicas políticas de uma inovação instituinte*. Porto: Edições ASA.
- Alves, J. M. (2011). Política Educativa e o Efeito Mateus. [Em linha]. Disponível em: <http://correiodaeducacao.blogs.sapo.pt/266812.html?view=84284>. [Consultado em 02/02/2013].
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos – O que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Brunsson, N. (2006). *A Organização da Hipocrisia – Os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA.
- Castro, H. & Alves, J. (2013). A avaliação de escolas: o gerenciamento da imagem ao serviço da legitimação. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional. Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 13, 2013, pp. 49-82
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- DGEEC (s/d). *Modelos para a comparação estatística dos resultados académicos em escolas de contexto análogo - Painel de dados para apoio à avaliação externa das escolas*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
- Elmore, R. (2000). *Building a New Structure For School Leadership*. Washington, D.C.: The Albert Shanker Institute.
- Elmore, R. (2003). Accountability and Capacity. In M. Carnoy, R. Elmore & L. S. Siskin (Eds.), *The New Accountability – High Schools and High-Stakes Testing*. (pp. 188-202). New York and London: Routledge Falmer.
- Eurydice (2007). *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e medidas*. Lisboa: Unidade Europeia da Rede Eurydice.
- Guerra, M. (2002). *Entre bastidores: o lado oculto da organização escolar*. Porto: ASA Editores.
- Hopkins, D. (2007). *Every School a Great School – Realizing the potential of system leadership*. England: Open University Press.
- Hopkins, D. (2008). *A teacher's guide to classroom research*. USA: Open University Press.
- IGE (2007). *Avaliação Externa das Escolas – Relatório Nacional 2006-2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGEC (2015). *Escala de Avaliação 2015/2016*. [Em linha]. Disponível em: [http://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2015_2016/AEE_15_16_\(3\)_Escala_de_Avaliacao.pdf](http://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2015_2016/AEE_15_16_(3)_Escala_de_Avaliacao.pdf). [Consultado em 25/10/2015].
- IGEC (2015). *Quadro de Referência para a Avaliação Externa das Escolas, 2015/16*. Disponível em: [http://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2015_2016/AEE_15_16_\(1\)_Quadro_deReferencia.pdf](http://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2015_2016/AEE_15_16_(1)_Quadro_deReferencia.pdf). [Consultado em 25/10/2015].

- Lambert, L. (2003). *Leadership Capacity for Lasting School Improvement*. USA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Lima, L. (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: IEP/CEEP.
- Lima, J. Á. (2006). Ética na Investigação. In J. Á. Lima & J. A. Pacheco (orgs.), *Fazer Investigação – Contributos para a elaboração de dissertações e teses*. (pp.127-159). Porto: Porto Editora.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1992). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In John W. Meyer & W. Richard Scott. *Organizational Environments: Ritual and rationality*. Newbury Park, Sage Publications, pp. 21-44.
- Orton, J. & Weick, K. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Rowan, B. (1990). Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of school. *Review of Research in Education*, 16, 353-389.
- Sergiovanni, T. (2004a). *Novos caminhos para a liderança escolar*. Porto: ASA.
- Sergiovanni, T. (2004b). *O Mundo da Liderança – Desenvolver Culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas*. Porto: ASA.
- Sloman, L. & Dunham, D. (2004). The Matthew Effect: Evolutionary Implications. *Evolutionary Psychology*, 2, 92-104.
- Stoll, L. (2011). Leading professional learning communities. In J. Robertson & H. Timperley: *Leadership and learning*. (pp. 103-117). Thousands Oaks: Sage.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.

Avaliação das escolas e gestão do conhecimento

João Gouveia¹⁶

Introdução

O convite que me foi endereçado, que muito agradeço, inclui duas áreas do saber - avaliação de escolas e gestão do conhecimento - que, sendo complementares, não são imediatamente compatibilizáveis numa só comunicação.



Abordá-las-ei complementarmente, sendo que, numa primeira fase, referir-me-ei a alguns aspetos-chave dos processos de avaliação interna de escolas e, na segunda parte da apresentação, resumirei as ideias centrais da gestão do conhecimento nas escolas e suas principais vantagens, de par com as estratégias que tenho vindo a utilizar na fase de diagnóstico da investigação em curso.

Embora dedique parte significativa do meu tempo ao mundo da educação, das escolas e dos professores, o meu percurso profissional envolve também muitos anos como consultor de empresas, em particular para as áreas da gestão dos recursos humanos, formação e prospetiva. Isto ajudará, julgo eu, a perceber algumas das abordagens aqui presentes, a nomenclatura que utilizo, assim como perspetivas que defendo. Tendo a crer que, no atual contexto de

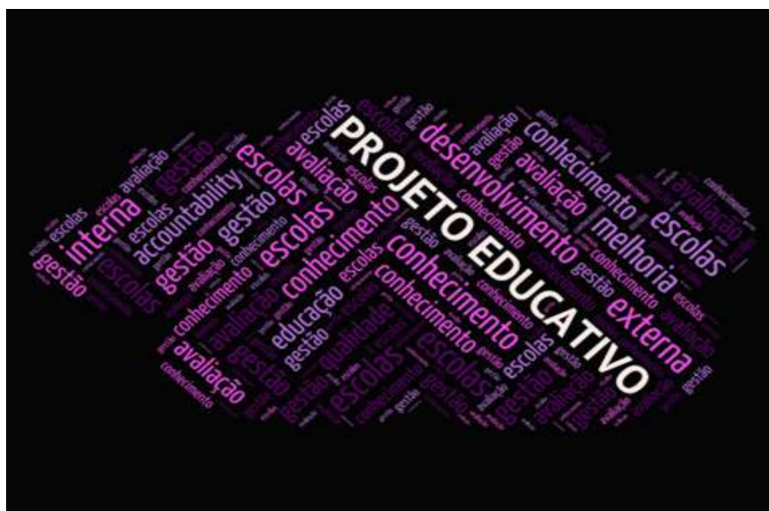
¹⁶ Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti; Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH)

accountability, com as conhecidas pressões políticas, sociais e económicas exercidas sobre as escolas, algumas das ferramentas e da arquitetura de raciocínio do universo da gestão, salvaguardando as devidas especificidades, poderão ser de enorme utilidade.

Demos então início ao primeiro tema - a autoavaliação de escolas.

O fôlego e a dimensão desta comunicação não permitem uma análise exaustiva dos cuidados a ter na forma de planear e executar um processo autoavaliativo nas escolas. E, de resto, os principais destinatários destas palavras estarão, seguramente, familiarizados com os conselhos e alertas mais frequentes, tais como: crie uma equipa que represente os vários elementos e dimensões da comunidade educativa; coloque a aprendizagem no centro de todas as suas preocupações; envolva os alunos no processo; socorra-se de amigos críticos ou equipas de consultoria; proceda à triangulação de dados; avalie a avaliação, ...

Antes me deterei, como tal, em aspetos e dimensões da autoavaliação que, em meu entender, possam constituir fatores críticos de sucesso e que são, sobretudo, resultado da experiência entretanto obtida em vários agrupamentos de escolas.



Um primeiro aspeto importante de relevar é o da indissociável ligação da equipa responsável pela autoavaliação com o **Projeto Educativo (PE)**. Desde logo, as questões relacionadas com a sua qualidade. A consulta e o percurso de acompanhamento na elaboração de alguns PE justificam que recorde e enfatize a necessidade de garantir que seja um documento verdadeiramente estratégico e útil. Para tal, importa que se caracterize por alinhamento construtivo (ideia tão cara a John Biggs) e que, neste caso em particular, significa coerência e lógica entre problemas e oportunidades identificados em sede de diagnóstico (análise SWOT), objetivos e estratégias de atuação.

A avaliação é a dimensão do planeamento estratégico cuja qualidade e utilidade dependem precisamente desse alinhamento, apesar de nem sempre encontrarmos estes requisitos suficientemente salvaguardados. Em alguns casos, o projeto educativo constitui uma amálgama de peças, sem necessária coerência e seguimento lógico. Por vezes, fica-se com a sensação de que cada parte do raciocínio estratégico é realizada separadamente, sem a preocupação de alimentar logicamente o passo seguinte. Não raro, deparo com projetos educativos em que a cada um dos problemas (ou oportunidades) identificados na fase da análise SWOT não se fazem, obrigatoriamente, corresponder objetivos de melhoria e estes, por sua vez, não se encontram sequencialmente alinhados com as estratégias sugeridas.

Conviria, igualmente, que passasse a estar presente no planeamento estratégico das escolas o raciocínio subjacente ao que, na gestão, se convencionou chamar KPI (*Key Performance Indicators* ou *Indicadores-Chave de Desempenho*). Um KPI mais não é do que uma ferramenta de gestão que "obriga" a organização a selecionar e identificar o que é verdadeiramente essencial do conjunto do seu desempenho, em resultados como em processos, de modo a melhor o poder gerir. E constitui, igualmente, um excelente modo de comunicar a todos os *stakeholders* o que é essencial e em que medida está ou não a ser atingido, de modo a melhor se poder alocar esforços e recursos.

Não obstante o facto de os indicadores-chave de uma organização poderem ser quantitativos e qualitativos, e de poderem remeter para processos e para resultados, há vantagem em serem mensuráveis. Parafraseando Drucker, *o que não é medido dificilmente pode ser gerido*. É verdade que nem tudo o que se quantifica é importante, assim como o que se quantifica não é necessariamente importante. Mas também parece consensual que, não devendo valorizar apenas o que se consegue quantificar, faz sentido que se procure quantificar o que se valoriza.

Um KPI permite, portanto, saber onde se quer chegar e o que é mais relevante ao processo, para além de permitir comparações e, como tal, exercícios de *benchmarking* (análises comparativas entre escolas).

É neste contexto de preocupações que uma equipa de autoavaliação deve assumir-se como voz a ter em conta na elaboração do Projeto Educativo. Desde logo, pela circunstância de deverem ser (nem sempre são) o órgão máximo de apoio à tomada de decisão por parte das Direções. Tendo a incumbência de monitorizar o funcionamento da escola, são quem tem a incumbência de recolher dados sobre indicadores-chave de desempenho e, por essa via, a principal fonte de informação decisiva quanto ao desempenho da organização. Em segundo lugar, e decorrente do primeiro argumento, porque a equipa de autoavaliação é quem mais e melhores informações

Esta preocupação com o envolvimento das equipas de autoavaliação no PE remete para uma outra: a **qualidade das análises SWOT**.

Em segundo lugar, e na esteira do que atrás já foi mencionado, uma análise SWOT beneficia de exercícios de *benchmarking*, ou seja, de análises comparativas com outras instituições e/ou agrupamentos e escolas. Tendo em conta que "a beleza está nos olhos de quem a vê", pode dar-se o caso de pontos entendidos como fracos poderem ser vantagens comparativas e, por seu turno, pontos fortes, quando devidamente contextualizados e comparados, não o serem de todo.

102

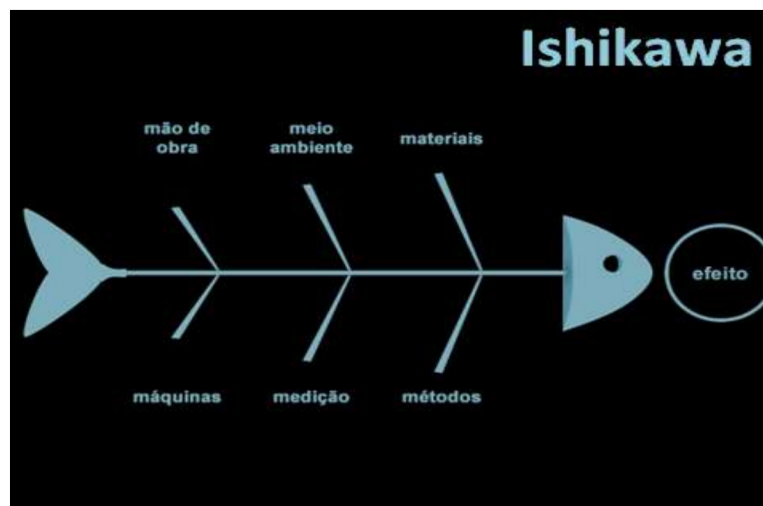
para esta têm. Em determinados contextos educativos, a ausência de um tecido empresarial forte e dinâmico (o que quer que isto signifique) pode não constituir necessariamente uma ameaça. O mesmo se pode dizer, num exercício hipotético e académico como o que aqui fazemos, relativamente à existência de um *ranking* de escolas, pois, para instituições educativas bem posicionadas, esse ranking constitui uma oportunidade, enquanto que, para outras, poderá ser uma ameaça. Também uma escola ou agrupamento, que tenha a diferenciação pedagógica como preocupação central da sua atuação e forma de estar, não encarará, necessariamente, um número reduzido de alunos como uma fraqueza. A importância das forças e das fraquezas é tanto maior quanto, para a organização, elas são valiosas, raras, de difícil reprodução e imitação por outras instituições.

Esta ligação indissociável entre as várias dimensões de análise SWOT e as especificidades e características das escolas e dos agrupamentos justifica, por isso, que se proceda, também, à hierarquização, priorização e ponderação dos fatores.

As forças e fraquezas devem ser avaliadas em função: 1) da sua importância para a organização; 2) da sua dimensão. Por sua vez, as oportunidades e ameaças avaliam-se em função da importância (impacte que geram na escola) e da probabilidade de ocorrência. Com estes critérios em presença, tornar-se-á mais fácil hierarquizar as dimensões de análise e, consequentemente, priorizar objetivos.

Sugere-se, ainda, que a análise externa (oportunidades e ameaças) inclua as dimensões constantes do acrónimo STEEP, que convida a um conhecimento da envolvente em função de fatores sociais (**S**), tecnológicos (**T**), económicos (**E**), ambientais (**E** de *environment*) e políticos (**P**). Esta compartimentação ajudará a clarificar oportunidades e ameaças e, por essa via, a melhor poder identificar o que verdadeiramente importa ter em conta.

Por último, mas não menos importante, propõe-se também que, para as fraquezas e problemas identificados e sempre que se revelar possível, se detalhe a análise com um diagrama de causas e efeitos. Entre outras possibilidades, opte-se pelo Diagrama Ishikawa, a que se convencionou chamar diagrama de peixe. Para além de obrigar a um raciocínio mais consequente sobre os problemas, uma análise de causalidade como a que se propõe ajuda a separar os meios (processo) dos fins (resultado), preocupação nem sempre salvaguardada nos projetos educativos e na forma de entender os problemas, por parte das equipas nas escolas. A título de exemplo, atente-se no seguinte: melhorar a articulação pedagógica, por importante que seja, não constitui um fim em si mesmo, mas antes um meio para melhorar as práticas pedagógicas e, por essa via, os resultados nas aprendizagens.



Análises detalhadas e estruturadas em função de cuidados como os sugeridos ajudarão a clarificar as medidas a adotar, bem como a dispor de critérios mais eficazes para os recursos a alocar.

Por fim, há uma última questão com a análise SWOT que importa comentar e que remete para os interessados e beneficiários de uma análise com estas características e, portanto, os cuidados e destinatários da sua divulgação.

A este respeito, vale a pena que os agrupamentos se questionem quanto ao facto de as análises SWOT, com a exposição pública de pontos fracos e ameaças, deverem estar disponíveis a todos, na *webpage* da instituição ou em qualquer outro documento tornado público. Trata-se de uma reflexão estratégica, com importante impacto interno e que, em meu entender, como tal deverá permanecer. Esta ideia não contraria a lógica/obrigatoriedade de transparência a que escolas ou agrupamentos estão submetidos, designadamente no que às questões da prestação de contas diz respeito. Apenas se considera que nem todas as informações interessam a todos e que a comunicação com o público em geral (de que é exemplo a *webpage* da instituição) deve ser pautada por intencionalidade estratégica e, sobretudo, bom senso.

E se é consensual que uma equipa de autoavaliação deve ser representativa da comunidade educativa (direção, estruturas intermédias, docentes, alunos, encarregados de educação, assistentes operacionais, representantes da autarquia, etc.), não é menos verdade que o trabalho regular e sistemático a desenvolver não pode/deve assentar na participação regular (em muitos casos, semanal) de todos estes elementos. O essencial das tarefas a levar a cabo é assegurado por um núcleo duro de elementos da equipa, ainda que garantindo que os restantes elementos se mantêm envolvidos, motivados e operacionalizáveis (em muitos casos, são *antenas* de enorme importância para recolher dados e *microfones* amplificadores das mensagens). De outra forma, a preocupação com a representatividade pode ameaçar a exequibilidade e a eficácia do processo avaliativo.

Importa, ainda, um cuidado especial na seleção do/a Coordenador/a da equipa. De entre outras características e competências essenciais, relevem-se a imagem de que usufrui na instituição, a credibilidade que gera, a capacidade de negociação e de gestão de conflitos, a capacidade de tomada de decisão, a liderança, as capacidades de *coaching*, a orientação para resultados e a capacidade de análise e de pensamento crítico. A somar a todas estas características, que estão na base de um/a líder eficiente e eficaz, falta garantir a legitimidade de chefe, que é da responsabilidade da Direção, conferindo-lhe poderes e competências para atuar e fazer atuar. Este último aspeto é tanto mais importante quanto os elementos da equipa não dispõem de tempo atribuído para as exigências da tarefa e a participação ativa da comunidade educativa não se encontra, à partida, garantida.

Para além de condições organizacionais facilitadoras e da estrutura de competências da equipa de autoavaliação, importa referir/recordar a importância de um **planeamento** do trabalho de autoavaliação com qualidade, com especial destaque para os **objetivos** a atingir e que constituirão o propósito e a razão de ser da equipa.



Como dizia Sêneca, o vento nunca é ser favorável àqueles que não sabem onde querem ir. Esta metáfora ilustra bem a necessidade de, para tudo na vida, se definir objetivos. No caso da tarefa que a equipa de autoavaliação tem em mãos, esta necessidade imperiosa de definição de objetivos e de *outputs* resulta, em primeira e decisiva mão, do facto de cada *stakeholder* ter diferentes expectativas em relação à avaliação, expectativas essas que dificilmente serão integralmente satisfeitas. Não é possível agradar e corresponder a todos os *stakeholders* e muito menos ter respostas para todas as necessidades que os vários elementos da comunidade educativa julgam existir, no que à autoavaliação diz respeito.

A Direção da escola tem necessidades e expectativas, quanto ao produto e efeitos da autoavaliação, que não são seguramente coincidentes com as dos docentes, ou dos assistentes operacionais, para já não mencionar alunos e encarregados de educação. A tomada de consciência desse facto obriga a que a equipa de autoavaliação clarifique e consensualize a sua razão de ser e os seus propósitos e os dê a conhecer, contribuindo para a sua apropriação por parte dos vários interessados, até e desde logo para evitar desencontros de expectativas. Tive oportunidade de acompanhar trabalhos de autoavaliação técnica e estrategicamente irrepreensíveis que foram alvo de críticas por não corresponderem ao que alguns stakeholders ambicionavam.

É este contexto de preocupações que obriga as equipas de autoavaliação, depois de auscultadas e conhecidas as vontades e expectativas dos restantes membros da comunidade educativa, a seleccionar, definir e explicitar os seus propósitos, finalidades e objetivos, de forma a tornar claras as suas responsabilidades, a sua utilidade e, sobretudo, os critérios com que deverão ser avaliadas. Uma espécie de “caderno de encargos”, se se quiser. Esta clarificação do quadro de referentes para a avaliação é, do mesmo passo, condição *sine qua non* para a definição do plano de trabalho, onde serão explicitadas as respostas às habituais questões avaliativas:

- Com que finalidades avaliar?
- O que avaliar?
- Que fontes de informação?
- Que mecanismos de recolha de dados?
- Quando avaliar?
- Como, quando e a quem apresentar as conclusões e recomendações?

Trata-se, afinal, de *afiar a serra antes de cortar a árvore*, conferindo sistematicidade e estruturação ao plano de trabalho, evitando o desperdício de esforços e garantindo mais eficiência à alocação de recursos e esforços. Garantidos e clarificados os propósitos e objetivos e definido e estruturado o plano, caberá à equipa de autoavaliação garantir que se realiza e executa o que está previsto, podendo decidir, então sim, da inclusão de imprevistos e pedidos-extra de informação.

Uma vez obtidos e analisados os dados, torna-se necessário assegurar a sua divulgação e comunicação, fase e tarefa para a qual se sugerem **estratégias “cirúrgicas”**.



Um trabalho de autoavaliação útil e consequente, pela diversidade de focos de interesse de que se alimenta e para os quais tem de produzir conclusões e recomendações, gera uma quantidade não negligenciável de dados, que nem sempre é fácil de integrar num só documento, que seja útil, coerente, breve e claro, dirigido a todos os elementos da comunidade educativa e (como em muitos casos acontece) a disponibilizar no *website* da instituição.

Em primeiro lugar, convém não adiar os momentos de divulgação. O *feedback* deve ser oportuno, sob pena de os avaliados perderem a perspetiva da avaliação e já não terem bem presente o assunto em questão, os contributos que deram e as razões da sua importância. Em alguns casos, pode até suceder que os próprios protagonistas já não se encontrem na escola.

Em segundo lugar, evite-se a chamada pretensão tecnicista. Um documento com informações relativas ao desempenho da instituição, identificando pontos fortes e fracos e apresentando áreas de melhoria, não é um documento académico, com linguagem técnica, expressões crípticas e pretensões cientifistas. Antes deve constituir um documento de trabalho, entendido por todos, de forma breve e clara, sem “purismos científicos e técnicos” na forma como no conteúdo. Em muitos casos, trata-se apenas de saber contar uma história, pelo que se deve

Em terceiro lugar, e na esteira do que Stufflebeam sugere, devem evitar-se as avaliações de compaixão (*pseudoavaliações* que valorizam o mérito dos projetos esquecendo o seu valor), em que a importância do esforço e do voluntarismo dos agentes leva a que se subestime (quando não mesmo ignore) o resultado. Reconhecendo os esforços realizados (quando e se for caso disso), cabe à equipa de autoavaliação assumir os conflitos que possam resultar e as possibilidades de reações negativas, não procurando tornar mais suave o conteúdo desvirtuando as conclusões e as necessidades de transformação e de melhoria. Tendo o cuidado de se basear em factos, de evitar generalizações indevidas e de preconceitos enviesadores da análise, a linguagem da equipa de autoavaliação deve ser assertiva e objetiva, afirmando o que é necessário.

Uma última sugestão remete para a necessidade de eficácia comunicacional na ótica do destinatário: a partir do relatório base, contendo todas as informações, convém **redigir diferentes tipos de relatórios informativos, consoante os destinatários**. Isto não significa alterar ou distorcer o conteúdo, mas sim adequar a extensão e aprimorar o foco. Nem todas as informações interessam a todos os protagonistas.



109

Esta possibilidade de análises comparativas pode e deve ser promovida a nível regional (autarquias) e mesmo nacional (Ministério da Educação). No entanto, o facto de essas responsabilidades não serem assumidas justifica que cada escola/agrupamento desenvolva esforços no sentido de poder realizar estas comparações. Parcerias estabelecidas com outras escolas e outros agrupamentos e elaboração conjunta de instrumentos de recolha de dados (critérios e parâmetros de análise comuns e consensualizados) podem ser uma solução. O facto de, em alguns casos, o amigo crítico da escola atuar em várias instituições educativas pode, também, agilizar tal propósito. Tive oportunidade de levar a cabo análises comparativas deste tipo em vários agrupamentos e os resultados revelaram-se promissores. Para o efeito, foram utilizados critérios e indicadores de análise comuns e partilhados por vários agrupamentos, sem que, com isso, se anulasse ou comprometesse a individualidade, a singularidade e a especificidade de cada instituição. Embora os instrumentos de recolha de dados não fossem exatamente iguais, houve o cuidado de dispor de perguntas e critérios de análise idênticos, de forma a poder proceder a comparações e exercícios de *benchmarking*.

[illegible]

110

avaliativos que gera, utilizam-na como órgão decisivo para a recolha de informações sobre indicadores-chave de sucesso e socorrem-se das suas propostas para a procura de melhoria contínua. Por maioria de razão, esta valorização também é feita pelas equipas de autoavaliação (se excetuarmos alguns elementos que as integram e que não entendem bem a sua razão de ser).

O mesmo não é necessariamente verdade quanto aos demais elementos da comunidade educativa. Os coordenadores de departamento e de ciclo, para não mencionar senão estes, desempenham uma função de enorme importância no processo avaliativo e parece ser neste nível hierárquico que uma parte importante dos esforços se vê comprometida. Também por parte dos docentes se encontra, ocasionalmente, alguma resistência aos esforços avaliativos

Ora, disseminar a cultura avaliativa significa capacitar e conferir *empowerment* aos agentes para problematizarem e encontrarem respostas a questões como a de saber o que está a correr bem/mal e porquê. Tendo em conta que uma escola existe para que os alunos aprendam e ainda atendendo à centralidade do papel dos professores (os mais diretamente responsáveis pelos resultados dessas aprendizagens, como o essencial da literatura sugere), é inevitável que a capacidade de reflexão crítica sobre sucessos e fracassos nas aprendizagens recaia, também e sobretudo, sobre os docentes. É inevitável, portanto, que as equipas de docentes estejam capacitadas para, numa ótica de melhoria contínua, identificar pontos fortes e fracos, consolidando os primeiros e minimizando os últimos. Pelo menos, assim deveria ser. Na prática, e em algumas situações, uma leitura atenta das atas das reuniões leva a perceber que as análises são superficiais, as causas encontradas, não raro, resultam de desresponsabilizações ("alunos com falta de métodos de trabalho" e "encarregados de educação pouco envolvidos no percurso escolar dos educandos", entre outras razões recorrentemente apresentadas), as questões colocadas para suscitar análises frutuosas e úteis são ignoradas (quando não mesmo evitadas) e os resultados menos bons pouco dissecados.

Dispondo as escolas, atualmente, de dados quantitativos suficientes, em quantidade como qualidade, para proceder a avaliações e análises mais rigorosas e, claro, mais individualizadas, estas nem sempre têm lugar. Em alguns casos, as avaliações são realizadas ao nível do grupo de docentes e as conclusões e estratégias de melhoria sugeridas para o grupo remetem, sem preocupações de individualização na análise. Isto apesar de se saber que os/as professores/as são diferentes e nem todos têm o mesmo nível de desempenho. Esta ideia, consensual e verbalizada por todos, não tem as necessárias consequências ao nível do esforço avaliativo e, portanto, ao nível das estratégias de melhoria.

Uma forma de ultrapassar estes constrangimentos avaliativos reside no reforço do papel e da capacidade interventiva das lideranças intermédias, identificando critérios adequados na sua seleção, clarificando os seus papéis, responsabilidades e competências (em muitos casos, genericamente definidos), conferindo-lhes legitimidade hierárquica, qualificando-as para um mais cabal exercício da função e, claro, contribuindo para uma cultura de melhoria contínua. Este último aspeto é decisivo, sob pena de apenas se procurar assacar responsabilidades e culpas e não a identificação de problemas e suas causas.

De entre outras competências necessárias, as lideranças intermédias deverão estar capacitadas para: recolher/selecionar os dados relevantes; analisá-los para retirar conclusões; conduzir e avaliar reuniões; dispor de pensamento crítico (valorizar o essencial em detrimento do acessório, saber colocar as questões essenciais, estabelecer relações de causa-efeito entre os fenómenos, ...); aplicar técnicas de *coaching* (ajudar a levar a concluir e saber lidar com boas e más notícias sem culpabilizar ou estigmatizar); raciocinar em função de objetivos e não exclusivamente de meios; diagnosticar necessidades de formação, apoiar a definição/conceção de planos de melhoria consequentes e alinhados,..... Em suma, deverão saber gerir o desempenho dos docentes que coordenam. Uma parte importante da desejada disseminação da cultura avaliativa passa por este leque de competências e a sua adequada passagem á prática. Do mesmo passo, contribuir-se-á para uma avaliação de desempenho verdadeiramente formativa, em nada confundível com a redutora *classificação* do desempenho.

Resta, por fim, uma alusão ao **modelo** a adotar. A este respeito, e assumindo o caráter controverso da opinião, pode e deve haver liberdade para se trabalhar com o que já se convencionou chamar de "modelos abertos". O que significa a não adoção de um só modelo ou numa forma pura. Em meu entender, é sobretudo decisivo que se trabalhe com base numa visão de organização. Tratando-se de instituições educativas, esta visão de organização deverá colocar as aprendizagens dos alunos no centro das preocupações e como fim último, sem, obviamente, ignorar os vários fatores e dimensões que para tal contribuem.



Nesse contexto, a utilização de CAF, PAVE, *How good is your school* ou outro modelo (a literatura disponível oferece uma variedade enorme de possibilidades a este respeito) parece-nos apenas relevante no sentido em que a equipa de autoavaliação deverá estar consciente das dinâmicas organizacionais e identificar os vários fatores que, interrelacionando-se, as animam e influenciam.

Em todo o caso, e independentemente do modelo a adotar (e, como tal, das dimensões a merecer preocupação avaliativa), há consenso quanto ao facto de os objetivos do Projeto Educativo serem, obrigatoriamente, alvo de avaliação. A razão parece-nos óbvia: o que a organização consensualizou como prioritário tem obrigatoriamente de ser monitorizado. Este argumento reforça a ideia atrás referida de que as equipas de autoavaliação devem estar envolvidas na elaboração do PE. Daqui não pode, nem deve, depreender-se que dimensões organizacionais não contempladas nos objetivos estratégicos fiquem arredadas das preocupações avaliativas. Significa apenas que, a serem avaliadas (na altura e pelas razões que se entenderem pertinentes) sê-lo-ão **além** dos objetivos do PE e não **em vez** destes.

Uma das dimensões avaliativas que habitualmente não consta dos objetivos estratégicos do PE (nem expressamente dos modelos de avaliação disponíveis) e que, não obstante, os atuais contextos organizacionais têm feito emergir como importante é, precisamente, a problemática do que se convencionou chamar de “organizações aprendentes”, designação que encerra uma outra – **gestão do conhecimento**. Esta vertente estratégica é tanto mais importante quanto as instituições educativas, organizações do conhecimento por excelência, são as que, percentualmente, mais trabalhadores do conhecimento integram.



Assim, e para além dos objetivos do PE (e de outras dimensões complementares que possam constituir preocupação avaliativa nas escolas), as escolas muito poderão beneficiar se começarem a preocupar-se com a forma como gerem o conhecimento de que dispõem.

A gestão do conhecimento, também designada como gestão do capital intelectual, consiste, afinal, no conjunto de estratégias, procedimentos, mecanismos e recursos para criar, captar, organizar e partilhar a informação e o conhecimento organizacional de modo oportuno e útil, desta forma contribuindo para a criação de organizações aprendentes. Trata-se de uma disciplina que, dispondo já de abundante produção teórica no mundo empresarial, não tem conhecido suficiente desenvolvimento teórico e prático no universo das instituições educativas.

A importância de as organizações se centrarem na sua capacidade para aprender é, atualmente, um imperativo, até como resultado de mudanças paradigmáticas que: levaram a entender as organizações como fenómenos vivos e não como uma mera soma taylorista de parcelas; aceitando a importância das lógicas de causalidade linear, lhes sobrepõe o alerta da causalidade emergente; defendem que o todo pode ser, ao mesmo tempo, mais e menos do que a soma das partes, tal como um organismo vivo, cujas células, apesar da sua especialização nos órgãos para que contribuem, contêm toda a informação necessária ao funcionamento do mesmo organismo; cada parte de um sistema tem, por isso, muito mais para dar do que aquilo para que é chamada a contribuir.

Não é minha intenção, nem cabe no contexto desta intervenção, detalhar a atual sociedade do conhecimento (caso isso se revelasse possível). Vale, contudo, a pena ter presente que as escolas são, por essência, organizações do conhecimento e que, independentemente do setor de atividade, incluem-se nas organizações que dispõem das mais elevadas percentagens de

profissionais do conhecimento (os professores). Curiosamente, isso não tem constituído fator suficiente para que as escolas disponham de boas práticas ao nível da gestão do conhecimento.

Uma das razões para tal afirmação prende-se com as atuais exigências profissionais, em particular dos professores, profissionais do conhecimento, que são menos executores do que atores. É-lhes exigido que reinventem as funções que desempenham, sendo esta exigência acompanhada da pressão para fazer mais, mais rápido e melhor, assim como fazer as coisas certas e não apenas fazer acertadamente as coisas. Ora, uma organização que gira adequadamente o seu conhecimento agiliza e facilita à tomada de decisões e, por essa via, potencia o desempenho. Para além disso, são conhecidos os problemas decorrentes do excesso de informação - como é consensualmente reconhecido, informação não é conhecimento, sendo que pode mesmo dar-se o caso de, quanto mais da primeira, menos do segundo. Acresce ainda o facto de as organizações saberem muito mais do que aquilo que estão a revelar (conhecimento explícito e tácito). Um conhecido responsável da HP, há umas décadas atrás, quando incumbido de encontrar forma de partilhar o conhecimento existente na organização pelos milhares de colaboradores que a compunham, desabafava dizendo: *If only we knew what we know in HP*.

Numa organização, tal como nas pessoas, existem conhecimentos declarativos e procedimentais (explícitos, verbalizáveis e documentados) e também conhecimentos condicionais (os que os peritos mobilizam fruto da sua experiência profissional, não verbalizáveis nem transmissíveis, mas de inegável importância para a eficácia das suas práticas e, como tal, do desempenho da organização). Um dos problemas reside no facto de, um dia, estes profissionais saírem da organização e levarem com eles este conhecimento implícito. Tendo em conta a atual estrutura etária dos docentes em Portugal - sensivelmente um terço dos docentes do ensino obrigatório chegará à idade da reforma no prazo de pouco mais de dez anos - os ativos de conhecimento de que os mais experientes são detentores correm o risco de ser irremediavelmente perdidos e desperdiçados.

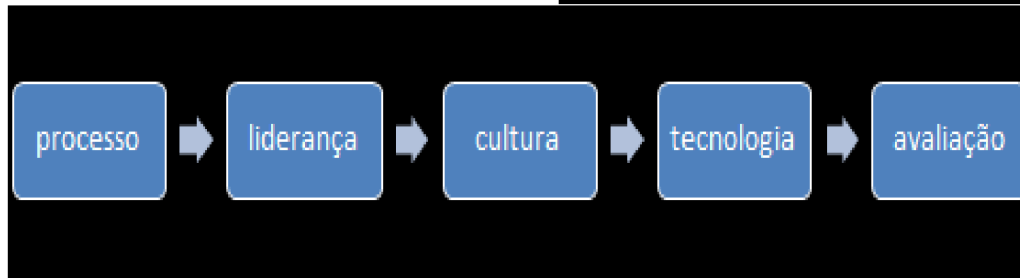
As organizações, sejam elas lucrativas ou não, devem saber o que fazem bem e porquê, aprender com os seus erros e, sobretudo, procurar não *reinventar a roda*. Para isso, terão de evitar o excesso de informação, reduzir desperdícios e custos e acelerar (em quantidade e em ritmo) a inovação. Para esse efeito, convirá que conheçam e valorizem o ciclo de gestão do conhecimento e encontrem formas dele retirar proveito.



Isto implica uma configuração organizacional capaz de diagnosticar as informações necessárias a cada ator educativo, captar o conhecimento (explícito e implícito) que existe, criar o que falta, catalogá-lo, partilhá-lo, certificar-se de que é utilizado (disponibilizar a informação não significa necessariamente que as pessoas a utilizem), renová-lo-lo e voltar ao início, numa espiral de melhoria contínua. Um ciclo que deverá incidir sobre as boas como as más práticas, pela importância que estas últimas assumem como fontes de aprendizagem.

O processo pode e deve ter início no diagnóstico da situação presente, tarefa que pode perfeitamente cair na esfera de responsabilidade das equipas de autoavaliação.

Na ESE de Paula Frassinetti, temos vindo a procurar desenvolver esse trabalho em alguns agrupamentos de escolas, socorrendo-nos, para o efeito, do seguinte modelo de análise/diagnóstico.



Para além de procurarmos conhecer e caracterizar as estratégias e ferramentas de partilha de informação e de conhecimento, recolhemos informação quanto a:

PROCESSOS, designadamente:

- *Gaps* no conhecimento
- Mecanismos de recolha e armazenamento de informação
- Transferência de boas (e más) práticas
- Peritos
- Captação e categorização do conhecimento tácito
- Eventuais desperdícios e duplicação de esforços
- Facilidade de acesso à informação
- Redes e comunidades de práticas
- Repositórios de informação e sua qualidade

LIDERANÇA

- Visão e estratégia para a informação e o conhecimento
- Objetivos, metas e indicadores para a gestão do conhecimento
- Papéis e responsabilidades formais e explícitas na gestão do conhecimento

- Recursos alocados à gestão do conhecimento
- Formação e qualificação de chefias intermédias em gestão do conhecimento
- Recompensas e incentivos para a gestão do conhecimento
- Liderança pelo exemplo

CULTURA ORGANIZACIONAL

- Incentivo e encorajamento à partilha e utilização do conhecimento
- Disponibilidade e vontade de partilha de informação/conhecimento
- Impulso para a inovação
- Erro como oportunidade para melhorar
- Consciência generalizada da importância da gestão e partilha do conhecimento
- Trabalho colaborativo
- Aprender a aprender em conjunto

TECNOLOGIA

- Disponibilidade, acesso e qualidade da informação
- Apoio ao trabalho colaborativo e às ligações entre pessoas
- Repositórios digitais e sua acessibilidade
- Foco e utilidade da tecnologia (se centrada nas pessoas e suas necessidades)
- Sistemas de informação em tempo real, integrados e inteligentes
- Facilidade de aceder à informação
- Qualificação da equipa de apoio tecnológico e capacidade de resposta às solicitações
- Qualidade das infraestruturas de informação e dados

AVALIAÇÃO

- Ligação entre a gestão do conhecimento e os resultados de aprendizagens
- Indicadores e metas de avaliação da gestão do conhecimento
- Sistemática na avaliação do capital intelectual
- Qualidade da monitorização e de eventuais planos de melhoria

Este esforço de diagnóstico cria condições para que, numa segunda fase, se possa dar início ao ciclo de gestão do conhecimento, apoiando os esforços das escolas a gerir o conhecimento como um dos principais ativos.

Gostaria de terminar agradecendo, uma vez mais, o convite que me foi endereçado para aqui estar presente e disponibilizando-me para colaborar com todas as escolas interessadas em melhorar as suas práticas de gestão do conhecimento. Independentemente de qualquer custo que isso possa implicar, creiam que é sempre mais económico do que a ignorância.

Desafios da avaliação externa das escolas

José Eduardo Lemos¹⁷

Introdução

O processo de avaliação externa das Escolas (agrupadas e não agrupadas), com a configuração aproximada que hoje detém, iniciou-se em 2006, por iniciativa da Administração e adesão voluntária das Escolas. Tratou-se de um Projeto-Piloto que serviu, de algum modo, para mostrar que o interesse em avaliar externamente as Escolas não era apenas da Administração, mas também das próprias Escolas que nele viram um meio para as auxiliar a melhorar o seu desempenho. Este projeto-piloto foi a base do programa de avaliação externa das Escolas, o qual foi generalizado a partir do ano letivo de 2006/2007, tendo-se desenvolvido o 1.º ciclo até 2010/2011 e o 2.º ciclo desde 2011/12 até à presente data.

Ao longo do tempo, foram-se introduzindo várias alterações ao modelo: da escala e descritores aos domínios de avaliação; dos questionários de satisfação ao “valor esperado” na análise dos resultados ...; enfim, produziram-se também vários relatórios de acompanhamento e avaliação de cada uma das fases anteriormente referidas, tudo com o intuito de introduzir melhorias no modelo de avaliação para que, supostamente, as Escolas pudessem, em resultado de uma avaliação mais fiável, melhorar os resultados escolares e o serviço educativo que prestam à comunidade.

Passados estes anos, aguardo, esperançoso, que os especialistas e os mentores deste modelo de avaliação externa das Escolas mostrem as evidências, ainda que empíricas, dos benefícios que as UO - como modernamente a Administração designa as Escolas, designação que as menoriza, indiscutivelmente - os seus alunos e o país em geral, obtiveram com a aplicação deste modelo, durante os últimos nove anos.

De facto, existem muitos relatórios e até teses académicas sobre o assunto. O que não se conhece, talvez por não estarem devidamente divulgados, são estudos que mostrem, objetiva e

¹⁷ Diretor da Escola Secundária Eça de Queirós (Póvoa de Varzim) e Presidente do Conselho de Escolas.

quantificadamente, os efeitos da avaliação externa na melhoria dos resultados escolares e do serviço educativo prestado pela generalidade das Escolas.

E, também é verdade que não se conhecem, por falta de divulgação ou desatenção nossa, estudos dos custos de implementação destes programas de avaliação externa. Naturalmente, quando for possível avaliar os benefícios para as Escolas, induzidos por este modelo de avaliação externa, será também possível avaliar os custos da sua implementação.

Em suma, aqui chegados, para além da agitação que sempre causa em cada escola a perspectiva de uma avaliação externa, já vista mais como uma corveia do que como um procedimento de “visitação auxiliar”, poder-se-á dizer que o modelo descambou para aquilo que inicialmente queria evitar: burocratização, uniformização, pretensiosismo e opacidade q.b.

A Escola que dirijo foi uma das 24 que integrou o projeto-piloto em 2006 e foi objeto de avaliação na 2ª fase, em 2011. A minha intervenção e a minha opinião sobre o modelo e Avaliação Externa das Escolas assentam muito na experiência vivida nestes dois ciclos de avaliação. É pois, à luz dessa experiência que tracei este diagnóstico sumário e que aponto **quatro** desafios para a avaliação externa das Escolas.

1. A necessidade de “externalizar” a avaliação externa

O projeto-piloto de avaliação externa continha elementos que sublinhavam o carácter externo da avaliação: a responsabilidade de implementação competia a uma equipa de investigadores externos e as equipas de avaliadores eram constituídas por elementos externos à Administração Educativa.

O atual modelo de avaliação das Escolas, de externo tem apenas a designação. De facto, é formalmente incorreto e excessivo designar esta avaliação de “avaliação externa” uma vez que a mesma é realizada sob responsabilidade da Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC), cujos inspetores estão em maioria nas equipas de avaliadores.

Ora, nem por cortesia, se pode considerar a IGEC - organismo dependente do Ministério da Educação e Ciência - uma entidade externa ao sistema educativo e às Escolas nem, muito menos, uma entidade imune e distanciada das agendas educativas. Trata-se sim, em minha opinião, da avaliação interna de serviços periféricos do Ministério da Educação e Ciência - as Escolas - levada a cabo pelos serviços centrais do próprio Ministério da Educação e Ciência, a IGEC. Em bom rigor e quando muito, a atual avaliação das Escolas tem 33% ou menos de elementos externos. A parte restante é interna, da responsabilidade exclusiva dos próprios serviços do MEC.

Por outro lado, um verdadeiro modelo de avaliação externa das Escolas deveria prever uma instância arbitral ou de recurso, independente, externa, para dirimir diferenças de apreciação entre avaliadores e avaliados. No atual modelo não se prevê a apreciação externa dos recursos à avaliação. Os recursos são decididos a nível interno, pela Secretaria de Estado, com base em relatório, fundamentos e informação da responsabilidade da IGEC. Ou seja a entidade recorrida, responsável pelo processo de avaliação é também responsável pela informação que sustenta a decisão sobre o recurso à sua própria avaliação.

Neste “tribunal” de interessados, não pode haver quem vença um recurso, obviamente. Quando muito, algumas vezes, em alguns aspetos pontuais de somenos importância dá-se razão ao recorrente, como quem distribui “umas migalhas”, a fim de credibilizar o sistema.

Por conseguinte e relativamente a este ponto, defendo as seguintes alterações ao modelo:

- a. **Alteração da constituição das equipas** de forma reforçar o carácter externo da avaliação das Escolas. Ao invés de dois elementos da IGEC e um elemento externo, cada equipa deveria ser constituída por um elemento da IGEC ou de qualquer outro organismo da Administração Educativa e por dois elementos externos ao MEC.
- b. **Constituição de um júri de recurso**, independente, composto por, exemplo, por cinco elementos sendo um deles indicado pelo MEC, um outro pelo Conselho Nacional de Educação e o terceiro pelo Conselho das Escolas, o quarto e o quinto por cooptação dos três primeiros junto de entidades/personalidades independentes de reconhecido mérito.

2. A necessidade de utilizar dados estatísticos atualizados, de qualidade e previamente validados e escrutinados pelas escolas

Constituindo os resultados escolares um importante pilar do processo de avaliação externa das Escolas, parece-me absolutamente necessário que, quer as Escolas quer os avaliadores, tenham presentes os mesmos dados estatísticos relativos aos resultados escolares das Escolas em avaliação. Esses dados devem estar atualizados e ser previamente conhecidos e validados pelas Escolas.

Não há justificação plausível para que se inicie um processo de avaliação externa com um suporte estatístico ultrapassado (normalmente, os dados utilizados dizem respeito ao penúltimo ano letivo que antecede o início do processo). Também não credibiliza o processo a utilização de dados estatísticos errados, desconhecidos, não validados ou impossíveis de escutinar pelas

Escolas. Muito menos, com base nesses dados, fazer observações, formular conclusões e lavrar recomendações.

Por conseguinte e relativamente a este ponto, proponho as seguintes alterações ao modelo:

- a. Todos os dados estatísticos relativos às Escolas e/ou à Educação, que vierem a ser utilizados em sede de avaliação externa devem **reportar-se sempre ao último ano letivo que antecede o início do processo**. (Há quem defenda - e não me oponho, embora considere mais complexo - que os dados utilizados sejam os relativos a todos os anos letivos que medeiam dois momentos de avaliação consecutivos).
- b. Os dados relativos às Escolas devem ser **previamente validados pelas mesmas** e os dados/indicadores **externos às Escolas e/ou construídos com base em dados** das Escolas e/ou do todo nacional **devem ser previamente conhecidos e publicamente escrutinados**, através de publicações oficiais ou nos *sites* dos organismos que os detêm, constroem ou publicam.

3. A necessidade de se utilizar uma escala de avaliação objetiva, inequívoca e respeitada pelos avaliadores

A escala de avaliação prevista no atual modelo de avaliação das Escolas, gira em torno de dois eixos: por um lado o **“valor esperado” e a posição da escola relativamente ao valor que dela se espera**; por outro, a **quantidade de pontos fortes na generalidade/totalidade dos campos em análise**.

No que toca ao “valor esperado”, se é relativamente fácil verificar se a Escola está acima ou abaixo face a esse indicador, já não existe métrica adequada/conhecida para se estabelecer se está “acima” ou “muito acima” (uma das condições para atribuir excelente, p. ex.); “abaixo” ou “muito abaixo” desse valor.

No que toca à quantidade de pontos fortes, será fácil contabilizá-los se houver uma lista observável dos mesmos, que possibilite a sua contagem. A questão mais difícil está em saber se cada equipa de avaliadores tem o mesmo entendimento daquilo que é um ponto forte e/ou um ponto fraco.

Supondo que se uniformiza o entendimento, apurados os pontos fortes, também será de fácil verificação e consenso saber se os mesmos predominam ou não na “totalidade dos campos em análise”. Bastará contá-los. No entanto, o mesmo não se pode dizer se predominarem apenas em **alguns dos campos em análise**. De facto, pergunta-se, em quantos dos 44 campos de análise

devem predominar os pontos fortes para se poder afirmar que predominam na “generalidade dos campos em análise”?

Considero que a formulação destes referentes é bastante subjetiva e pode levar a interpretações diferentes, consoante os avaliadores.

Por conseguinte, proponho que

se quantifiquem/objetivem os referentes da escala de avaliação de forma a reduzir as margens de subjetividade e a que a mesma seja entendida da mesma forma por todos os avaliadores e por todas as Escolas.

4. A necessidade de utilizar dados “reais” e não subjetivos “valores esperados”

A análise dos resultados escolares e toda a escala de avaliação, como se viu, estrutura-se em torno do conceito estatístico do “Valor Esperado” o qual foi complementado, recentemente, por dois outros indicadores: o indicador de “afastamento do valor esperado” e o indicador de tendência temporal das “médias móveis”.

Como se compreende, falar sobre estes indicadores estatísticos, os quais podem ser muito interessantes do ponto de vista académico – diria até que dão o necessário cunho académico, credibilizador, ao programa de avaliação externa - não tem qualquer interesse para as Escolas nem, muito menos, para as populações que estas servem ou para os contribuintes, como tentarei demonstrar.

O modelo de avaliação externa das Escolas perde credibilidade quando opera com “valores esperados” – artificiais e inconsistentes – podendo trabalhar com valores “reais” que se encontram disponíveis, atualizados e escrutináveis, nomeadamente, os resultados dos exames, as classificações médias, as taxas de sucesso e retenção, etc.

De facto, de todos os dados e indicadores estatísticos utilizados na avaliação externa das Escolas, o “valor esperado” é o menos fiável e o menos exato. Em bom rigor, o “valor esperado” está para a avaliação externa das Escolas como os relógios – os que trabalham – estão para a medição do tempo: nunca estão acertados.

O “valor esperado” é construído com base em informações relativas à profissão, à situação no emprego, à escolaridade e outras relativas aos pais, prestadas pelos alunos e encarregados de educação aquando da matrícula. Essas informações, para além de não serem escrutinadas encontram-se em muitos casos desatualizadas, pelo que é expectável que o cálculo do “valor esperado” esteja desfasado.

O “valor esperado” será sempre uma tentativa de aproximação a uma realidade “teoricamente construída”, de cuja bondade não duvidamos, mas que não passa disso mesmo: um “modelo de realidade” que, para além de ser suscetível a erros nunca a descreve em toda a sua diversidade.

Este modelo de avaliação externa **não dá valor aos resultados escolares efetivamente obtidos pelos alunos de cada Escola, nem os compara com os resultados médios homólogos nacionais.**

O que se valoriza e se assume como bitola de observação, não são os resultados em si mesmos, **mas sim a relação entre estes e o “valor esperado”**. Daqui resulta que, mesmo que uma Escola obtenha os melhores resultados escolares do país, poderá obter avaliação negativa nesse parâmetro uma vez que o que é objetivamente relevante não são os resultados mas sim a relação entre estes e um valor artificial, que não é fiável nem escrutinado.

O que verdadeiramente interessa às Escolas, em sede de resultados escolares, **é comparar os resultados dos seus alunos com os resultados homólogos nacionais**. E saber se a evolução no ano seguinte e posteriores é mais rápida que a evolução dos mesmos resultados a nível nacional - sinal de melhoria – ou se a evolução é negativa ou mais lenta que a verificada a nível nacional. **São estes os resultados que, anualmente e não apenas em período de avaliação externa, as Escolas procuram conhecer, estudar e contrariar ou reforçar através de estratégias pedagógicas diferenciadas, focadas na melhoria dos resultados**. As Escolas preocupam-se com os resultados dos seus alunos e não com o “valor esperado”.

Assim sendo, para superar esta debilidade estrutural do modelo, proponho, quanto à avaliação dos resultados escolares:

- a. Que os resultados dos exames dos alunos de uma Escola sejam sempre **comparados aos resultados médios nacionais homólogos**.
- b. Que as taxas de transição/conclusão sejam **comparadas às taxas médias nacionais homólogas**.

Por fim, direi que o que interessa às Escolas em sede de avaliação externa é que exista um modelo de fácil compreensão, imune a encenações, a coreografias e a apreciações subjetivas e que, relativamente aos domínios de avaliação, lhes forneça *outputs* fiáveis, atualizados e comparáveis. Este será o modelo a perseguir.

Acredito também que a avaliação externa, e sublinho a palavra **externa**, mais real, mais segura, mais fiável, mais credível, é tão simples quanto a isto se possa resumir: a Escola transmite junto da comunidade uma imagem positiva no que toca à segurança, aos resultados escolares, à

organização e gestão, ao ambiente escolar? No início de cada ano, ano após ano, a Escola recebe a preferência de alunos e pais?

Se respondermos sim a estas questões estaremos, sem dúvida, perante uma boa escola.

Curiosamente o atual modelo de “avaliação externa” da Escolas passa ao largo destas questões...

III

Município e administração local da educação

Municipalização do ensino em Portugal

As lições da história

Justino Magalhães¹⁸

História dos Municípios e *Município pedagógico*

A temática do municipalismo perpassa a realidade histórica portuguesa e assume relevo na aculturação escrita, no fomento da instrução pública, na constituição do local como instância educativa. Nos últimos séculos, o educacional escolar, como representação curricular, ação pedagógica e quadro gestual e simbólico proporcionou a universalização de matrizes civilizacionais e a modelação das estruturas culturais, administrativas, económicas, sociais, formativas. Através do ensino, a aculturação escrita gerou normas para o comportamento dos indivíduos e dos grupos; aproximou os sujeitos e as instituições; tornou possível a aplicação dos mesmos instrumentos de registo e de governo ao global, ao transnacional, ao nacional, ao local.

Em Portugal, as políticas regalistas como posteriormente as políticas constitucionalistas e republicanas conferiram legitimidade de representação aos concelhos. Foram reconhecidos como esfera pública e governo do local. Foram instituídos como entidades soberanas e orgânicas de integração e constituição do nacional. A vitalidade cívica e política dos municípios foi fundamental para a constituição do Estado Moderno. A soberania dos municípios foi assegurada, entre outros aspetos, pela municipalização do ensino. A história dos municípios integra dimensões geográficas, políticas, demográficas, administrativas mas também educativas e socioculturais.

A longa Modernidade educativa foi atravessada pela tensão entre centros e polaridades. A centralidade encontrou nos Estados-Nação a estrutura orgânica e a mobilização cívico-patriótica. O Estado-Nação idealizou e normalizou o educacional escolar. Foi motivo, objeto, regulador. Mas foi no local que a educação obteve concretização e significado. A História da Educação comprova que o programa cultural estatalizado foi concretizado em função do local educativo, enquanto município ou enquanto instituição. Convergindo nesse sentido, a história

¹⁸ Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

institucional desvela como essas entidades adaptaram as programações centrais e idealizaram projetos próprios.

Na teorização do municipalismo e na historiografia dos municípios na educação, cruzam-se o público, o privado, o institucional. Os municípios assumiram o estatuto de instituições educativas, dando curso a uma meta-história através de *município-pedagógico*. A municipalização não foi uma miniaturização do nacional. Assumiu desenvolvimento próprio. Na hierarquia dos territórios educativos e entre as instâncias do local, a iniciativa municipal, em Portugal, contribuiu, entre outros aspetos, para a territorialização da rede escolar, para a alternativa pedagógica, para a formação profissional, enfim para a universalização e prolongamento da escolaridade.

Os Arquivos Nacionais e os Arquivos Regionais guardam documentação que permite um noticioso geral, mas, em parte, uniformizador. Os Arquivos Municipais preservam documentação que torna possível compreender os silêncios e as descontinuidades históricas do local, reconstituir singularidades, integrar o local e o regional na história geral. Esta documentação permite resgatar memórias outras e construir uma história do municipalismo na educação. A linearidade das políticas estaduais e as controvérsias do local são uma mesma modernidade. O poder da educação-instituição concretizou-se no local, sujeita a polémicas, irregularidades, vazios de informação. A reconstituição do local não é dedução, nem somatório de incidentes críticos, que a historiografia resgate de forma indireta. Não é um desdobramento da história nacional. Os registos ordenados da memória educativa também reportam ao local.

A implementação generalizada do elemento escrito, na modernização administrativa e nas manifestações de sociabilidade, foi motivo para que os municípios, como governos coletivos e locais de justiça letrada, tivessem fomentado e regularizado a participação escrita, autográfica. Desde finais do século XVII que havia concelhos onde os mestres de primeiras letras eram pagos pelos fundos camarários. Com origem no *Foral* que instituía o concelho como entidade jurídica e administrativa, e fixava as regras do governo, os concelhos salvaguardaram a prerrogativa de estabelecer normas e convenções através de *Posturas*. Os concelhos prescreviam *Posturas*, que, enquanto instrumento de governo do local, continham uma dimensão estruturante de educação. Fixavam usos, regras, direitos, deveres. Os concelhos tinham o destino confiado a vereadores, oficiais superiores (juízes e administradores), oficiais administrativos (escrivães, topógrafos e arquivistas, almotacés, zeladores). A economia, a cultura, o bem-estar social requeria oficiais especializados, designadamente médicos e professores, conjunturalmente inscritos como funcionários ou como avençados. Soberania e oficialidades consagravam o local autárquico, administrativo, social, pedagógico, cultural. O campo educativo favoreceu a

emergência dos municípios como esfera pública. O envolvimento do Estado-Nação na instrução instituiu os municípios como unidade territorial-escolar, matéria sobre a qual as populações recorreram aos poderes concelhios como representante junto do poder central.

O proto-sistema escolar português, criado na sequência das Reformas Pombalinas, caracterizou-se pela sobreposição do elemento estatal, formalizado sob a configuração de *Plano*, que integrava, regulamentava, ampliava as Cadeiras de Primeiras Letras e as Escolas Menores já existentes. A unidade cartográfica principal era o concelho, mas a nomenclatura incluía a terminologia de época: concelhos, senhorios, honras, vilas. Na legislação mariana há alguns critérios para uniformização e, na sequência das políticas mariana e joanina, o elemento concelhio foi emergindo como referência principal. A estatalização da educação básica corresponde a um ciclo de apropriação da instrução pelo Estado, através da escola. Houve salvaguarda e fomento das singularidades.

A integração dos municípios na história da educação inclui denominação, cartografia, estatística, oferta e organização escolar. A emergência da estatística na escrituração oficiosa de final do século XVIII, dando curso à combinação entre o geométrico e o contabilístico, como representação síncrona do tempo e do espaço, tomou o município como unidade topográfica e produto de uma ação natural e social. O município educativo continha território, governo (concelho), identidade e fazia parte de um processo de aculturação escrita. Foi como instância administrativa e local de educação que os municípios portugueses foram referenciados nos planos escolares pombalinos.

Dois aspetos que determinaram, de forma irreversível, a história dos municípios e do municipalismo, foram a reconfiguração territorial, demográfica, administrativa e o estabelecimento de uma hierarquia, tendo em atenção a autonomia económica e a projeção do desenvolvimento. Em respeito do princípio de “criar circunscrições municipais maiores”, a fim de evitar “concelhos postríssimos” e possibilitar que os novos concelhos tivessem meios financeiros, pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836, foram extintos 498 concelhos e criados 21 novos. O total foi então fixado em 382. Com a aplicação dos sucessivos Códigos Administrativos liberais e regeneradores, o total de 826 concelhos, existentes em final de Setecentos, ficou reduzido em cerca de 60%. O racional de funcionalidade e projeção, subjacente às reordenações territoriais e administrativas, tinha em atenção também a oferta escolar. Esse racional consistia num coeficiente sobre o potencial de desenvolvimento, em virtude do qual, na segunda metade

do século XIX, os municípios passaram a ser hierarquizados, eliminados ou repostos¹⁹. Os assuntos da instrução pública faziam parte da escrituração concelhia.

Um alinhamento das perspetivas municipalistas, transversais aos diferentes períodos históricos, permite inferir que, até aos anos 40 do século XX, a ação dos municípios portugueses na educação foi progressiva e, a seu modo, cumulativa e autonómica. A estatalização fez aplicar aos municípios um plano definido a nível central. Na transição para o regime liberal e num quadro de nacionalização da escola e de normalização da cultura escolar, os municípios foram frequentemente consultados, através de questionários gerais enviados pelos Provedores e posteriormente pelos Governos Civis. Na sequência das Reformas Liberais e da Regeneração, os municípios agiram com soberania e capacidade de projeção e decisão. A ação dos municípios evoluiu em espiral, por ciclos histórico-pedagógicos. Da municipalização fizeram parte, entre outras prerrogativas, a instituição e manutenção de órgãos municipais de governo para os assuntos da instrução; a criação do plano para a melhoria e a ampliação da rede escolar; a intervenção na colocação de professores; a criação de cursos de alfabetização de adultos e de cursos profissionais; a complementaridade escolar; a soberania no ideário educativo plasmado nas *Posturas* e na regulamentação dos espaços públicos. Há na sequência destes ciclos histórico-pedagógicos traços de municipalismo que se prolongam e influenciam a evolução posterior.

Atlas Escolar (1750-1986)

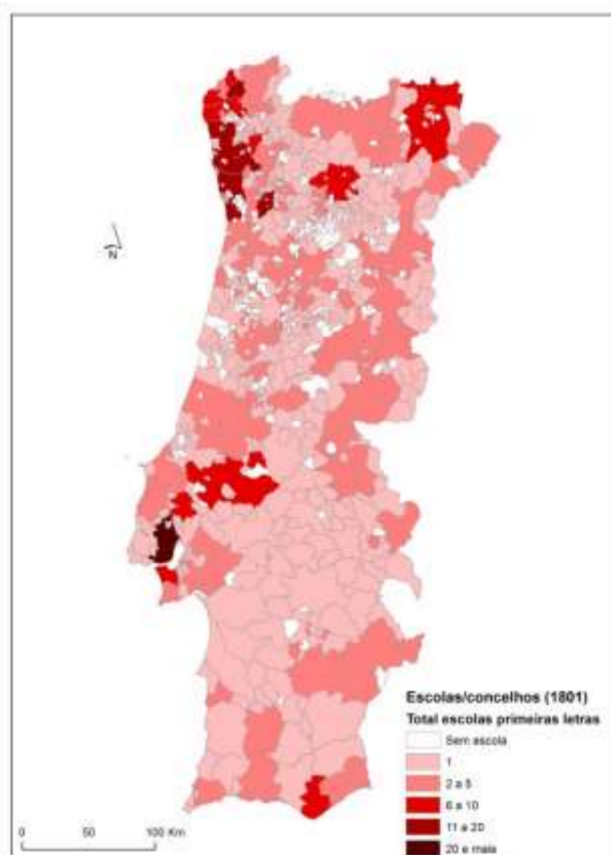
Na sequência, apresento alguns mapas sobre a evolução da rede escolar de Primeiras Letras e Escolas Elementares, por concelhos. São dados que constam do *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação em Portugal*. Como referido, desde as Reformas Pombalinas que o município representava o local. Com mais propriedade, desde as Reformas Liberais que, além de representação, os concelhos tomaram decisões. Há uma memória e uma escrituração do local-município que os Arquivos Camarários preservam. O Atlas-Repertório tomou o município como unidade de observação compósita. As unidades-base são os estabelecimentos escolares. É uma informação sistemática, organizada em cinco quadros histórico-pedagógicos, por município, contendo, entre outros aspetos, a rede escolar. O *município-pedagógico* constitui conceito

¹⁹ No âmbito do Atlas-Repertório, supra referido, foi elaborado um estudo estatístico para apuramento do coeficiente de desenvolvimento subjacente à distribuição de verbas para a instrução. Cf. Gilda Soromenho. Contributos à compreensão da distribuição de verbas destinadas à educação nos municípios portugueses em 1870-1880. *Interações*, vol. 10, nº 28, 2014 (31-39). Acessível em <http://www.eses.pt/interaccoes>

operativo e meta-história. O sentido histórico configura-se num municipalismo educativo, delimitado por temporalidades e organizado numa sequência de quadros histórico-pedagógicos.

Município polo de desenvolvimento

O ciclo de estatalização, cuja tónica se prolongou pelos períodos seguintes, teve o ponto alto no Pombalismo e no Joanismo (1750-1801). O Estado chamou a si a instrução, convertendo as Cadeiras de Primeiras Letras e os Estudos Menores em ensino público. Os municípios foram reconhecidos como polos de desenvolvimento, congregando o elemento demográfico e a situação geográfica. Foram privilegiados os concelhos que, sendo centrais a diferentes localidades, apresentavam determinado grau de urbanismo e um estatuto jurídico-administrativo compatível, em regra, com a existência de um juiz ordinário. No processo de estatalização, o município instituiu o local. Muito embora o reinado de D. João VI se tenha prolongado para além da Revolução Liberal, os primeiros vinte anos do século XIX corresponderam a um avanço significativo do municipalismo, razão pela qual se entendeu que estas transformações dão início ao período seguinte.



Mapa 1 - Cadeiras de Primeiras Letras (1801)

Neste período, foram contabilizadas 1.518 Escolas, incluindo Escolas de Primeiras Letras e Escolas Menores. O mapa apresentado reporta no entanto apenas a 1.482 unidades educativas, tantas são as escolas de que há notícia que, mesmo de forma descontínua, tenham efetivamente funcionado. A observação do mapa das Cadeiras de Primeiras Letras revela que a rede geral de escolas era extensiva a todo o território português e que, de uma forma geral, havia uma oferta básica de Cadeiras e Escolas de Primeiras Letras. Havia no mínimo uma unidade escolar por concelho. Em alguns casos, tal mínimo era extensivo a uma contiguidade territorial. O principal contraste era entre o Portugal a norte do Tejo e o Portugal a sul. A maior densidade escolar correspondia ao Norte Atlântico e ao Interior Norte (particularmente, nas regiões de Braga e Bragança, e na meso-região circundante a Vila Real). Também as regiões a norte do Tejo, nomeadamente a meso-região de Lisboa e a região de Santarém, apresentavam mais densidade escolar. A sul do Douro, havia um eixo de densidade acentuada, que se prolongava ao Interior Beirão. Há duas informações que complementam esta cartografia, mas que não constam do mapa. A rede de Mestres e Cadeiras não estatais adensava a rede de Escolas e Cadeiras Régias, sobrepondo-se-lhe em boa parte do território. A rede régia de Escolas Menores era mais polarizada que a de Primeiras Letras. Era em torno dos centros urbanos principais que a oferta se concentrava.

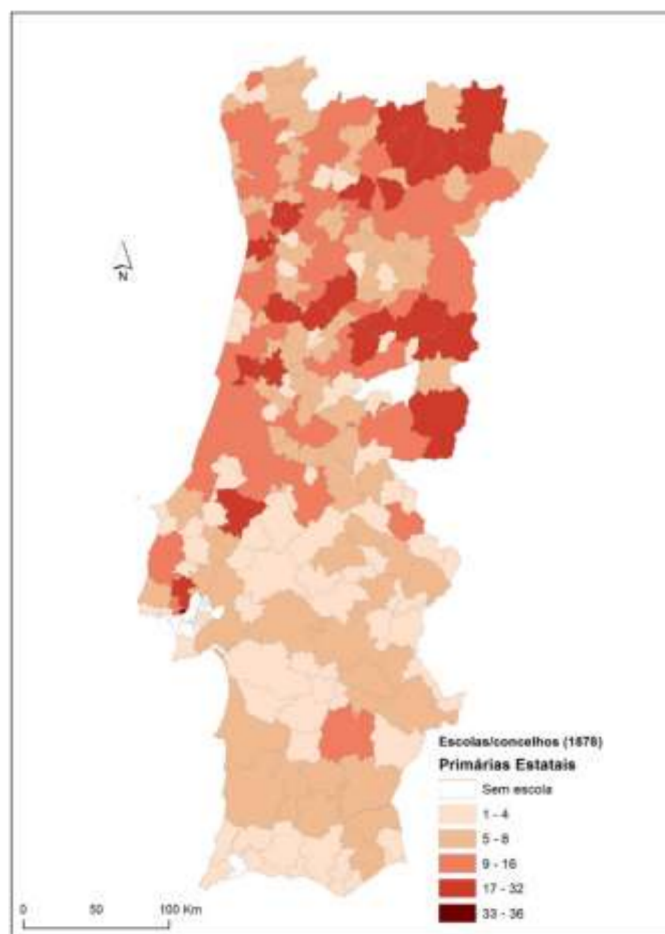
A rede escolar decalcava, em boa parte, a divisão administrativa. Dos 804 concelhos referidos para o Reino como sede de uma Cadeira de Primeiras Letras ou de uma Escola de Estudos Menores, 481 (a que corresponde à percentagem de 59.82%) pertenciam ao conjunto das Províncias da Beira e do Minho.

Município constitutivo do nacional escolar

O sentido histórico que congrega Vintismo-Liberalismo-Regeneração (1802-1878) radica na correlação destes quatro processos: expansão da oferta escolar, nacionalização de educacional escolar; normalização docente e curricular; planificação municipal da rede escolar. A municipalização escolar era um meio de fortalecimento da autarcia, pois que integrava a prerrogativa de desenvolvimento com a de autossuficiência. O primado deste princípio fica comprovado com as sucessivas redefinições do mapa de municípios. A instância municipal congregava uma estrutura económica e orgânica, autossustentada e contribuinte para o Estado (sede jurídica e administrativa, sede política educativa e cultural – escola, biblioteca). Progressivamente, com a Regeneração, o município afirmou-se como centro de progresso. Em face de novas estruturas administrativas, como a dos Governos Cívicos, cuja legitimidade vinha do

exterior, os municípios refundaram a internalidade concelhia. Ao organizacional contrapuseram o institucional, de emanção territorial, identitária, tradicional, consuetudinária. Parte significativa destas medidas foi resposta aos inquéritos da Inspeção, nomeadamente aos *Inquéritos de 1863-64*, publicados em 1866-67. Mas foram os *Inquéritos de 1875* que tornaram possível um balanço crítico e o ajustamento dos planos concelhios.

A rede de Escolas Elementares (Primárias) foi ampliada ao longo do século XIX. Tomando 1878, como ano de observação, ano a que reporta o mapa a seguir apresentado, conclui-se que, praticamente, todos os concelhos tinham mais que uma Escola Elementar. Não foi possível localizar os dados referentes ao concelho do Fundão.



Mapa 2 - Escolas Primárias Estatais (1878)

A análise faz ressaltar o contraste entre o Portugal a norte e a sul do Tejo. Idêntica conclusão se observou para o ciclo histórico-pedagógico anterior. Tal contraste tendeu a acentuar-se sobretudo a norte e a sul da Cordilheira Central. Esta assimetria vinha já do final do Antigo Regime, mas, no decurso do século XIX, houve mudanças acentuadas, nomeadamente na região da Beira Interior e nos principais centros escolares. O Portugal moderno, urbanizado, tendendo

para o Litoral e dependente da rede viária e ferroviária, começava a suplantar o Portugal do Antigo Regime. As regiões raianas procuravam resistir.

O município de Lisboa tinha 36 escolas e havia um conjunto significativo de concelhos com mais de 17 escolas. Era o que sucedia com os concelhos brigantinos (Bragança e concelhos contíguos, até Chaves) e, mais a sul, com Vila Real, Amarante, Paredes e Penafiel. Neste escalão inclui-se também o conjunto de concelhos que constituem o eixo fronteiro da Guarda, nomeadamente Seia, Gouveia, Sabugal. Mais a sul, destacava-se Idanha-a-Nova. Havia zonas urbanas e periurbanas que recaíam neste escalão, nomeadamente Viseu e seu termo, Coimbra, Montemor-o-Velho e Porto. Neste escalão se incluíam os concelhos de Vila da Feira e Santarém. A malha de concelhos com uma densidade que medeia entre 9 e 16 escolas alargava-se na periferia dos centros antes referidos, irradiando e ligando-os de forma abrangente. Era uma mancha que secundava aquela, dispondo-se ao longo dos principais itinerários terrestres. Na conjugação destes dois escalões, ressaltam manchas de contiguidade e emergem vetores de desenvolvimento.

Havia manchas regionais e sub-regionais que apresentavam, em média, duas dezenas de escolas. Em muitos desses casos, observa-se uma melhoria em relação ao período anterior. Tal melhoria resultou, em parte, de aquisições passivas obtidas por fusão de concelhos, mas também resultava de uma política expansionista da rede escolar. Estas grandes manchas cartográficas assinalavam, de forma irreversível, o Portugal em transformação. O Portugal de Oitocentos apresentava uma rede escolar em que o Litoral se começou a afirmar e em que o território a sul do Tejo só lentamente ia ficando coberto de escolas. O potencial de desenvolvimento estava intrinsecamente ligado à verba estipulada para a Instrução. Nessa verba, era determinante a taxa de escolarização, ou seja, mais população escolar trazia mais investimento e a mais investimento correspondia uma maior procura escolar.

Republicanismo e *município pedagógico*

O sentido autárquico do *município pedagógico*, no quadro do Republicanismo (1878-1932) corresponde à acentuação da polarização e da complementaridade escolares, em benefício da alternativa municipal. O município republicano, tendo como estrutura operativa o *município-pedagógico*, tornou-se motor do regionalismo e do federalismo, enquanto substitutivo do poder central. Ainda que a República haja sido interrompida em 1926, o papel dos municípios continuou durante a Ditadura Militar. Uma das principais linhas de desenvolvimento do Republicanismo foi a confederação municipalista, em que convergiam polarização,

suplemento, alternativa, municipais. O municipalismo tornou-se motor do regionalismo e do federalismo (suplemento do poder central). As Reformas da Instrução ficaram associadas à reforma municipal.

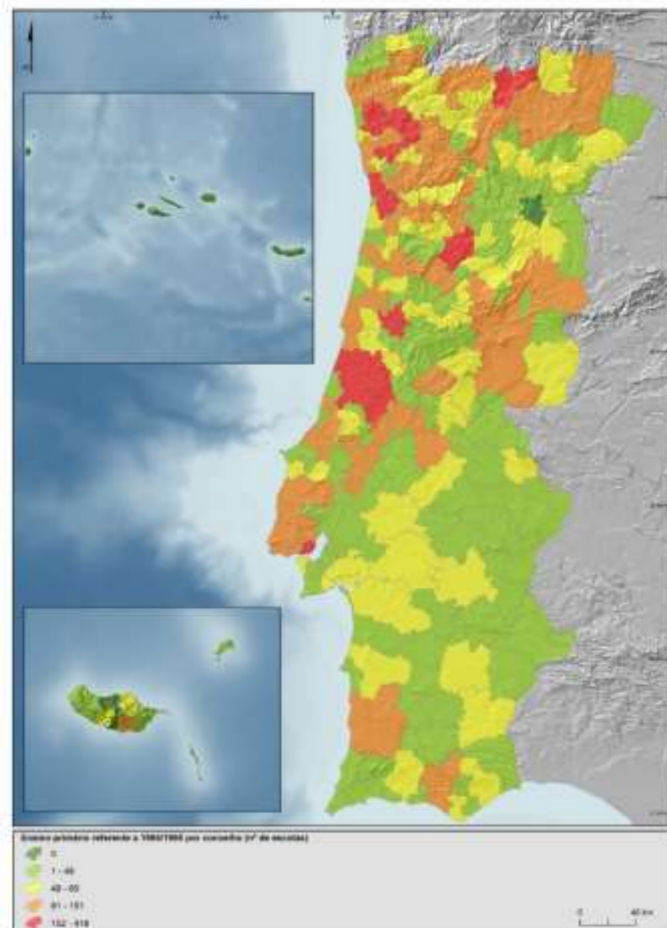
Foram contabilizadas 7.657 Escolas Primárias no cômputo geral deste quadro histórico-pedagógico e tendo como referência o ano de 1931. daquelas escolas, 7.206 eram estatais. A região do Interior Norte e a região Centro manteve uma grande densidade escolar, com destaque para os concelhos de Viseu e Guarda, que eram concelhos-capital de distrito. O urbanismo era fator de discriminação positiva. Os concelhos-capitais-de-distrito apresentavam maior vitalidade. Guarda e Vila Real eram os concelhos com mais escolas, logo seguidos de Viseu. Havia, no entanto, um conjunto de concelhos-capital-de-distrito que não apresentavam os maiores quantitativos de escolas dos respetivos distritos. Assim sucedia com Aveiro, Castelo Branco, Évora, Faro, Porto. Tal discrepância deve-se a que existiam concelhos com maior território. Havia um grande percentual de escolas mistas.

A cartografia das Escolas Primárias, em 1931, revela que, fazendo jus às políticas de categorização e distinção municipal, havia grandes assimetrias dentro de um mesmo distrito e de zona para zona. O desenvolvimento escolar continuava a fazer destacar áreas geográficas e contiguidades, mas também concelhos. Havia concelhos como o de Leiria que correspondia ao dobro do total de escolas do concelho em segundo plano. Havia contiguidades territoriais como Santarém, Torres Novas, Abrantes, que constituíam um fenómeno de desenvolvimento acelerado desde final de Oitocentos.

Município corporativo e universalização escolar

O princípio geral sobre a participação dos municípios na escolarização, durante a vigência do Estado Novo (1933-1974), foi o da complementaridade da oferta escolar estatal. No entanto, numa primeira fase do Estado Novo, em que estava na linha de prioridade o cumprimento da escolaridade obrigatória de 3 anos e posteriormente de 4 anos, foram atribuídas aos municípios obrigações na criação de instalações e na conservação dos edifícios. Um segundo movimento em que participaram os municípios foi o fomento da Alfabetização. Os municípios foram envolvidos na criação e funcionamento dos cursos, e na promoção da leitura através de bibliotecas públicas. Um terceiro movimento dos municípios foi o de aliar o alargamento da escolaridade à formação técnica e profissional. No âmbito da preparação da Reforma do Ensino Técnico e Comercial, cujo processo se alongou pelos primeiros anos da década de 40, as Câmaras

Municipais assumiram a representação e a garantia de resolução das necessidades formativas do local.



A apresentação do mapa com a rede escolar de 1964 visa assinalar um ponto de chegada na oferta e na organização do Ensino Primário. O cômputo total de Escolas Primárias era 17.937. Tinham sido construídas e devidamente contabilizadas as escolas dos Planos dos Centenários, o que correspondeu também à incorporação de pequenas escolas em edifícios centrais, nomeadamente a progressiva extinção dos Postos Escolares. A comparação entre o total de escolas, em 1940 e em 1965, não revela um grande crescimento da rede em termos absolutos. O mais significativo é o crescimento relativo. Parte das Escolas Previstas no Plano dos Centenários não chegara a ser construída. A participação das câmaras municipais era decisiva para a concretização daquele Plano, expropriando terreno adequado, preparando infraestruturas, assegurando manutenção. As Câmaras e Juntas de Freguesia que não

dispussem de verba própria para o efeito, poderiam recorrer a um empréstimo junto do Estado Central, a ser saldado em dez anos.

A maior densidade de escolas situava-se no Litoral a norte do Tejo. Com mais de 200 escolas contavam-se os concelhos de Leiria, Vila Nova de Gaia, Guimarães, Barcelos. Também Viseu tinha mais de 200 escolas. Havia 41 concelhos com mais de 100 escolas e menos de 200. Situavam-se, em regra, no Litoral, a sul e a norte do Douro. Esta mancha altamente densa prosseguia pelo vale do Douro, derivando para Bragança no Nordeste Transmontano. Chaves distinguia-se pela elevada densidade de escolas. Guarda, Covilhã, Fundão, Castelo Branco tinham igualmente mais de 100 escolas. A sul do Tejo, só o concelho de Odemira se incluía neste escalão. A observação do mapa revela no entanto que a linha do Tejo continuava a ditar o contraste entre o Norte e o Sul. O Litoral a Norte de Lisboa continuou a ganhar densidade. O mapa revela também que o Interior Norte só pontualmente resistiu. Se o contraste Norte-Sul, no fundamental, se prolongou desde o final do século XVIII, a quebra do Interior raiano aconteceu sobretudo no século XX.

O Município Corporativo tinha sido reconfigurado como elemento orgânico da estrutura administrativa estatal. Integrou o município social, cultural, pedagógico, mas salvaguardou uma margem de soberania como suplemento e alternativa à oferta escolar estatal. O prolongamento da escolaridade obrigatória trouxe novos compromissos para os municípios.

O local e a diversificação escolar

Com a Revolução Democrática (1974-1986), os municípios autonomizaram-se. Surgiram novos desafios à territorialização e à identidade municipalista, que conduziram à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986. Este ciclo decorreu sob o signo da massificação escolar. O quadro democrático favoreceu a autonomização local, intermunicipal, regional, inclusive com o Exterior. Mas, envolvidos como estavam na resolução da escolarização formal, da educação de adultos, da formação profissional, os municípios democráticos só nos anos subsequentes deram efetiva realização a iniciativas próprias. As dinâmicas socioculturais e o movimento associativo arrastaram os municípios para a supervisão e o financiamento de iniciativas de diversa índole.

Na década de 70, a expansão escolar ficou a dever-se fundamentalmente ao Ciclo Preparatório. O crescimento da escolarização não foi uniforme e tanto as assimetrias sociais quanto as regionais, tenderam a acentuar-se como indicam os dados cartografados no Atlas. Obrigados, por múltiplas razões a complementar e, em muitos casos, a ser suplemento no cumprimento da escolaridade obrigatória, os municípios empreenderam iniciativas diversas, qualitativa e

quantitativamente, diferenciadas. Correlativamente, houve desafios e funções que, no quadro de proximidade, integração e formação, os municípios não puderam menosprezar e sobre o que não existem estudos detalhados, tais sejam: a resposta ao crescimento da população escolar (onde se incluíram sectores infanto-juvenis e jovens-adultos refratários à escolarização regular); a oferta escolar e cultural a novos públicos imigrados ou neo-residentes; a oferta de uma componente educacional e cultural à terceira idade.

O cômputo de Escolas Primárias, referente ao final da década de setenta, é de 10.035. A cartografia corresponde a uma mancha escolar bastante mais irregular que o mapa anterior. Correlativamente, teve lugar uma grande concentração de edifícios escolares, pois que há uma redução acentuada, em relação ao mapa anterior. Ressaltam, por outro lado, as manchas de contiguidade intermunicipal. A cota de até 28 escolas por município é a mais generalizada no País, o que representa a progressiva concentração de classes num mesmo edifício escolar. Também muito dispersa no Portugal-Centro e Norte e no Litoral alentejano é a cota média de até 50 escolas por município. O Norte-transmontano e o Norte-atlântico até ao Porto, a região de Coimbra até ao Atlântico, o Leste estremenho e, de forma mais isolada, os concelhos de Guarda, Castelo Branco, Santarém, Abrantes, Odemira, Loulé continuaram a apresentar uma elevada densidade de escolas. Os concelhos com mais de 100 escolas eram Lisboa e Leiria, seguidos de Viseu, Bragança, Chaves, Barcelos, Montalegre, Vila Nova de Gaia, Pombal, Ourém e, um pouco abaixo, Vila Real e Guarda. Eram os mesmos centros geográficos já evidenciados no período do anterior. Com alterações pontuais, a tendência para o crescimento da rede escolar foi ficando contida.

Municipalismo e modernização escolar

Esta síntese congrega a historiografia do municipalismo e a história da educação. A dialética entre plano, consulta, autonomia, termos que foram frequentes na legislação e na documentação intermédia, correspondeu à contraposição entre o movimento de organização e complementaridade (produto do plano estatal), e o movimento municipalista resultante do princípio de subsidiariedade e da alternativa à oferta estatal de ensino. A municipalização teve um motivo estruturante, o do *município-pedagógico*, que, cruzado com a evolução da sociedade portuguesa, permite sistematizar a narrativa composta pela sequência histórico-pedagógica apresentada.

Com as transformações políticas que assinalaram a transição do Antigo Regime, os municípios, denominados em função da topologia e do estatuto, assumiram-se como representação,

formalizando e dando sequência às reivindicações das populações locais junto do poder central. A difusão dos ideários liberais favoreceu e tornou realidade o exercício da cidadania. Os municípios assumiram obrigações de fomentar a alfabetização associada à modernização da administração. Esta função/obrigação evoluiu para uma polarização de soberanias e poderes de decisão, consolidando estratégias e ideários autonómicos. No quadro corporativo do Estado, o município, também ele corporativo, devia favorecer a integração hierárquica, constituindo célula estruturante da nação e assegurando funções de complementaridade. Com a Revolução Democrática, os municípios portugueses foram investidos de novas competências em matéria de educação e de cultura, nomeadamente as de organizar e assegurar os transportes escolares dos alunos do Ensino Básico; a educação sociocomunitária; a Educação de Infância; a proteção da terceira idade.

A observação historiográfica e a cartografia por municípios, do campo da educação, designadamente da oferta escolar, tal como foi apresentada, desvela uma história com intermitências, mas torna possível inferir, reconstituir e descrever uma longa duração de municipalismo. A intermitência dos municípios no quadro nacional integra autarcismos e movimentos de externalização e internacionalização. No contexto regenerador e reformista de Oitocentos, o municipalismo foi complemento e internalização. Com a universalização do ensino e a universalização do modelo escolar, entre meados do século XX e a crise de final da década de 60, os municípios asseguraram a ampliação e o cumprimento da escolaridade obrigatória. Foram subsidiários do sistema estatal para novos públicos e para novos desafios escolares e culturais. Nos planos financeiro e logístico, como na materialidade, na sociabilidade, no urbanismo, o município educativo reificou e conferiu autenticidade à educação, por contraponto à virtualidade do global.

Houve matérias, organicidade e serviços que, desde a Europa moderna, estiveram conferidos aos municípios. Houve matérias que, não estando diretamente atribuídas, constituíram tradição e continuidade de práticas municipalistas. Os municípios criaram dispositivos para supressão de necessidades que não eram intrínsecas. Foram reserva logística e técnica em períodos de quebra e de alteração radical no funcionamento dos serviços e dois órgãos centrais. Na longa duração, observa-se uma continuidade que conferiu identidade histórica ao local educativo. Os municípios capitalizaram de forma integrativa, sequencial e prospetiva, as oportunidades e as circunstâncias para se transformarem e evoluírem. Foi o que sucedeu em matéria de educação, formação e escolarização. Desde o século XVIII que o *município pedagógico*, como meta-história e complexo transformativo, estava no horizonte. Há porventura um défice de memória e de documentação municipal, mas a história mostra que, nos planos local, regional, internacional,

os municípios portugueses estiveram em sintonia com as novas orientações. Que a história seja “mestra da vida” hoje poucos o creem, mas há lições da história. Eu tão só quis apresentar uma lição de história.

Projetos educativos municipais e administração local da educação

“Malhas que o império tece”

José Matias Alves²⁰

Introdução

Não é já a sociedade que está bloqueada como escrevi em 1970, é o seu sistema político-administrativo ou, melhor, o sistema das elites, e, neste sistema, é a inteligência que está bloqueada. É na mudança de inteligência que é preciso pois investir. (...) Os homens e as mulheres de hoje já não vivem num mundo de obediência e de respeito pelo poder.

O centro, por mais compreensivo que seja, é incapaz de controlar conjuntos tão complexos nos quais as pessoas estão implicadas. O extraordinário desperdício de recursos e de talentos cuja responsabilidade pertence às elites no poder tem a ver com a desconfiança congénita em relação à capacidade das pessoas inovarem” (Crozier, 1995).

É sobre o signo deste pensamento de Michel Crozier que, em larga medida, se organiza este texto. Mas não é apenas uma *razão técnica* relacionada com a eficácia que guia a defesa de uma outra forma de governação da ação social e educativa. É também uma *razão política* relacionada com o direito inalienável dos cidadãos poderem participar e decidir, *localmente*, nos assuntos que lhes dizem respeito. A tese explícita é, pois, a da defesa de uma outra forma de governar a educação articulando e conjugando três níveis – nacional, local e o organizacional – e fazendo do Projeto Educativo Municipal o instrumento de mobilização e congregação de vontades e recursos, de gestão de oportunidades de elevação das qualidades dos processos e resultados educativos.

²⁰ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

O enunciado organiza-se em cinco pontos: os pressupostos que orientam a visão; os limites e as limitações de uma administração centralizada; a descentralização e os processos de revitalização da cidadania e da democracia; os sentidos dos projetos educativos municipais e as condições de sucesso e, por fim, uma nota breve sobre o Programa *Aproximar* e os enredos de uma política que se foi *arrastando* na gestão de hesitações e contradições.

Os pressupostos

São seis os pressupostos de base que orientam e estruturam esta reflexão.

O primeiro tem a ver com a asserção de que *a soberania reside no povo*, aqui residindo o sentido basilar da democracia. Se o povo *é quem mais ordena*, então o seu poder tem de ser exercido diariamente, tem de participar nas deliberações que estruturam e regulam a vida social.

O segundo decorre diretamente do primeiro. A democracia não se esgota na eleição dos representantes do povo. A democracia representativa não dispensa a democracia participativa e deliberativa, antes a deve suscitar, sob pena de ir perdendo a sua legitimidade social e institucional.

O terceiro afirma que a cidadania se cumpre na ativação de uma democracia deliberativa. Não se trata apenas de ser ouvido, de expressar vontades e opiniões, de integrar órgãos de consulta, embora se reconheça a importância da escuta e da auscultação. Os cidadãos têm o direito de participar na tomada de decisões, têm direito a praticar o poder de decidir (e não apenas o dever de obedecer e de executar o *lhe mandam fazer*, numa lógica de socialização na dependência).

O quarto pressuposto rei vindica o princípio da subsidiariedade: tudo o que puder ser decidido a nível local não deve ser transferido para o nível central. Porque é ao nível local que melhor se conhecem os problemas, os contextos, as circunstâncias, as pessoas e os efeitos potenciais das decisões. E a ação política não tem, necessariamente, de se fundar na distância, na abstração, na impessoalidade, na uniformidade, atributos típicos de uma ordem burocrática centralizada.

O quinto afirma a convicção de que a descentralização, a participação nas decisões, a autonomia e a responsabilidade profissional e organizacional, a liberdade, a interação, a ação em rede são variáveis incontornáveis da territorialização das políticas de des envolvimento.

O sexto pressuposto afirma que toda a ação social e educativa é de natureza política: mobilizam ideologias, valores, interesses de natureza vária, sustentando-se ser preferível empreendê-las a nível local, porque mais controláveis e transparentes (do que nos opacos corredores do poder central).

Deste conjunto de pressupostos decorre uma certa visão política da ordem social e educativa que pode ser sintetizada nos dois quadros seguintes:

Quadro I – Perspetivas de análise social

Perspetiva “sistema”	Perspetiva “ação”
Ocupa-se dos sistemas e estruturas sociais O homem na sociedade Macroperspetiva	Ocupa-se da ação e integração social O homem na sociedade Microperspetiva
Preocupada com o problema da ordem social (como é que a sociedade se mantém coesa)	Preocupada com o problema do controlo humano sobre as instituições sociais
Ênfase nos sistemas globais de valores da sociedade	Ênfase nos significados sociais e na variedade de interpretações
Sublinha a realidade social objetiva	Sublinha a realidade social subjativa
Ênfase na ordem social como algo que é dado ou herdado do passado	Ênfase nos processos pelos quais as pessoas ativamente constroem e reconstróem a ordem social à volta delas

Adaptado de Watson, cit. in Pires, 1991

De facto, o olhar que observa a realidade alimenta-se de um conjunto de lentes que privilegia a perspetiva fundadora da “ação”, tendendo a colocar em segundo plano a perspetiva “sistema”. Isto não significa a rejeição do sistema e do seu poder estruturante e operante, condicionador e constrangedor. Mas significa que sem pessoas em interação não há sistema, que são as ações e as interações que constroem o sistema social, institucional e organizacional concreto, que a realidade não existe sem sujeitos e é uma múltipla e dinâmica construção pessoal.

Por outro lado, privilegia uma perspetiva social tributária de uma visão existencial do homem criador de si mesmo e da sociedade, da liberdade como forma de autonomia, criação e emancipação filiando-se num paradigma do conflito como fonte inspiradora e fundadora da ação e do desenvolvimento. Como é óbvio, o conflito é aqui entendido como dinâmica criadora de horizontes novos, como palco onde as vozes e os interesses podem ser enunciados e escrutinados, sendo um fator de desenvolvimento pessoal e social. Pelo contrário, o consenso tende a ser considerado como a manutenção de um *statu quo* que não incentiva a criação de condições de mudança positiva.

Quadro II – Perspetivas sociais

	Perspetiva do consenso	Perspetiva do conflito
Natureza da sociedade	Sociedade como sistema natural Natureza transcendente da sociedade, uma sociedade <i>sui generis</i> maior e diferente do que a soma das suas partes; a ausência de transcendência, assim como a ausência de controlo social significa <i>anomia</i> .	Sociedade como uma competição entre grupos com objetivos e perspectivas opostas. Conceção imanente da sociedade e das relações sociais; os homens são a sociedade; a sociedade é uma extensão do homem, o <i>habitat</i> do homem ; a transcendência da sociedade é equivalente à alienação do homem da sua própria natureza social.
Valores	Atitude positiva em relação à manutenção das instituições sociais.	Atitude positiva em relação à mudança.
Natureza do homem	<i>Homo duplex</i> , metade egoísta (natureza própria), metade altruísta (natureza socializada), sempre com necessidade de ser restringida para o bem comum.	<i>Homo laborans</i> , homem existencial, o criador de si mesmo e da sociedade mediante uma ação social prática e autónoma.
Imagem do homem e da sociedade	O bem social: equilíbrio, estabilidade, autoridade, ordem, crescimento quantitativo (<i>em equilíbrio dinâmico</i>).	Liberdade como forma de autonomia, mudança, ação, crescimento qualitativo.

Adaptado de Roger Dale, cit. in Pires, 1991

Em termos de perspetivas sociais, adota-se uma posição que privilegia uma ação conflitual, considerando-se a sociedade como uma competição entre grupos, organizações e instituições que não dispensam a cooperação, uma visão imanente da ordem social, um ser humano que se cria a si mesmo no jogo das interações, *um mundo da vida que não pode deixar de comandar (e subordinar) o mundo dos sistemas*.

É neste quadro ideológico que se vai ler o tema que estrutura o presente texto.

As características e as limitações de uma administração centralizada

Uma administração centralizada possui um conjunto de características marcadas pela *razão iluminada* e insensata que assume as características seguintes:

Uniformidade

Uma das características primeiras de uma ordem centralizada é a *uniformidade*. É suposto que o centro identifique os problemas e prescreva a solução universal. A solução universal é igual

para todo o território, para todas as instituições, para todas as pessoas. Em regra, considera-se que a igualdade é sinónimo de justiça. Mas tratar de modo igual o que é desigual, prescrever soluções uniformes só pode gerar mais desigualdade e injustiça. Por isso, a uniformidade é, muitas vezes, um entrave e um obstáculo ao desenvolvimento dos territórios, das instituições e das pessoas.

Impessoalidade

Para além da uniformidade, uma ordem centralizada pressupõe a impessoalidade. O centro não conhece as pessoas e as suas circunstâncias, possuindo apenas um conhecimento abstrato que se arrisca a não estar ao serviço das pessoas nas suas singularidades e diferenças. Esta ação impessoal é proclamada como um fator de isenção, objetividade e neutralidade sendo um dos argumentos comumente usados para se defender e perpetuar. Refira-se, no entanto, que estes atributos não dispensam o conhecimento das pessoas e das suas circunstâncias e que a justiça e a justeza são valores superiores à objetividade, neutralidade e até à isenção.

Uma governação por decreto

O *modus operandi* por excelência é uma governação por decreto, nas suas múltiplas extensões: leis, decretos, decretos-lei, portarias, despachos normativos, despachos... Ora, este modo de agir só pode operar na base da impessoalidade e uniformidade e ignora o poder dos atores em contexto. Ignora que, muitas vezes, as normas só podem ser aplicadas porque os atores as adaptam e recriam naquilo a que Lima (1991) designou de “infidelidade normativa”.

Afastamento das realidades

As características anteriores tendem a criar uma resposta virtual para os problemas, gerando um fosso entre as diferentes realidades (sociais, económicas, organizacionais, pessoais...) e a visão e a prescrição central. Este afastamento das realidades é fonte de ineficácia e de ilegitimidade, colocando em crise a sua existência.

Um comando e um controlo ineficaz

O comando e o controlo centralizado parte da convicção *científica* da possibilidade da existência do “*one best way*” para resolver problemas ou otimizar soluções. É esta a base do sistema de ação burocrática e de uma governação através do Diário da República. Mas, como já se sustentou, esta é uma visão mítica e que não recolhe sustentação empírica. Por isso, o comando centralizado é ineficaz e o controlo tende a ser meramente formal alimentando as lógicas do simulacro e das aparências.

Um excesso de regulamentação.

Dado o desconhecimento dos contextos e o modo de governação adotado, os sistemas centralizados estão condenados a uma contínua produção legislativa na tentativa de adaptação progressiva à realidade. Daí a teia de decretos e toda a sequência normativa que revoga no todo ou em parte, acrescenta, altera, reformula tornando difícil o entendimento da ordem jurídica prevalecente.

Um empobrecimento social e a desertificação das periferias

A ordem centralista é ainda sustentada pela suposta ausência de quadros locais capazes. Como refere Marcelo Caetano

A entrega de numerosas e complexas atribuições às autarquias locais requereria (...) a existência de um escol dirigente capaz de orientar sob todos os aspetos a administração autárquica: ora a verdade é que nas localidades de província sente-se cada vez mais a tendência de elementos de maior valia se deslocarem para as grandes cidades. Por este tipo de argumento a centralização perpetua-se, alimentando-se a si mesma: a fuga de pessoal qualificado causada pela centralização provoca um certo vazio cultural e social e nível local que reforça ainda mais a centralização (Marcelo Caetano, 1970, citado por Formosinho, 2005, pp. 33-34).

Esta ordem é pois fator de desperdício de vontades e inteligências disseminadas pelo território nacional sendo um entrave ao desenvolvimento.

Do Estado, das pessoas, do povo

Uma última nota, leva-nos a sustentar que o Estado é a forma organizada da vontade popular e que deve estar ao serviço da liberdade, do fomento da auto-criação, da autoria, do desenvolvimento endógeno. Como bem observa Baptista Machado:

A Igualdade sem Liberdade (sem o reconhecimento do direito de *auto-organização* e de *autodeterminação*) não conduziria senão a uma Democracia corrompida na sua própria raiz - e a uma deturpação da própria ideia de Democracia. Se o Estado deve ser do Povo, então a Liberdade (autodeterminação) tem de ser reconhecida como algo anterior e superior ao Estado (1982, pp 65).

Interessará ainda perceber a pregnância deste modelo de funcionamento estatal. A hipótese, certamente romântica mas não desprovida de relevância social e política, de Alexandre Herculano não deixa, no entanto, de possuir algum poder explicativo:

Na verdade, a doutrina de que o excesso de ação administrativa, hoje acumulada, deve derivar em grande parte do centro para a circunferência repugna aos partidos, e irrita-os. Sei isso, e sei porquê. Os partidos, sejam quais forem as suas opiniões ou os seus interesses, ganham sempre com a centralização. Se não lhes dá maior número de probabilidades de vencimento nas lutas do poder, concentra-as num ponto, simplifica-as, e, obtido o poder, a centralização é o grande meio de o conservarem. Nunca esperem dos partidos essas tendências. Seria o suicídio. Daí vem a sua incompetência, e nenhuma autoridade do seu voto nesta matéria. É preciso que o país da realidade, o país dos casais, das aldeias, das vilas, das cidades, das províncias acabe com o país nominal, inventado nas secretarias, nos quartéis, nos clubes, nos jornais, e constituído pelas diversas camadas do funcionalismo que é, e do funcionalismo que quer e que há de ser (Herculano, 1858).

A descentralização e a revitalização da cidadania e da democracia

Na perspetiva em que nos situamos, a descentralização é um outro nome da liberdade, uma condição basilar para a revitalização da cidadania e da democracia. Como refere Baptista Machado:

Salientemos mais uma vez esta conclusão que se extrai de tudo o exposto: a «descentralização» engendra um espaço de *participação* e de *negociação* que, dando voz e peso diversas *autonomias sociais*, opõe uma barreira ao totalitarismo maiorias (à «autocracia eletiva») e torna a democracia mais rica e mais humana, impedindo a «estatização» (Baptista Machado, 1982).

Por sua vez, António Nóvoa defende um ‘espaço público da educação’ em que a democracia tem de assumir uma natureza deliberativa (e não meramente participativa e consultiva):

Defesa de um espaço público da educação só faz sentido se ele for “deliberativo”, na aceção que Habermas (1989) deu a este conceito. Não basta atribuir responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas

tenham uma palavra a dizer, que elas tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos. A operacionalização desta ideia obrigará a equacionar formas de organização dos cidadãos, para o exercício destas missões, designadamente através dos órgãos locais de governo (Nóvoa: 2009).

Neste enquadramento da propositura de um *novo espaço público da educação*, o autor defende um novo contrato educativo e uma redefinição de papéis, compromissos e responsabilidades:

É nesta perspetiva que a proposta adquire todo seu sentido, abrindo para a possibilidade de um novo contrato educativo, cuja responsabilidade é partilhada por um conjunto de atores e de instâncias sociais, não ficando apenas nas mãos dos educadores profissionais. Se é verdade que a escola cumpriu, ao longo do século XX, um importantíssimo trabalho social, não é menos verdade que hoje se torna essencial evoluir no sentido de uma maior responsabilidade da sociedade (Nóvoa: 2009).

E o mesmo autor sustenta a necessidade de mudar de paradigma educativo:

É preciso abrir os sistemas de ensino a novas ideias. Em vez da homogeneidade e da rigidez, a diferença e a mudança. Em vez do transbordamento, uma nova conceção da aprendizagem. Em vez do alheamento da sociedade, o reforço do espaço público da educação.

Hannah Arendt escreveu que uma crise apenas se torna catastrófica se lhe respondermos com ideias feitas, isto é, com preconceitos (1972, p. 225). Tinha razão. O pensamento contemporâneo tem de ir além do já conhecido e alimentar-se de um pensamento utópico, que se exprime “pela capacidade não só de pensar o futuro no presente, mas também de organizar o presente de maneira que permita atuar sobre esse futuro” (Furter, 1970, p. 7) (Nóvoa: 2009b).

Aqui chegados, defende-se o espaço local como um território onde habitam, trabalham, convivem as pessoas que criam a ordem social e lançam sementes de possibilidades e onde existem instituições autárquicas legitimadas pela vontade popular.

De facto, não faz sentido desconvocar os poderes autárquicos de uma gestão das vontades, recursos e sinergias locais, de uma articulação das redes de educação e formação, de um apoio à melhoria dos processos e

resultados educativos que ocorrem nas diversas instituições educativas. O *espaço público de educação* que tem sido sustentado por diversos autores com destaque para Nóvoa (2013) e Barroso (2012) só pode ser concebido, praticado e desenvolvido numa escala local (municipal e/ou supramunicipal) e o *projeto educativo* com esta base territorial é o instrumento por excelência para pensar a educação num espaço e numa lógica de interceção e articulação com todos os outros subsistemas sociais que operam num determinado espaço (Alves e Cabral, 2013).

E é neste espaço e nesta nova visão que é possível assegurar uma mudança de lógica:

Esta nova visão permite operar uma mudança fundamental: passar da lógica de “operacionalidade” de programas de atividades mais ou menos desconexas, acessórias e por vezes folclóricas para uma lógica de projeto onde todas as atividades a realizar no município estão subordinadas a uma partilhada visão educativa para o concelho, e se articulam e comprometem para elevar os patamares do sucesso escolar e educativo de toda a população (Formosinho e Machado: 2005).

Os projetos educativos municipais podem ser a expressão das vontades locais que formam o todo nacional, o instrumento estratégico da gestão de recursos, das complementaridades e das sinergias em que o todo é mais do que a soma das partes, mas em que também não pode haver todo sem partes (Morin, 1987).

Aliás a ordem jurídica existente criou já o Conselho Municipal de Educação, recentemente revalorizado pelo Decreto-Lei nº 72/2015 de 11 de maio, e que assegura, em parte, esta possibilidade, como referem Formosinho e Machado:

O Conselho Municipal de Educação como órgão de coordenação concelhia da educação tem razão de ser como suporte organizacional enquadrador das escolas enquanto “organizações” educativas com autonomia relativa que prestam o serviço público de educação na área do concelho mas concebidas como locais não apenas de execução, mas também de produção de políticas e decisões educacionais.

O desafio reside, pois, em fazer convergir medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores e de favorecimento da participação dos cidadãos sem desresponsabilizar o Estado (2005, p. 159).

Os projetos educativos municipais: sentidos e condições de sucesso

O Projeto educativo Municipal vem conferir um sentido estratégico às ações educativas desenvolvidas no território, procurando identificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e as ameaças sendo um lugar de construção de convergências, de sinergias, de complementaridades, de construção de novas possibilidades de ação. Anote-se que a identificação explícita deste instrumento de planificação de ação previsto no DL n.º 72/2015, de 11 de Maio, sob a designação de Plano Estratégico de Educativo Municipal, contém muito maior relevância política e operacional do que o conceito de *carta educativa* que durante muitos anos foi o instrumento de gestão de uma rede local de edifícios escolares ao serviço de uma política educativa nacional. Como refere o preâmbulo deste Decreto:

Através do presente decreto-lei são por isso introduzidas duas alterações ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

Desde logo, passa a estar assegurada a participação no conselho municipal de educação de todos os diretores dos agrupamentos de escola ou escolas não agrupadas.

Além disso, o conselho municipal de educação passa a assumir um papel mais relevante de coordenação, quando exista no município um nível mais aprofundado de descentralização administrativa, mesmo que em fase de projeto-piloto, através de contratos interadministrativos de delegação de competências.

Com efeito, nestes casos, os pareceres do conselho municipal de educação podem eventualmente assumir um valor jurídico reforçado, podendo ainda ser criada uma comissão permanente, com competências de acompanhamento corrente e articulação dos municípios e dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Evidentemente que os decretos nunca conformam as realidades. Mas expressam uma certa visão política e podem abrir o jogo de novas possibilidades. Ensaaiemos, no entanto, a resposta à seguinte questão: porquê conceber, desenvolver e implementar um Projeto Educativo Municipal?

Primeiro argumento: porque o PEM pode permitir contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das

formas e das situações, 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 [i.e. de cidadania, de autoria...]. E pode ainda afirmar-se, na senda de Barroso (2012), que pode permitir 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). [Porque é aqui que podemos *des*envolver a nossa humanidade e a nossa comun idade]

Segundo argumento: porque nos preocupamos com o futuro da educação no nosso município e queremos gerar mais e melhores oportunidades de aprendizagem para todos; elevar as taxas e a qualidade do sucesso escolar; criar melhores condições para ensinar e aprender; criar a sinergia do *todo que é mais do que a soma das partes, mas também sem esquecer que não há todo sem partes* (Morin:1987).

Terceiro argumento: porque a *adversidade do(s) contexto(s)*, o insucesso e o fracasso escolares não são fatalidades impossíveis de combater, sendo nos tempos difíceis que mais precisamos de nos unir em torno de objetivos comuns, projetando a realidade que queremos construir (*ninguém se salva sozinho*).

Quarto argumento: porque queremos valorizar as instituições de educação e formação do município assumindo o PEM como fator de desenvolvimento de um território, dando visibilidade às dinâmicas de educação e formação em curso, celebrando os êxitos que vão sendo conseguidos e apoiando quem mais precisa numa lógica de discriminação positiva.

Quinto argumento: porque poderemos decidir fazer uso do nosso potencial criador, da nossa capacidade de sermos autores (e não meros executores...), imaginando novas formas de assumir e praticar as políticas educativas e formativas.

Isto significa que a nível municipal podemos ser capazes de criar e apoiar a existência de novos dispositivos de promoção do sucesso educativo.

Sexto argumento: porque queremos dotar de maior sentido prático e utilidade o trabalho que diariamente desenvolvemos, sabendo para onde caminhamos e sabendo que caminhando juntos damos um outro sentido à nossa ação, trabalhando menos, trabalhando melhor (o PEM não pode ser uma sobrecarga de trabalho; tem de dar *outro sentido* e alcance ao trabalho), porque trabalhando em conjunto podemos rentabilizar o potencial educativo e formativo do município. E uma gestão integrada dos recursos educativos permite evitar redundâncias e

impulsionar programas de educação/formação mais interativos e eficazes, clarificar o papel dos diferentes agentes educativos na implementação de políticas ativas integrais e projetos concretos de desenvolvimento pessoal e coletivo do potencial humano, ganhar tempo e recursos para que cada instituição possa desempenhar a sua missão com mais qualidade e melhores resultados.

Sétimo argumento: porque é nos “instantes do presente” que “o futuro se começa” (António Vieira), e não podemos demitir-nos da criação de *um outro tempo*, mais justo e melhor para todos (e não há futuro sem sujeitos).

Enunciados os argumentos que tornam sustentável um trabalho de construção, monitorização e avaliação do PEM, passamos a enunciar as possíveis linhas para a respetiva construção:

Como primeira linha de ação sustenta-se a centralidade de se conhecer, reconhecer e confiar nas capacidades, conhecimentos e inteligências dos atores sociais locais em termos institucionais e profissionais. A identificação dos *stakeholders* locais que detêm poder de mobilização e influência afigura-se como uma ação central para gerar dinâmicas de implicação e compromisso.

Como segunda linha de ação importa conhecer a realidade educativa do território (porque só podemos melhorar a partir deste conhecimento), passando por um diagnóstico participado (ver *o que normalmente se não vê*, no território, nas instituições, nas organizações...), coletando de dados sobre os indicadores-chave que podem fazer o retrato do nível educativo da população e da realidade dos diferentes estabelecimentos de educação e formação (vg. Taxas de aproveitamento, aprovação, abandono escolar, abandono escolar precoce, eficácia formativa, classificações internas/externas).

Este conhecimento, a nível municipal, é particularmente relevante porque, de um modo geral, os municípios não são chamados a analisar as realidades eminentemente escolares e, por exemplo, as suas taxas e qualidades de sucesso, deixando estes elementos ao cuidado dos estabelecimentos de ensino e ao Ministério da Educação. Mas, conhecer estas realidades e colocando-se na disposição de conhecer e de promover uma educação formal (e informal) de maior qualidade é uma dimensão essencial da iniciativa autárquica.

Projetar o futuro desejado para o território é a terceira possível linha de ação. Tendo realizado um diagnóstico e uma análise *swot* da realidade local, importa definir e consensualizar metas educativas para cada estabelecimento de ensino e para a globalidade do município, tendo como referência o ponto de partida, a referência nacional, a ambição, os meios e os compromissos

que forem sendo gerados. A definição de uma rede da oferta formativa que tenha em conta os projetos de desenvolvimento local, a procura de *mão-de-obra*, as necessidades de qualificação das pessoas é outro item importante na projeção do futuro para que a lógica da oferta não se sobreponha à lógica da procura social e empresarial.

Projetado, negociado e consensualizado o futuro, importa sistematizar as linhas de ação que permitam avançar na linha do horizonte traçado. A título meramente indicativo, os campos a planificar podem passar pelas ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o tecido social e empresarial, dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso, programas de aprendizagem ao longo da vida, prevenção do abandono escolar precoce, revalorização educativa dos recursos e equipamentos, identificação de linhas de Investigação sobre o Desenvolvimento da Educação, projetos de articulação curricular e institucional...

Definidas as linhas de ação, é necessário agir sobre a realidade, implementando dinâmicas concertadas nas várias linhas de ação.

Monitorizar e avaliar o PEM numa lógica de melhoria contínua é a última etapa de um processo de desenvolvimento educativo, de capacitação institucional, organizacional e profissional, de reforço das dinâmicas de auscultação, escuta, construção de compromissos.

Pensamos ainda que o PEM pode ser um bom instrumento para enfrentarmos 3 revoluções emergentes (Nóvoa, 2014): a revolução na aprendizagem, a revolução na sala de aula, a revolução nos modos de governação da educação.

A revolução na aprendizagem traduz-se numa deslocação do foco no ensino para as aprendizagens (dos alunos, mas também de todos os membros da “comunidade educativa”), procurando identificar as máximas oportunidades para aprender, no uso criativo das novas tecnologias de informação, numa maior individualização do ensino, na diferenciação pedagógica, na promoção da autonomia dos educandos, numa maior interatividade entre pares e entre sujeitos e plataformas digitais, no estabelecimentos de redes que potenciam os modos e as formas de aprender.

De facto, a escola do século XXI não poderá ser a escola do século XIX e XX. Tem de abandonar o seu modelo fabril de cadeia de montagem. O professor não terá já condições de se limitar a “dar a matéria e o programa”. Os alunos estarão muito entregues a si mesmos numa solidão existencial que terá de ser “curada”.

A revolução na sala de aula passa pela alteração nos modos de trabalhar (trabalho individual, de pares, de grupos de geometria variável, de pesquisas, de procura), pela prevalência de lógicas

que conjugam a cooperação e a competição, evoluindo-se de uma lógica de consumo para uma lógica de produção e de partilha.

A revolução no território, na cidade, no município passa pelo reconhecimento do “transbordamento da escola”, pela necessidade de pensar a educação para além da escola, de compreender todas as dimensões educativas que existem na cidade e na sociedade. Como refere, António Nóvoa:

“A escola (enquanto instituição) continua a trabalhar como se não fizesse parte de um conjunto imenso de possibilidades educativas. Precisamos de uma escola mais modesta, que entenda que as cidades - o território...- têm um potencial educativo imenso”. (Nóvoa: 2014)

O programa *Aproximar* e os enredos das políticas

O Programa Aproximar, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013 de 19 de março é a tentativa do Governo responder ao estado de quase-calamidade pública em que se encontra a gestão de instituições centrais periféricas, como são as escolas ²¹. Não porque estas não saibam ou não queiram assumir um novo protagonismo na direção das suas práticas educativas. O estado em que encontram deriva, em larga escala, de continuarem reféns de um poder que as ignora e desautoriza, que age a destempo e muitas sem critério e que as asfixia na parafernália de plataformas e de controlo. Anote-se, no entanto, que a execução deste programa, no que à educação diz respeito, tem sido particularmente desastrosa, por muitas razões. Destaco algumas: porque num contrato de descentralização de competências entre o Governo e os municípios, se faz depender a sua aprovação do consentimento de todos os conselhos gerais das escolas de um concelho; porque o contrato interadministrativo é feito sob o signo da delegação de competências (que podem ser sempre avocadas) e não de efetiva descentralização de poderes e recursos; porque para haver contrato todas as escolas do município têm de ter um “contrato de autonomia” com a Direção-Geral (para ficar protegida pelo centro contra as investidas do local); porque equipara, em termos de legitimidade política, uma escola a uma autarquia; porque a matriz que regula a distribuição de competências entre o Ministério da Educação, o território municipal e as escolas não prevê explicitamente um órgão local (que não o executivo municipal) que assuma essas competências; porque se funda em

²¹ Esta sequência textual é retirada de José Matias Alves, *Municipalização da Educação? Um novo paradigma para o governo da educação*. *Público*, 24 novembro 2014.
<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/municipalizacao-da-educacao-um-novo-paradigma-para-o-governo-da-educacao-1677262>

preconceitos e desconfianças que destroem qualquer hipótese de contrato. Infelizmente, os negociadores do Governo não viram o que vê, por exemplo, o presidente da Câmara de Óbidos: “não concordamos com a lógica da municipalização, porque o que nós procuramos é um novo modelo de governação assente numa certa territorialização através do Conselho Municipal da Educação, cujas competências e composição terão de ser distintas do que são hoje” (PÚBLICO, 20 de novembro de 2014, p. 6).

Isto é: o que pelo menos alguns Municípios querem é um outro modelo de governação da educação, liberto da asfixia do poder central e do arbítrio do executivo municipal (leia-se do presidente da Câmara). Porque reclama um conselho municipal de educação com poderes deliberativos e onde têm assento os diretores das escolas, representantes de professores, representantes das associações de pais, de centro de emprego e formação profissional, da autoridade de saúde municipal, e naturalmente do executivo e da assembleia municipal. Porque sabe que a educação tem de ser uma responsabilidade efetiva de todos. E é deste poder real de deliberação que o Ministério de Educação tem medo. Tem medo que as escolas se associem a todos os *stakeholders* municipais e participem de forma ativa e deliberativa na construção do seu futuro. Em última instância, o Governo parece ter medo da liberdade, da democracia e da deliberação. E isto nada tem a ver com o fantasma da municipalização. Tem tudo a ver com a revitalização da democracia e da escola realmente pública que dará seguramente melhores respostas aos seus múltiplos públicos.

Anote-se ainda que as novas competências a assumir pelos municípios são, fundamentalmente, competências que têm sido exercidas pelos órgãos centrais do Ministério da Educação e Ciência; que neste processo, as escolas não podem perder competências, a não ser que elas próprias vejam vantagens em ser o município/Conselho Municipal da Educação (em que estão presentes) a exercer algumas delas (por questões de escala, eficiência, mais-valias, maior envolvimento sociocomunitário, recursos...), que é desejável que este processo de descentralização acrescente novas competências às escolas e contribua para o reforço da sua autonomia.

Não temos ainda dados empíricos que sustentem esta visão. Assim como também não existem evidências para os que afirmam que se trata de uma desresponsabilização do Estado central, de uma ingerência pedagógica nas escolas, de uma subordinação dos poderes autárquicos aos poderes centrais.

Em termos de mero exemplo de orientação para a ação verificamos que a transferência de competência para a esfera do município está longe de corresponder ao conceito e à concretização da ideia de municipalização da educação. Do que se trata nos 15 contratos

interadministrativos de transferência de competências dos serviços centrais para o território municipal é de transferir poderes de participação, auscultação e deliberação para o executivo municipal, para o conselho municipal de educação e para as escolas e agrupamentos de escolas. Ignorar ou escamotear esta realidade documental só pode ser atribuído a um viés intelectual e ideológico. Veja-se o caso do município X:

Tabela I: Distribuição de competências entre os atores centrais e locais

Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
A1. Planejamento Estratégico	1 Definição geral de políticas educativas nacionais			Delibera
	2 Definição do Plano Estratégico Educativo Municipal		Delibera*	
	3 Elaboração e atualização da Carta Educativa		Delibera*	
	4 Definição do Projeto Educativo dos AE/E	Delibera		
	5 Elaboração do plano anual e plurianual de atividades e respetivo relatório anual de atividades	Delibera		
	6 Definição do plano de formação anual ou plurianual contínua de professores	Delibera		
	7 Definição do plano de formação de pessoal não docente, pais e encarregados de educação	Consulta	Delibera	
	8 Definição dos limites referência quantitativos e financeiros anuais para a rede escolar e recursos humanos	Consulta	Delibera	Aprova
	9 Definição da rede escolar e da oferta educativa e formativa	Consulta	Delibera*	
	10 Elaboração e aprovação de recomendações para o PDM - ações imateriais, espaços públicos e equipamentos de educação formal e não formal		Delibera	
	11 Conceção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando participado pelo MEC		Delibera	Aprova
	12 Conceção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando baseado em receita do Município		Delibera	Consulta
	13 Elaboração de pareceres e recomendações para a melhoria da educação	Consulta	Delibera*	
A2. Políticas de avaliação institucional	1 Identificação dos níveis e estruturas de avaliação institucional e respetivas competências			Delibera
	2 Conceção do referencial e instrumentos de autoavaliação	Delibera	Consulta*	
	3 Implementação e monitorização do processo de autoavaliação dos AE/E	Delibera		
	4 Comunicação de informações necessárias aos serviços do MEC com vista ao acompanhamento de política educativa	Delibera		
	5 Avaliação da informação quantitativa sobre desempenho escolar dos alunos e dos AE/E disponibilizada pela plataforma MEC	Consulta	Delibera*	
	6 Avaliação externa dos AE/E			Delibera
	7 Fiscalização aos AE/E			Delibera
A3. Relação escola/comunidade	1 Definição de normas e critérios para o estabelecimento de parcerias socioeducativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho	Consulta	Delibera*	
	2 Estabelecimento de protocolos de cooperação, formação em contexto de trabalho e socioeducativos nos AE/E e entre AE/E e a comunidade	Delibera	Consulta**	
	3 Elaboração de projetos de parceria para a realização de estágios de inserção profissional ou sociocultural	Delibera	Consulta	
	4 Conceção e concretização de estratégias de prevenção relativas a potenciais grupos de risco	Delibera	Consulta	
	5 Identificação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e conceção e concretização de estratégias de prevenção e ação	Delibera	Consulta	
	6 Organização e humanização dos espaços escolares	Delibera	Consulta	
	7 Criação de dispositivos adequados à circulação da informação nos AE/E e entre AE/E e comunidade	Delibera	Consulta	
	8 Definição e dinamização de rede de parcerias num quadro de cooperação e suporte à escola e à formação profissional	Consulta	Delibera*	
	9 Estabelecimento de parcerias locais e/ou regionais para assegurar a gestão integrada de recursos técnicos especializados, nomeadamente na área da educação especial e de alunos cegos e de baixa visão	Consulta	Delibera	
	10 Estabelecimento de protocolos para a concretização de componentes curriculares específicas de caráter vocacional e/ou profissionalizante	Delibera	Consulta	
	11 Estabelecimento de acordos com o tecido económico-social local para a implementação de estágios e de prática simulada	Delibera	Consulta	
	12 Divulgação dos resultados de boas práticas - benchmarking	Consulta	Consulta	
	13 Gestão do processo de realização de estágios no âmbito da formação inicial de professores, conjuntamente com as instituições de Ensino Superior	Consulta	Consulta	Delibera

Domínio de
intervenção

Ação concreta / competência

AE/E

Município

MEC

B1. Administração e Gestão escolar	1. Definição de princípios orientadores para administração dos AE/E			Delibera
	2. Criação de estruturas de gestão suplementares de apoio a nível Municipal		Delibera	
	3. Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino		Delibera*	
	4. Definição dos procedimentos da ação disciplinar do pessoal não docente		Delibera	
	5. Identificação e criação das estruturas de gestão curricular (organização do processo de ensino, equipas educativas, ...)	Delibera		
	6. Definição do perfil profissional e funcional dos coordenadores pedagógicos	Delibera		
	7. Seleção e designação dos coordenadores pedagógicos	Delibera		
	8. Definição dos perfis profissionais e funcionais de coordenadores de equipas docentes, orientadores educativos, tutores, etc.	Delibera		
	9. Definição de critérios para a organização dos grupos de alunos (ciclo, ano, ...)	Delibera	Consulta	
	10. Criação de equipas de projeto	Delibera	Consulta	
B2. Gestão dos Recursos	1. Definição de critérios para a organização e gestão dos recursos	Delibera	Consulta	
	2. Definição de critérios para a organização e gestão da rede escolar municipal	Consulta	Delibera*	
	3. Definição, implementação e gestão do plano anual de transportes escolares	Consulta	Delibera	
	4. Implementação e gestão de circuitos especiais de transporte	Consulta	Delibera	
	5. Gestão dos processos de ação social escolar	Delibera	Consulta	

Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
C1. Desenvolvimento do Currículo	1. Definição do currículo mínimo nacional, orientações gerais e objetivos/metodologias curriculares das diversas áreas disciplinares			Delibera
	2. Definição de componentes curriculares de base local, incluindo as ofertas de formação profissional e atividades de complemento	Consulta	Delibera*	
	3. Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos	Delibera	Delibera*	
	4. Planificação anual das componentes do ensino profissional e formação em contacto de trabalho	Consulta	Delibera*	
	5. Elaboração e concretização de projetos integrados de gestão do currículo (organização das cargas horárias, articulação horizontal e vertical, ...)	Delibera		
	6. Definição das orientações metodológicas de cada disciplina do plano de estudos	Delibera		
	7. Programação das ofertas curriculares de base local no âmbito da gestão flexível do currículo	Delibera	Consulta	
	8. Definição de conteúdos, metodologias, atividades e avaliação das componentes curriculares de base local	Delibera	Consulta**	
	9. Organização de visitas de estudo e intercâmbios escolares	Delibera		
	10. Autorização de realização de visitas de estudo ao estrangeiro, intercâmbios escolares, ou no país além de 3 dias	Delibera	Consulta**	
	11. Conceção de projetos de natureza trans e interdisciplinar	Delibera	Consulta**	
	12. Conceção, organização e concretização de medidas de apoio socioeducativo	Delibera	Consulta	
	13. Aprovação de estratégias de apoio para alunos com dificuldade de aprendizagem	Delibera	Consulta	
	14. Gestão flexível e adaptada na lecionação do apoio ao estudo e da oferta complementar no 1.º Ciclo, e na organização das atividades de enriquecimento curricular, nos termos da legislação em vigor	Delibera	Consulta	
	15. Constituição temporária de grupos de alunos de homogeneidade relativa, em qualquer ciclo de estudos ou nível de ensino	Delibera		
	16. Programação uma oferta própria de formação vocacional e profissional	Delibera	Delibera	
	17. Definição do plano de formação de professores	Delibera	Consulta**	
	18. Definição do plano de formação do pessoal não docente	Delibera	Consulta	
	19. Implementação de projetos, experiências e inovações pedagógicas, em função dos recursos humanos disponibilizados	Consulta	Delibera*	
C2. Avaliação Pedagógica	1. Definição do regime de avaliação dos alunos			Delibera
	2. Conceção e realização de instrumentos de avaliação sumativa externa dos alunos			Delibera
	3. Conceção e realização de instrumentos de avaliação sumativa interna dos alunos	Delibera		
	4. Conceção, organização e execução de apoios à aprendizagem	Delibera		
	5. Desenvolvimento de métodos e instrumentos adequados de avaliação aos alunos em consonância com o Projeto Educativo	Delibera		
	6. Gestão dos processos de avaliação externa dos alunos (exames nacionais, participação no PISA, ...)	Delibera		Aprova

Domínio de intervenção

Ação concreta / competência

AE/E

Município

MEC

D1. Organização administrativa	1. Definição de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E	Consulta	Delibera*	Aprova
	2. Emissão de parecer sobre o número de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E em função do valor referência estabelecido	Consulta		Delibera
	3. Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos	Consulta	Delibera	
	4. Gestão e implementação do processo de matrícula	Delibera	Consulta	
	5. Autorização de matrícula fora de prazo e cobrança de emolumentos	Delibera		
	6. Gestão do processo de colocação de alunos	Delibera	Consulta	
	7. Autorização de dispensa de Educação Moral e Religiosa Católica / outras e de Língua Estrangeira a alunos vindos do estrangeiro	Delibera		
	8. Decisão sobre suspensão e reduções curriculares em casos excepcionais e autorização de permutas de frequência de língua estrangeira	Delibera		
	9. Decisão de lavrar certidões a partir dos termos de avaliação arquivados	Delibera		
D2. Organização pedagógica	1. Definição das regras de constituição de turmas	Consulta	Delibera*	Aprova
	2. Constituição de turmas	Delibera	Consulta**	
	3. Apreciação do respeito da constituição de turmas em função do valor referência estabelecido			Delibera
	4. Definição de regras de elaboração dos horários	Delibera	Consulta**	
	5. Elaboração dos horários	Delibera		

Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
E1. Humanos	1 Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local	Consulta	Delibera	
	2 Alocação de professores a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE/E	Delibera		
	3 Alocação de pessoal não docente a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE/E	Delibera	Consulta	
	4 Recrutamento de pessoal não docente	Consulta	Delibera	
	5 Avaliação do desempenho de professores	Delibera		
	6 Avaliação do desempenho do pessoal não docente	Delibera	Delibera	
	7 Definição e realização de programas de formação contínua para professores	Delibera	Consulta	
	8 Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal não docente	Delibera	Consulta	
	9 Autorização de acumulação de funções de pessoal não docente	Consulta	Delibera	
	10 Contratação de serviços educativos especializados a afetar a determinados projetos de AE/E (autoavaliação, SPO)	Consulta	Delibera	
	11 Organização e manutenção atualizada de banco de dados do pessoal não docente dos AE/E	Delibera	Consulta	
	12 Recolher os dados estatísticos do professores e pessoal não docente			Delibera
	13 Coadjuvação, quando necessária, em disciplinas estruturantes no 1.º Ciclo e em qualquer disciplina dos 2.º e 3.º Ciclo, de acordo com os recursos humanos disponíveis	Delibera		
	14 Substituição de serviço letivo entre docentes, por ausência de algum professor, com o objetivo de, no final de cada ano letivo, ter completado o número de aulas previstas	Delibera		
	15 Atribuição da redução da componente letiva, para garantir o desempenho eficaz e eficiente de determinados cargos de administração e gestão escolar, bem como de coordenação curricular e pedagógica	Delibera		
	16 Atribuição de prémios de desempenho, no âmbito de ganhos de eficiência	Consulta	Delibera	
E2. Materiais	1 Definição de tipologias-base de equipamentos fixos			Delibera
	2 Definição de normas para aquisição de equipamentos fixos	Consulta	Delibera	
	3 Seleção e aquisição de equipamentos fixos	Consulta	Delibera	
	4 Definição de regulamentos para a utilização dos equipamentos fixos	Consulta	Delibera	
	5 Decisão sobre a realização de obras de manutenção e conservação dos estabelecimentos de ensino	Consulta	Delibera	
	6 Realização de projetos e obras de construção e ampliação de escolas	Consulta	Delibera	Consulta
	7 Decisão sobre a realização de obras de remodelação e ampliação dos estabelecimentos de ensino	Consulta	Delibera	
	8 Seleção e aquisição de mobiliário e equipamento escolar	Delibera	Consulta	
	9 Seleção e aquisição de economato e material pedagógico	Delibera	Consulta	
	10 Realização dos concursos e processos de aquisição de bens de consumo para os AE/E	Consulta	Delibera	
	11 Autorização de transferência de bens móveis e equipamentos entre AE/E	Consulta	Delibera	

Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
E3. Orçamentais (Gestão da parcela do OE a atribuir + orçamento privativo)	1 Recebimento de verbas do Orçamento de Estado para pagamento de recursos humanos e outras despesas	Consulta	Delibera	
	2 Concepção e elaboração de protocolos de apoio financeiro ao projeto da escola (mecenato)	Delibera	Consulta	
	3 Aceitação de liberalidades ao AE/E	Delibera		
	4 Geração e gestão de receitas próprias	Delibera		
	5 Gestão orçamental e de recursos financeiros	Consulta	Delibera	
	6 Utilização de excedentes orçamentais, com obrigatoriedade de parte dessa percentagem ser investida em melhorias logísticas	Consulta	Delibera	
	7 Realização de correções excecionais dos apoios sócio económicos, decorrentes de alterações sócio económicas, ou outras que possam condicionar a obtenção de sucesso escolar	Consulta	Delibera	
E4. Gestão do Espaço e Tempo	1 Definição do calendário escolar			Delibera
	2 Definição de critérios para a organização das unidades base do tempo escolar (fração de hora, dia, semana, quinzena...)	Consulta	Delibera	Aprova
	3 Gestão autónoma do calendário escolar tendo em conta os dias globais da atividade	Delibera		
	4 Definição das regras de gestão da carga horária dos docentes	Consulta	Consulta**	Delibera
	5 Atribuição de crédito horário e definição das regras para a sua utilização	Delibera	Informado	
	6 Definição de crédito horário global para apoio educativo e atividades de gestão	Informado	Informado	Delibera
	7 Gestão flexível das cargas horárias curriculares globais	Delibera		Consulta
	8 Organização flexível dos espaços	Delibera		
	9 Definição das cargas horárias (dia/semana) dos alunos	Delibera		
	10 Autorização de alterações dos horários dos professores do 1º ciclo	Delibera		
	11 Homologação de horários dos professores que prestam serviço em equipas de educação especial	Delibera		
	12 Definição sobre a duração de tempos livres	Delibera		

Delibera Responsável pela deliberação / execução

Aprova Autoridade para aprovar

Consulta Precisa de ser consultado

Informado Precisa de ser informado

* A realização desta ação/competência por parte do Município está sujeita a parecer obrigatório e vinculativo do CME - Conselho Municipal de Educação

** A realização desta ação/competência por parte do Município está sujeita a parecer do CME - Conselho Municipal de Educação

Realizando a agregação da distribuição de competências entre os Agrupamentos de Escolas/Escolas, Conselho Municipal de Educação, Executivo Municipal, e serviços centrais do MEC obtemos a seguinte distribuição:

Quadro I - Distribuição dos poderes de deliberação (no território municipal X)

Domínios de intervenção	AE_E	CME *	Município	MEC
A.1 Planeamento estratégico	3	5	2	1
A.2 Políticas de avaliação Institucional	3	1	0	2
A.3 Relação escola-comunidade	9	2	1	1
B.1 Administração e Gestão Escolar	6	1	2	0
B.2 Gestão recursos	2	1	3	0
C.1 Desenvolvimento do Currículo	15	4	1	0
C.2 Avaliação Pedagógica	4	0	0	1
D.1 Organização administrativa	6	1	1	2
D.2 Organização pedagógica	3	1	0	1
E.1 Gestão de Recursos Humanos	9	0	5	1
E.2 Gestão de Recursos Materiais	2	8	1	1
E.3 Gestão do Orçamento	3	1	4	0
E.4 Gestão do Espaço e do Tempo	7	8	0	2
	72	33	20	12

* Obriga a um parecer vinculativo do Conselho Municipal de Educação

Como se observa pela distribuição de competências, pode concluir-se, sem sombra para dúvidas, pelo menos no plano da orientação para ação e da consignação contratual:

- Que os agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas veem o seu poder de deliberação expressivamente aumentado;
- Que o conselho municipal da educação (com a participação dos diretores dos agrupamentos/escolas) reforça de forma significativa o seu poder de vinculação, constituindo-se, no plano formal, um órgão de regulação sociocomunitária da educação;
- Que o Executivo municipal acaba por concentrar poucos poderes de deliberação, e não intervindo nas áreas essencialmente pedagógicas;
- Que os serviços centrais do MEC acabam por ter de abdicar do poder de decisão em numerosas matérias.

É certo que na ação concreta, a realidade assumirá certamente configurações muito mais complexas. Mas, de momento, (leia-se no ano de 2015) não é possível nem legítimo sustentar as teses da municipalização, da usurpação de competências pedagógicas às escolas, da privatização e de todo o rol de acusações que foram feitas.

Não obstante estas evidências empíricas, têm sido encenadas no espaço público 3 visões que estão em competição e conflito:

A que vê este processo como uma perigosa municipalização e desresponsabilização do estado central, fonte de reforço das desigualdades e retomando *curiosamente* o argumento de Marcelo Caetano de que os municípios não estão preparados:

“Receamos que se trate de um perigoso retrocesso na prossecução de um objetivo de educação de qualidade com igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, tendo em atenção as desigualdades de capacidades que se conhecem entre regiões e municípios e que se repercutirão necessariamente, na qualidade das respetivas ofertas educativas e na disponibilidade dos apoios sociais” (Silva: 2015, p. 125).

A que vê este processo como uma perniciosa emergência da lógica da privatização e do mercado educativo, como alguns analistas sustentam e sobretudo a Fenprof e os seus sindicatos:

Estes são apenas alguns exemplos que reforçam a preocupação de muitos quanto à possibilidade de, num país como o nosso, onde existem municípios com níveis muito diferenciados de desenvolvimento económico, social e cultural, e onde a educação nem sempre é vista como uma prioridade, se poder passar a responsabilidade pela educação para as autarquias – um caminho que potenciará o acentuar de assimetrias e desigualdades e a desresponsabilização do Estado pelo financiamento da educação pública. Convém não esquecer que a “concessão de escolas às autarquias” é a primeira medida da chamada reforma do Estado para a educação (a que se juntam a criação de escolas independentes, a aplicação do cheque ensino ou a aplicação do novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, entre outras) – medidas que, a concretizar-se, terão forte impacto na desregulação do nosso sistema de ensino, favorecendo a sua privatização (Fenprof, 2015)²².

A que vê este processo como a possibilidade de uma regulação sociocomunitária da educação, como uma construção cidadã da resposta aos problemas locais, da convocação e implicação de atores e organizações em prol de uma educação mais contextualizada, mais autónoma e mais justa (e não apenas no âmbito da razão técnica de mais eficiência e eficácia da ação), como no

²² http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_272/Cat_0/Anexos/5-FENPROF-Posicao_Municipalizacao.pdf

plano teórico têm sustentado Barroso (2012), Alves e Cabral (2014), Nóvoa (2009). Ainda neste plano, Joaquim Azevedo (2007) afirma:

Em particular no campo da educação (desde a educação da infância, compreendendo uma autêntica aprendizagem ao longo de toda a vida), se nos detemos na regulação estatal e descuidamos a regulação sociocomunitária, corremos riscos muito sérios de ineficácia e de ineficiência, pois são em boa medida os atores locais e a sua capacidade de mobilização que dinamizam a procura social e local de educação e que podem acompanhar e controlar o desempenho da oferta educacional. Acompanhando a heterogeneidade dos territórios, os processos locais de regulação sociocomunitária são muito complexos e, em geral, imprevisíveis, coexistindo uma enorme multiplicidade de conexões entre grupos de interesse e atores individuais. Esta conectividade multiforme e, em geral, flexível e debilmente articulada, é a expressão de pequenas redes cuja ação é fundamental quer no jogo de interesses, quer na entreaajuda, quer na mobilização cidadã em prol do bem comum (pais, famílias, jovens, professores, autarquias, empresas, associações, museus, centros de saúde, bibliotecas, fundações, etc.). A participação dos atores em presença e a regulação autónoma, local, sociocomunitária, formal (p. ex. Conselhos Municipais de Educação) e informal (p. ex. redes de cooperação e projetos comuns entre instituições) constituem um dos esteios para a melhoria da qualidade da educação, em coerência com as orientações políticas nacionais e a intervenção reguladora do Estado (Azevedo (2007).

Importa referir que estes 3 cenários não estão fechados, podendo haver modalidades mistas, e concretizações de geometria variável em função das lógicas de ação localmente predominantes.

Como é próprio de uma ação eminentemente política, o quadro acional pode assumir a configuração que Brunsson (2006) caracterizou como “hipocrisia organizada” e que Lima (2006) assim caracteriza:

a "organização política" remete para abordagens não convencionais que realçam as dimensões ambíguas e certas dimensões políticas das organizações, tais como a incerteza, o dissenso e o conflito, o choque de racionalidades, a débil articulação entre ideologias, decisões e ações, o

carácter fragmentado da organização, agora conceptualizada como um sistema aberto muito dependente do seu ambiente institucional, com fronteiras diluídas ou porosas, ou que mesmo não distinguem entre organização e ambiente. Os discursos e as decisões, o diálogo, e não os meios técnicos e instrumentais, são os seus produtos mais relevantes, em busca de resposta positiva às normas e exigências ambientais, consideradas inconsistentes e contraditórias. Esta capacidade de refletir na organização, isomorficamente, as inconsistências ambientais, mais do que produzir ação coordenada e eficiente (como no caso da "organização ação"). permite-lhe assegurar a sua legitimidade. À resposta não técnica, não integrada e não uniforme às inconsistências entre discursos, decisões e ações típicas das organizações políticas, através de desarticulações mútuas, chamou o autor (Nills Brunsson) hipocrisia organizada (Lima: 2006).

Como notas finais podem sustentar-se as seguintes:

O processo de reconfiguração dos poderes do Estado no campo da educação está em curso, coexistindo várias lógicas de ação;

A evolução recente, no quadro do Programa Aproximar, foi o palco de duas visões antagónicas: as que defendem a perpetuação dos poderes centrais e as que sustentam a possibilidade de outro modo de governação local;

As orientações para a ação e as matrizes de distribuição de competências entre os poderes centrais e locais permitem afirmar que os agrupamentos de escolas e o conselho municipal de educação ganharam expressivas competências de deliberação.

Esta evidência pode abrir caminho a uma efetiva descentralização de competências e a uma construção local de projetos educativos mais participados e mais eficazes. O tempo da ação política, no campo da educação, pode enfim ter chegado ao local. Têm agora a palavra as instituições e os atores.

Referências bibliográficas

Alves, J. M (2014). Municipalização da Educação? Um novo paradigma para o governo da educação. *Público*, 24 novembro 2014.

- Alves, J. M. e Cabral, I. (2014). Os projetos educativos municipais: o caso da Área Metropolitana do Porto. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 101-144
- Azevedo, J. (2007). A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação. Comunicação ao Encontro da Arrábida
(...) <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/3078/1/Autonomia%20das%20Escolas%20regula%C3%A7%C3%A3o%20Sociocomunit%C3%A1ria.pdf>
- Baptista Machado (1982). Participação e descentralização, Democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina
- Barroso, J. (2005). A regulação da educação. In Barroso, J. (org.). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa. Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2012). *Comunicação seminário de apresentação pública do Projeto Educativo de Gondomar*. Janeiro, 2012
- Brunsson, N. (2006). *A hipocrisia organizada – os grupos em ação: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA
- Crozier. M. (1995). *LA crise de l' Intelligence – Essai sur l' impuissance des élites à se réformer*. Paris : InterEditions
- Fenprof (2015) Posição sobre a Municipalização. Acesso em 17 de outubro de 2015.
http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_272/Cat_0/Anexos/5-FENPROF-Posicao_Municipalizacao.pdf
- Formosinho, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In *Administração da educação – lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto : ASA,
- Herculano, A. (1858) *Carta aos Eleitores do Círculo Eleitoral de Sintra por ... (Extraído do Jornal do Commercio)*, Lisboa
- Morin, E. (1987). *O Método – A natureza da natureza*. Lisboa: Publicações Europa-América
- Lima, L. (1991). Produção e reprodução de regras: normativismo e infidelidade normativa na organização escolar. *Inovação*. Vol IV, nº 2-3, pp. 141-153
- Lima, L. (2006). Prefácio à edição Portuguesa de Brunsson (2006).

- Nóvoa, A. (2009). *Professores – Imagens do futuro presente*. Lisboa: EDUCA
- Nóvoa, A. (2009 b). Educação 2021: para uma história do futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*. 49
- Nóvoa, A. (2014). A escola que conhecemos vai desaparecer. *Educar*. Acesso 17 de outubro de 2015. <http://www.educar.editorasegmento.com.br/materia/9303/%E2%80%9Ca-escola-que-conhecemos-vai-desaparecer%E2%80%9D>
- Pires, E. L. (1991). Perspetivas sociológicas. in Eurico Lemos Pires, Sousa Fernandes e João Formosinho (org), *A construção social da educação escolar* (pp.35-47). Rio Tinto: Edições ASA
- Silva, M. (2015). Por uma sociedade educativa – discurso de encerramento, *Pensar a educação*. Lisboa: Educa, pp. 119-134

Referências legislativas

- Decreto- Lei 72/2015 de 11 de maio-Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa
- Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013 de 19 de março – Programa Aproximar

A ação de consultoria em projetos locais

Projetos Educativos Municipais

Cristina Palmeirão²³

Introdução

O texto que se apresenta resulta da ação de Consultoria Científica e Pedagógica desenvolvida em três municípios. Um trabalho elaborado no campo de ação do Protocolo entre o Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas, Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa (SAME-FEP-UCP) e a Área Metropolitana do Porto (AMP), com a finalidade de realizar o “Programa de Apoio à Elaboração, Desenvolvimento e Avaliação de Projetos Educativos Municipais e do Projeto Educativo Metropolitano”.

Neste contexto, tomamos como referência empírica a ação de consultoria desenvolvida em cada um dos três municípios. Um labor que, dada a sua natureza, impôs uma metodologia plural e uma contextualização de natureza qualitativa com recurso a diversas técnicas de recolha e análise de dados.

Em cada município, o princípio era sempre o mesmo. Ativar a participação e “referenciar, congregar e potenciar a ação educativa e formativa” (cf. Referencial do Projeto Educativo Municipal, 2013).

1. Consultoria Científica e Pedagógica

1.1. O princípio

A ação de consultoria científica e pedagógica em foco neste texto nasce no âmbito do Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas e ancora-se na missão de produzir conhecimento e a melhoria

²³ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

das escolas. Enquanto dinâmica, estrutura-se em equipas de trabalho e por eixos ou programas de ação/intervenção, lideradas por um coordenador.

Neste horizonte, a filosofia de trabalho proposta visa, fundamentalmente produzir conhecimento no campo da educação e formação e assegurar a consultoria externa na planificação, realização e avaliação de projetos educativos, no caso, projetos educativos municipais (PEM).

1.2. As lentes teóricas

Em termos teóricos, as coordenadas para o exercício da consultoria científica e pedagógica são diversas. Neste horizonte, a matriz da consultoria SAME constrói-se em sintonia com o protocolo/projeto que a sustenta e assenta em valores de singularidade e no compromisso de potenciar redes de interação para o desenvolvimento dos seus territórios.

Enquanto conceito aglutinador, a consultoria na literatura coeva e didática assume perspetivas e serviços diversos (Carvalho & Ramôa, 2012). Lurdes Rodrigues, num trabalho de 2012, ao sistematizar a proposta de Segóvia (2010), apresenta os aspetos que distinguem as principais abordagens – racional, facilitadora e colaboração (p. 132). Na matriz do modelo colaborativo, a metodologia baseia-se e assenta no trabalho articulado entre o conselheiro e a atuação da(s) equipa(s) de forma a privilegiarem a avaliação de diagnóstico e as oportunidades para a participação ativa.

No caso presente, a finalidade foi o desenvolvimento de projetos locais na lógica dos princípios das cidades educadoras. E, o sentido era descobrir o potencial que existe em cada concelho, em cada organização e em cada pessoa, na esperança de uma resposta local concertada com a máxima das sociedades globais.

No trabalho desenvolvido, reconhecemos que a base teórica convocada confere especial atenção aos mecanismos de carácter eclético e a procedimentos ativos e abertos (Machado, Palmeirão, Alves & Vieira, 2013). Porquanto “assenta numa racionalidade crítica e assume uma perspetiva de compromisso social, dialética e comprometida” como enfatiza Joaquim Machado (2015: 39) sustentado nos escritos de outros autores (e.g. Escudero & Moreno, 1992; Segóvia, 2007).

Nesta perspetiva, a função do consultor do SAME está matizada por universos de ação e/ou de intervenção que, conforme os contextos, vincula a sua ação a dinâmicas mais ou menos estruturadas. A atitude profissional emerge na/da dialética que, em cada contexto, se gera para

a melhoria e cujo sentido fica próximo do “amigo crítico” como preferem significar MacBeath, Meuret, Schratz e Jakobsen (2005). Seja como for, a relação é de apoio para o sucesso e, nesse compromisso, aciona e desenvolve distintos papéis no sentido de, por exemplo, preparar os grupos para repensarem e elaborarem os instrumentos de trabalho e manterem o equilíbrio entre questões pessoais e questões de ordem profissional. Enquanto elemento externo, o consultor científico, encoraja a troca de ideias e cria a oportunidade para melhorar a coerência entre os diversos pontos de vista (Palmeirão & Carneiro, 2012: 146), variando consoante o momento e as exigências nomeadas em cada município.

2. A consultoria PEM em ação ...

2.1. Um protocolo e uma filosofia de trabalho

A dinâmica e a prática de consultoria científica e pedagógica que aqui convocamos, desenvolve-se no âmbito do projeto “Apoio ao Programa Elaboração, Desenvolvimento e Avaliação dos Projetos Educativos Municipais e do Projeto Educativo Metropolitano” e decorre do protocolo entre o SAME-FEP-UCP e a AMP.

De setembro de 2012 a dezembro de 2013, o compromisso cumpriu-se segundo e seguindo um roteiro edificado em ordem à construção de um projeto educativo municipal representativo de um querer coletivo, fundado no paradigma da educação para todos e ao longo da vida. Otimizar o potencial criativo foi a máxima que animou toda a ação. “Nas sociedades complexas atuais, a participação em projetos comuns ultrapassa em muito a ordem do político em sentido estrito” (Delors, *at al*, 1997: 52).

Por uma mudança de paradigma educativo, há que encorajar todos e cada um a criar percursos de aprendizagem mais holísticos e a aceitar a premissa das cidades educadoras. Significa isto que “a educação não é só uma preocupação do sistema educativo mas sim um instrumento social e cultural imprescindível para a coesão comunitária e pessoal” (Villar, 2001: 14). Em termos gerais, o que se ambiciona é “uma ação territorial integrada num projeto amplo, a concertação público-privada, a assunção de novas competências por parte dos municípios, e a criação e desenvolvimento de todos os mecanismos possíveis de comunicação e participação de cidadania” (Idem, 15), cujos pilares assumem aqui uma sequência e uma lógica de desenvolvimento encadeado de forma a operar os objetivos de uma matriz educativa plural e congruente com a dinâmica do consenso que permite avançar num projeto educativo municipal (Figura 1).



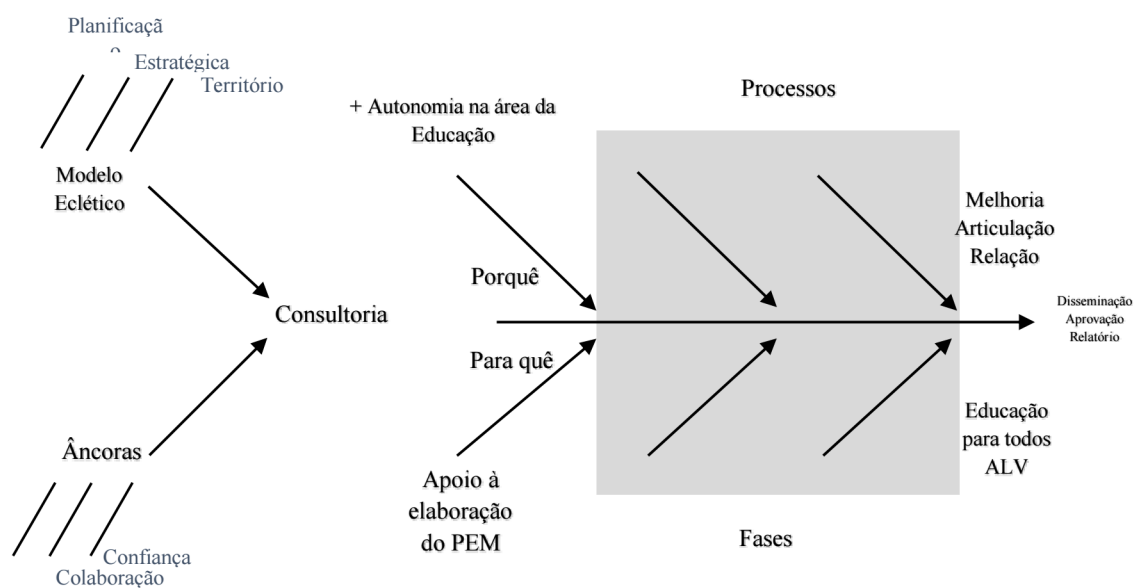
Figura 1. Princípios de desenvolvimento

Uma dinâmica de funcionamento que se desenvolveu imersa no debate entre grupos e/ou instituições, envolvendo as principais forças do conselho a fim de pensarem em conjunto a corresponsabilização e transversalidade da educação.

2.2. Contexto e roteiro da ação

Em coerência com a natureza e princípios do projeto e a matriz de consultoria adotada pelo SAME/AMP, delineamos e desenvolvemos um roteiro de consultoria flexível, assente em bases de funcionamento capitais como são o diálogo, a participação, o compromisso e a disponibilidade (Esquema 1).

Esquema 1. Roteiro de trabalho



2.3. Fases e procedimentos

Criar as bases para a construção do PEM exigiu uma fase propedêutica de apresentação/esclarecimento do PEM e a definição da estrutura/índice a adotar, primeiro com os elementos da equipa PEM restrita e, posteriormente, com outros atores/parceiros educativos. A este propósito Segóvia (2001), diz-nos que “a construção do projeto nasce de uma fase de sensibilização, formação, debate e construção de um sonho comum” (p. 9).

A heterogeneidade dos contextos e das gentes gerou a oportunidade para a implementação e desenvolvimento de dinâmicas de consultoria desiguais e para a aplicação de várias técnicas de produção de dados. Dada a diversidade e a dimensão alargada das áreas em análise, houve que criar questões-chave que, passo a passo, permitiram a elaboração do PEM.

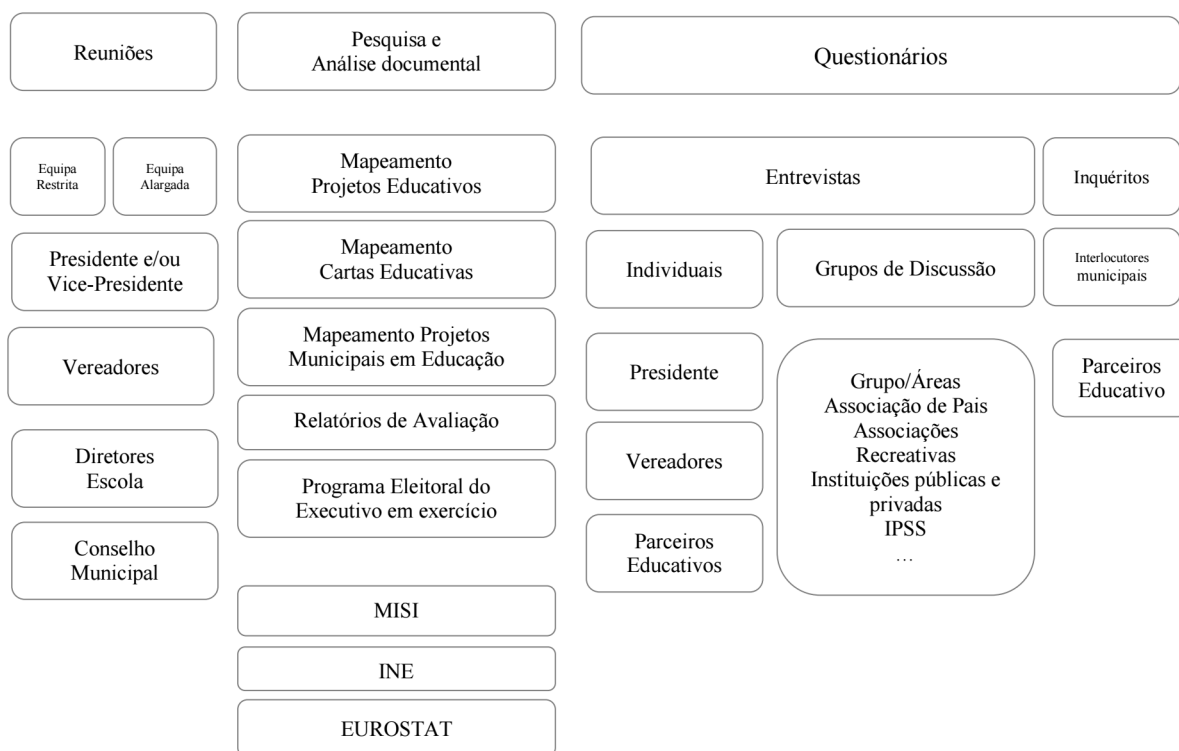
2.4. As questões-chave

Ao longo de todo o processo de construção do PEM, as questões-chave foram, essencialmente cinco:

1. O que nos singulariza;
2. O que nos potencia;
3. O que nos (i)mobiliza;
4. Mais-valia do PEM e
5. Prioridades e projeto

Uma estratégia que determinou focos de mobilização e de implicação *sui generis* em cada município e com cada equipa. Inicialmente, foram desenvolvidas sessões de trabalho sob a forma de reuniões, pesquisa e análise documental e, mais tarde, pela realização de questionários sob a forma de entrevistas (individuais e/ou grupos de discussão) e/ou inquéritos conforme mapeado no esquema 2.

Esquema 2. Mapeamento das técnicas de recolha de dados



Efetivamente, a resposta às questões foram sendo operacionalizadas com formatos diversos, umas vezes em sessões de apresentação alargada (e.g. Conselho Municipal de Educação, Diretores escolas/agrupamentos), outras em grupos de discussão (e.g. Presidentes e/ou representantes de Juntas de Freguesia, Representantes das Associações de Pais, Representantes das Associações Desportivas), outras ainda sob a forma de questionário *online* ou por telefone. A intenção era provocar a reflexão e individualmente ou em grupo (restrito ou alargado) pensar o sentido da ação e o que verdadeiramente importa focar – pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. Uma análise verdadeiramente estratégica e focada no essencial. Mais, a fórmula eficaz para implicar o maior número possível de pessoas e estimular a construção esclarecida do PEM e uma dialética crescente de interação e de cruzamento de fontes (escritas e orais).

A quantidade e a qualidade dos materiais gerados – quantitativos e qualitativos, determinou, em cada município, o recurso de instrumentos de análise e de interpretação plurais e a participação de diversos profissionais.

Paulatinamente, a dinâmica da relação e da construção do PEM, foi sendo desenvolvida e alargada, assumindo formas de comunicação, num exercício e esforço capaz de captar (e cativar) o interesse até dos mais céticos sobre o significado e propósito do PEM.

3. O papel do consultor é ... de conselheiro científico e pedagógico

No âmbito deste trabalho, o papel assumido foi, na maioria das vezes, o de conselheiro científico, de orientador e o de ativador das dinâmicas de participação, por via da partilha de saberes e de experiências no campo em e com outras ações de consultoria precedentes e igualmente exigentes. Com este propósito, desenvolvemos atividades de auscultação e de participação interpessoal e interdisciplinar, sempre com o objetivo de promover a abertura do grupo/equipa a pensamentos divergentes e alternativos que pudessem fomentar a reflexão para a ação. A ideia era construir uma visão sistémica dos processos de ensino e de aprendizagem e, assim, o ensejo para novas perspetivas educativas e o desenvolvimento dos indivíduos e das comunidades.

Com uma visão de globalidade e de forma progressiva fomos, através de sessões periódicas de trabalho conjunto, construindo relação e conquistando a confiança necessária para promover o trabalho colaborativo e avançar no caminho de/para a elaboração de um projeto educativo municipal (Figura 2).



Figura 2. Princípios da consultoria

Neste processo de consultor científico e pedagógico entre os interlocutores e o conjunto das ações para a construção do PEM, adotamos uma dinâmica de trabalho cooperativo e de reflexão. Obviamente, cada equipa formulou as suas próprias abordagens de integração e ou de otimização de recursos e de saberes, construindo linhas de força que sustentarão, certamente, a singularidade e a necessidade de cada contexto.

Conclusões

A experiência de consultoria vivida com cada um dos municípios é diversa e implicou lógicas de trabalho diferenciadas. A pluralidade de contextos gerou a necessidade de construir estratégias e dinâmicas de participação desiguais. O compromisso foi desafiar para o pensamento crítico e para os processos de análise e de ação estratégica, em ordem ao desenvolvimento do concelho, sustentados pelas potencialidades e oportunidades que cada um foi capaz de identificar.

Aos poucos, o(s) projeto(s) foram sendo construídos, partilhados e discutidos. Uma ação complexa e muito exigente, porquanto havia que recolher e sistematizar (inúmeros) dados, gerar momentos de reflexão partilhada e, obviamente, encontrar e fortalecer o potencial criativo de cada organização/instituição.

Na prática, os constrangimentos deram lugar a novas oportunidades e desafiaram todos e cada um a pensar diferente e a perspetivar o presente para o futuro de cada pessoa.

A ideia máxima que perdura é a de que a Consultoria Científica e Pedagógica que desenvolvemos em cada município, com cada projeto, com cada equipa, é aquela que anima a filosofia de trabalho do Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas (SAME). Isto é, nas palavras do seu coordenador, José Matias Alves, “produzir conhecimento no campo da educação e formação (...)” e, desse modo, “desenvolver outra cultura educativa” (Alves, 2012: 22).

Referências bibliográficas

- Alves, J. (2012). Tecendo os caminhos da melhoria dos processos e resultados educativos. Das ilusões nefastas às utopias gratificantes. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Porto: UCP, pp. 7-27.
- Alves, J. & Roldão, M. (Coord.) (2015). Escolas e Consultorias. Percursos de desenvolvimento. Porto: UCP

- Carvalho, A. & Ramôa, M. (2012). Ambiguidades nos discursos e nas práticas de assessoria. Um olhar sobre dois anos de consultoria em agrupamentos TEIP. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Porto: UCP, pp. 103-124.
- Delors, J. et al. (1997). *Educação um Tesouro a Descobrir. Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*. Porto: Asa
- MacBeath, J.; Meuret, D.; Schratz, M. & Jakobsen, L. (2005). *A história de Serena. Viajando rumo a uma escola melhor*. Porto: Asa
- Machado, J. (2014). Modos de intervir nas escolas. Potencialidades e desafios da consultoria externa. Alves, J. & Roldão, M. (2014). *Escolas e consultorias. Percursos de desenvolvimento*. Porto: UCP
- Machado, J.; Palmeirão, C.; Alves, J. & Vieira, I. (2013). A assessoria externa nos Territórios Educativos. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional. Gestão e Organização Escolar*. Porto: UCP, pp. 155-174.
- Escudero, J. & Moreno, J. (1992). *El asesoramiento a centros educativos. Estudio evaluativo de los equipos psicopedagógicos de la comunidade de Madrid*. Madrid: CECCAM.
- Rodrigues, L. (2012). Os consultores externos dos TEIP2 – representações do papel da assessoria e das experiências de trabalho com as escolas. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. (Nº11), Porto: UCP, pp. 125-140.
- Segóvia, J. (2001). Asesoramiento y encuentro profesional en el aula. *Revista de de curriculum y formación del profesorado*, 5, 1, pp. 1-25
- Segóvia, J. (2007). Asesoría educativa: modelos processos. In, Costa, J. et al. (2007). *A Assessoria em Educação em Debate*. Aveiro: UA.
- Segóvia, J. (2010). Comprender y redireccionar las prácticas de asesoria. *Revista Iberoamericana de educación*, 54, pp. 65-83.
- Villar, M. (2001). *A cidade educadora. Nova perspectiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget



CATÓLICA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
E PSICOLOGIA

PORTO

www.uceditora.ucp.pt