

**III Congreso Ibero-Americano de Política y Administración
de la Educación**

**III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração
da Educação**

GESTIÓN PEDAGÓGICA Y POLÍTICA EDUCATIVA

Desafíos para la mejora de la formación y
profesionalización de los educadores.

Zaragoza, 15, 16 y 17 de noviembre de 2012



**Fórum Europeo de
Administradores de
la Educación del
Estado Español**

anpae
Associação Nacional de
Política e Administração da
Educação



**Fórum Português
de Administração Educacional**



MESAS REDONDAS PLENARIAS

Mesa Redonda plenaria

Política y gestión educativa en Íbero América

A DIRECÇÃO DA ESCOLA – TENSÕES NO PRESENTE, DESAFIOS PARA O FUTURO¹

João Barroso

Universidade de Lisboa

INTRODUÇÃO

Os directores escolares são confrontados hoje com um conjunto de alterações, a montante e a jusante do contexto em que exercem a sua acção, que condicionam claramente a sua missão e funções, as competências mobilizadas, os procedimentos utilizados e os resultados obtidos.

Essas alterações incidem, em particular, sobre: os modos de regulação das políticas públicas de educação; as práticas de gestão; e os processos pedagógicos. No primeiro caso, estamos perante a emergência de novos modos de regulação, com o surgimento do “estado avaliador” que substitui o controlo *a priori* através das normas, por um controlo *a posteriori* através dos resultados. No segundo caso, assistimos à mudança de paradigma no modo como são concebidas a organização e a gestão, com a substituição do “modelo burocrático” por formas alternativas de tipo pós-burocrático. No terceiro caso, verifica-se um aumento da flexibilidade do currículo e da diversificação das estratégias pedagógicas, tendo em vista lidar com a heterogeneidade crescente dos públicos e promover a adequação dos percursos escolares às características dos alunos.

¹ O presente texto é uma versão preliminar e abreviada da minha intervenção oral no III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação (Saragoça, 22 de Outubro de 2012) que integra alguns contributos de outras publicações recentes de minha autoria, de que saliento Barroso, 2011, 2012 e Barroso e Carvalho, 2009. Uma versão final e mais desenvolvida deste texto será elaborada após o Congresso.

Neste sentido, os desafios que se colocam hoje à gestão e à liderança das escolas só podem ser resolvidos no quadro de um conjunto mais vasto de medidas políticas que ultrapassam o campo restrito da escola e dos seus responsáveis. Entre essas medidas salientamos pela sua relevância: a reconversão do papel do Estado e da sua administração, reforçando a sua função de regulação e de garantia dos princípios e objectivos gerais, de correcção das desigualdades e de compensação distributiva dos recursos; a promoção da descentralização territorial e administrativa, com uma efectiva transferência de competências e de recursos para os municípios ao nível da provisão e da regulação local do sistema de ensino; a garantia de uma efectiva autonomia organizacional da escola no contexto da sua multidependência funcional e da multirregulação política (estado, autarquia, “*stakeholders*” e comunidade interna); a qualificação dos gestores escolares, a profissionalização dos professores e outros agentes educativos, o reforço da participação de pais e alunos.

Deste vasto conjunto de questões que constituem o contexto da minha reflexão sobre as políticas de administração e gestão escolar irei abordar aqui hoje (e tendo em conta o tempo disponível) o efeito que as transformações no modo de regulação das políticas públicas têm tido nas funções e no trabalho do director².

A HIBRIDEZ DAS FORMAS DE REGULAÇÃO

Durante grande parte do século XX, a configuração e o funcionamento da escola pública foi objecto de uma regulação de tipo burocrático-profissional assente numa combinação da regulação burocrática do Estado e da sua administração, exercida pelas normas, pela regulamentação e pela acção dos seus agentes, com a regulação profissional, exercida pelos professores detentores do saber pedagógico necessário à educação das crianças e dos jovens³.

² Tratando-se de um Congresso Ibero-americano convém referir que existe uma abundante literatura sobre as políticas de administração e gestão escolar, em ambos os lados do Atlântico, em espanhol e em português, que é impossível citar aqui. No que se refere a autores portugueses e no contexto do tema da presente conferência são de referir, a título de exemplo: Afonso (2003), Antunes (2005), Antunes e Sá (2010), Formosinho *et alli* (2005), Lima (2011), Lima e Afonso (2002), Neto-Mendes (2004).

³ Desde a minha tese de doutoramento sobre a evolução da administração dos liceus entre 1836 e 1960, em Portugal (Barroso, 1995) que tenho vindo a pôr em evidência (a partir da investigação empírica) esta dupla dimensão (burocrática e pedagógica) da regulação da política educativa. Para um desenvolvimento desta abordagem consultar igualmente Barroso 2000 e 2005 (capítulo III).

Neste tipo de regulação o director exercia as suas funções, simultaneamente, enquanto representante do Estado, e enquanto representante do corpo docente (*primus inter pares*). Ao primeiro (Estado) ia buscar a sua autoridade, aos segundos (docentes) ia buscar a sua legitimidade.

A acção do director combinava, portanto, uma dupla racionalidade:

- Uma racionalidade estatal de tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como "um serviço do Estado", sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central directa (através do seu corpo de funcionários e inspectores) ou mediatizada através do director da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos.

- Uma racionalidade corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como "uma organização profissional", com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, e onde o director exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador-delegado do poder central.

A esta regulação burocrático-profissional tem-se vindo a sobrepor na última década um outro tipo de regulação, a regulação pós-burocrática⁴.

Estes novos modos de regulação caracterizam-se sobretudo pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores. Como afirma Maroy (2006) "A valorização dos resultados, a busca da eficácia são privilegiadas por comparação com as regras do direito. A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. Entramos num regime de "performatividade (Ball) onde o que importa são os resultados tangíveis, mensuráveis, justificáveis. (...) Por outro lado, os modos de coordenação e de controlo criados para orientar as condutas dos diversos actores, já não se baseiam exclusivamente no controlo de conformidade dos actos à regras e procedimentos, nem na estandardização das normas e na autonomia profissional do professores como acontecia com o sistema burocrático-profissional» (p. 54)

⁴ A emergência da regulação pós-burocrática no domínio das políticas educativas actuais de vários países europeus foi um dos resultados da investigação realizada no âmbito do projecto *Regulateducnetwork* que contou com a participação de uma equipa portuguesa que coordenei na então Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Consultar a este propósito, a síntese da investigação feita pelas várias equipas participantes, na obra organizada por Maroy (2006), bem como Barroso (2006) e Barroso, org. (2006).

O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados. Assiste-se igualmente ao desenvolvimento da “regulação pelos instrumentos” (boas práticas, contratos, avaliação, etc.).

TENSÕES ACTUAIS

Neste momento assistimos à coexistência destes diferentes modos de regulação (burocráticos, profissionais e pós-burocráticos) o que agrava a complexidade da gestão escolar, produzindo efeitos contraditórios e tensões no ofício do director. Entre esses efeitos destacam-se: a “injunção paradoxal” e a “diversidade de referenciais” (ver a este propósito Barroso, 2011b).

No primeiro caso, o conceito de injunção paradoxal (ou duplo constrangimento), desenvolvido pela Escola de Palo Alto, refere-se a situações em que os actores estão sujeitos a ordens contraditórias (para obedecer à injunção tem que desobedecer) o que pode provocar disfuncionamentos patológicos de tipo esquizofrénico. Como assinala, a este propósito, Marechal-Gardez (2004), retomando as reflexões de Watzlawick sobre os modelos de comunicação: *«O duplo constrangimento coloca o chefe do estabelecimento de ensino numa posição esquizóide induzida pelas injunções paradoxais. A escolha deixa de ser possível: já não é “a” ou não “a”, mas a” e não “a” (convém recordar que a possibilidade de escolha é que distingue a injunção contraditória da injunção paradoxal onde a escolha não é possível). Estamos perante uma verdadeira patologia que tende a produzir um efeito paralisante exactamente contrário ao objectivo inicial. Além disso, o risco do duplo constrangimento é de perenizar o carácter esquizofrénico do funcionamento burocrático.»* (p.2)

São múltiplos os exemplos de situações deste tipo com que são confrontados os directores das escolas em Portugal (currículo flexível - exames nacionais; centralização administrativa – contratos de autonomia; promover o projecto mas sacralizar o decreto; etc.). Do mesmo modo, os directores são confrontados na sua acção com várias temporalidades que têm de gerir simultaneamente, como lembra Anne Barrère (2006): o tempo longo do projecto e o tempo curto das micro-decisões; o ano escolar, os períodos, os dias e as horas; a temporalidade da urgência e a temporalidade da rotina; o tempo da inovação e o tempo da execução; o tempo individual e o tempo colectivo (reuniões); etc. Ou ainda, têm de

desempenhar tarefas conflituais, como por exemplo: tarefas administrativas, relacionais, decisórias; dirigir os professores, os alunos e o pessoal não-docente; interagir com a administração, com as autarquias, com as famílias, com associações e empresas locais.

No segundo caso, é ao nível da sobreposição da regulação burocrática com a regulação pós-burocrática que mais se evidencia esta dupla injunção. Um bom exemplo disso, em Portugal, encontra-se nas políticas de autonomia das escolas que, como tenho referido em vários textos (Barroso, 2004, 2007, 2011a), foram introduzidas de modo centralizado, segundo uma lógica “top down” (ordeno-te que sejas autónomo) e coexistem com formas de administração burocrática totalmente opostas aos referenciais em que assenta a autonomia escolar. Como assinala Marechal-Gardez (2004): «*De facto a instituição valoriza autonomia mas avalia a conformidade. A mensagem é, por isso, dupla: “tomem iniciativas, mas que correspondam às directivas”, ou então “podem fazer o que quiserem, desde que façam o que eu vos disser.”*» (p.2)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Sem pôr em causa a necessidade de introduzir alterações no modo como são governadas e geridas as nossas escolas é importante chamar a atenção para o facto de a defesa da chamada “modernização da gestão” ser utilizada, muitas vezes, como pretexto para reduzir o funcionamento democrático das instituições educativas. Em abstracto, poderíamos dizer que as duas preocupações (modernização e democracia) não são antagónicas. Isto é, nada obrigaria (antes pelo contrário) que o desejo de uma maior eficácia e qualidade do serviço público prestado pela escola fosse incompatível com a democraticidade do seu funcionamento e a equidade da sua acção. Contudo, a análise política e a investigação

empírica têm mostrado (nos mais diversos países e contextos) que as medidas de “modernização da administração pública”, não passam, muitas vezes, de uma simples recomposição do poder e controlos perdidos pela administração, sem que em nada se alterem as relações de dependência entre administradores e administrados e, pior ainda, muitas vezes à custa do próprio funcionamento democrático das instituições e da lógica de serviço público.

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

Um bom ponto de partida para uma reconceptualização da gestão escolar poderá ser a valorização da dimensão política e comunitária da escola pública, libertando-a quer da burocracia estatal quer da concorrência mercantil, e fazendo do gestor escolar um mediador local de interesses e valores, na construção da cidadania democrática.

No caso do director isso significa que ele dever ser capaz de, por um lado, assegurar uma “regulação de proximidade” sobre a escola, garantindo a realização dos fins do serviço público de educação. Por outro, ele deve ser capaz de exercer uma liderança a todos os níveis que permita reforçar as lideranças individuais dos diversos membros e dar-lhes um sentido colectivo em função de uma missão claramente definida. Isto só é possível com o reforço da dimensão político-social do trabalho do director (com o fim de assegurar o compromisso necessário à construção de um bem comum local) e com a prática de uma liderança transformacional, distributiva e pedagógica (Barroso,2005, Costa, 2000) que mobilize os membros da organização escolar para a melhoria dos processos e dos resultados das aprendizagens dos alunos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, N. (2003). “A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública”. In: João Barroso, org. *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições ASA.

ANTUNES, F. (2005). “Regulação Supranacional e Governação da Educação: Dimensões Europeias”. In: *A Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, nº. 5- 2005, pp. 6-19.

ANTUNES, F. e SÁ, V. (2010). *Públicos Escolares e Regulação da Educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão

BARRERE, A. (2006). *Sociologie des Chefs d’Établissement*. Paris: PUF.

BARROSO, J. (1995). *Os Liceus: organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian. (2 volumes).

BARROSO, J. (2000). “Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif”. In: *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, janvier, février, mars 2000, pp. 57-71
http://www.inrp.fr/edition-electronique/archives/revue-francaise-de-pedagogie/web/fascicule.php?num_fas=8

BARROSO, J. (2004). “A autonomia das escolas uma ficção necessária”. In: *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17(2), pp. 49-83. (publicada em 2005).
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/374/37417203.pdf>

BARROSO, J. (2005). “Liderazgo y autonomia de los centros educativos”. In: *Revista Española de Pedagogia*, año LXIII, nº 232, septiembre-diciembre, pp. 423-442.
<http://revistadepedagogia.org/2007060260/vol.-lxiii-2005/nº-232-septiembre-diciembre-2005/liderazgo-y-autonomia-de-centros-educativos.html>

BARROSO, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, J. (2006). “La régulation de l’éducation comme processus composite: le cas du Portugal”. In: Maroy, Christian. *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF, pp. 281-314.

BARROSO, J. (2007). “L’autonomie et la gestion de l’école publique: entre le marché, le managerialisme et la démocratie”. In: Jean-Louis Derouet et Romuald Normand, dir. *L’Europe de l’éducation: entre management et politique*. Lyon: Institut National de Recherche Pédagogique, pp. 85-100.

BARROSO, J. (2011a). “Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008)” In: J. Barroso & N. Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão. Pp 27-58

BARROSO, J. (2011b). “Da política baseada no conhecimento, às políticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente.” In: Dalila Andrade de Oliveira e Adriana Duarte, orgs. *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, pp. 91-116.

BARROSO, J. (2012). “La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique. Le cas de Portugal.” In: *Revue Internationale d’Éducation – Sévres*, nº 60, septembre 2012, pp. 55-64.

BARROSO, J. org. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA | Unidade de I&D de Ciências da Educação.

BARROSO, J. e CARVALHO, L. M. (2009). “La gestion de centros de enseñanza obligatoria em Portugal ». In: Joaquín Gairín Sallán (Coordinador). *La gestion de centros de enseñanza obligatoria en IberoAmerica*. Barcelona: RedAge (Red de Apoyo a la Gestión Educativa). Serie Informes, pp. 126-137. <http://www.redage.org/files/adjuntos/Readage.pdf>

COSTA, J. (2000). “Liderança nas Organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas”. In: J. Costa, A. Mendes, A. Ventura (Eds.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (págs. 15-33). Aveiro: Universidade de Aveiro.

FORMOSINHO, J., FERNANDES, A. Sousa, MACHADO, J. e FERREIRA, F. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.

LIMA, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

LIMA, L. e AFONSO, A. (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.

MARECHAL-GARDEZ, D. (2004). *Un nouveau rôle du chef d'établissement : animer une équipe. Les enjeux du paradoxe autonomie/dépendance*. Disponível on line em <http://www.inrp.fr/biennale/7biennale/Contrib/longue/423.pdf>

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

NETO-MENDES, A. (2004). “Regulação estatal, auto-regulação e regulação pelo mercado: subsídios para o estudo da profissão docente”. In: Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António, Ventura, Alexandre. *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 23-33.

RESUMO

Os directores das escolas são confrontados hoje com um conjunto de alterações, a montante e a jusante do contexto em que exercem a sua acção, que condicionam claramente a sua missão e funções, as competências mobilizadas, os procedimentos utilizados e os resultados obtidos. Essas alterações incidem, em particular, sobre: os modos de regulação das políticas públicas de educação; as práticas de gestão; e os processos pedagógicos. Por isso, os desafios que se colocam hoje à gestão e à liderança das escolas só podem ser resolvidos no quadro de um conjunto mais vasto de medidas políticas que ultrapassem o campo restrito da escola e dos seus responsáveis. É no quadro desta reflexão mais geral sobre as políticas de administração e gestão escolar que irei centrar a minha

atenção no efeito que as transformações nos modos de regulação das políticas públicas têm tido nas funções e no trabalho do director.

NOTA BIOGRÁFICA

JOÃO BARROSO – Vice-reitor da Universidade de Lisboa e professor catedrático do Instituto de Educação da mesma Universidade. Exerce a sua atividade docente e de investigação no domínio da Política e da Administração da Educação, tendo coordenado a equipa portuguesa nos projetos de investigação: Reguleducnetwork - *“Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison”* (2001-2004) e Knowandpol – *The role of Knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors”*, (2006-2011) financiados pela União Europeia (fifth and sixth Framework Programme for Research). É autor de diversos livros, capítulos de livros e artigos publicados em Portugal, Brasil, Espanha, França e Bélgica.

POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

Desafíos para la cooperación internacional

Benno Sander

Universidade Federal Fluminense

bennosander@terra.com.br

RESUMEN

La presentación tiene por objetivo analizar la naturaleza y la acción pública de entidades y programas de intercambio y cooperación internacional en el campo de la gestión de la educación y al involucramiento de sus autores intelectuales y actores sociales. El relato es el resultado de relevamientos históricos y de recientes consultas realizadas con especialistas dedicados al estudio de la política y la gestión de la educación en el ámbito internacional. El texto destaca cuestiones históricas en torno del establecimiento de asociaciones civiles de gestión educativa, como espacios públicos de debate académico y circulación internacional del conocimiento, cubriendo diferentes realidades económicas, políticas y culturales. Para evaluar el papel de los espacios internacionales de intercambio y circulación del conocimiento, el trabajo examina el origen y la acción del *International Intervisitation Program in Educational Administration (IIP)*, del *Commonwealth Council for Educational Management and Administration (CCEMA)*, del *European Forum on Educational Administration (EFEA)* e de la *Sociedad Interamericana de Administración de la Educación (SIAE)*. La evaluación revela que la creación de esos espacios viabilizó el desarrollo de programas y actividades de cooperación intelectual entre investigadores y entre instituciones nacionales de diferentes regiones del mundo, que tuvieron como resultado un creciente interés por el estudio de la política y la gestión de la educación en el contexto internacional. A la luz de esos desarrollos, el texto señala análisis y proposiciones alternativas de intercambio y cooperación internacional en el campo de las políticas públicas, del gobierno de la educación y de la gestión escolar y universitaria.

Mesa Redonda plenaria:
La calidad de la educación: sus implicaciones en la política y la gestión pedagógica

Antonio Bolívar (FEAE de Andalucía)

Un punto de partida

El pasado 11 de septiembre, como ha sido aireado por los medios, se presentó en todos los países de la OCDE el *Panorama de la Educación 2012 (Education at a Glance)*, que recoge, mediante un conjunto de indicadores, una comparación de los sistemas educativos. Por lo que me importa ahora, cabe preguntarse ¿por qué con unos niveles de inversión altos en educación (hasta 2009-10, curso al que se corresponden los datos) España no logró unos mejores indicadores de resultados educativos?

En efecto, el gasto público por cada alumno en la educación en España fue un 21% más alto que la OCDE y la UE. Particularmente referidos al profesorado tenía ingresos superiores a la media, menor número de alumnos y horas semanales de clase, que sus homólogos de la OCDE. —El modo como se gestiona el sistema tiene alguna respuesta en ello: la falta de autonomía a nivel de centro escolar y de liderazgo de los equipos directivos. Como dice el Informe español (Ministerio de Educación, 2012: 36): “*en España, los centros públicos tienen menor autonomía en la toma de decisiones que en el conjunto de los países de la OCDE y de la Unión Europea*”, particularmente en libertad en la planificación y estructuras, la gestión del personal y los recursos. Así, en gestión de personal, el 88% de las decisiones son tomadas por la Administración educativa, cuando en la media de la OCDE más de la mitad de dichas decisiones pertenecen al ámbito de decisión de la dirección escolar.

Unos días antes, el 4 de septiembre se presentaba en Barcelona *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011* (Martínez y Albaigés, 2012), que hacía un diagnóstico similar de los resultados escolares, aunque poniendo de manifiesto que la inversión en Cataluña había sido menor. Señalaba que “la calidad de la educación también depende de la calidad en la gestión del cambio hacia una escuela mejor”, lo que requiere revisar la autonomía y la función directiva en los centros. Especificando, a continuación, que hay una coincidencia a nivel internacional a la hora de identificar cuatro elementos esenciales, a menudo apoyados por la evidencia empírica, que pueden mejorar la calidad de la educación “la autonomía escolar, el fortalecimiento del liderazgo de los centros educativos, la evaluación y el apoyo profesional a los docentes y la definición de que se espera que los alumnos logren al acabar la enseñanza obligatoria”.

Quiero igualmente advertir, en esta introducción, que “calidad de la educación” es un término equívoco, que cada uno utiliza para lo que quiere. Las últimas leyes educativas (y el actual Anteproyecto) lo han advocatedo, cada una a su servicio, pero con propósitos dispares. Como analizó Escudero (2002), en lugar de un gerencialismo mercantil, al servicio de las demandas de los clientes; por imperativos morales y éticos, se debe vincular con una buena educación *para todos*. El actual Anteproyecto de Ley (LOMCE), de modo similar a la anterior LOCE, hace una apuesta decidida por introducir mecanismos de desregulación y competencia entre centros escolares, que puede dar lugar a *diferenciar institucionalmente la oferta pública*

de educación. En su lugar, para nosotros, la autonomía en la gestión y el liderazgo pedagógico han de subordinarse a una mejora de la educación para todos, no a una competencia intercentros por conseguir clientes.

Una organización escolar acorde a los cambios deseados

En particular, en las últimas décadas, se ha vivido en España la contradicción de “importar” un modelo de desarrollo del currículum de corte anglosajón, sin haber favorecido –paralelamente– la autonomía de los centros y el liderazgo de los equipos directivos. De este modo, la supervivencia de una tradición normativista ha impedido desarrollar proyectos propios y ha continuado encorsetando las prácticas docentes hasta límites desprofesionalizadores. A modo de ejemplo, podemos recordar, cómo los centros educativos debían presentar “proyectos curriculares” propios, al tiempo que una normativa de comienzos de curso, tan detallada y homogeneizadora que les impedía que fueran precisamente “propios”. El asunto sólo podía abocar a documentos burocráticos al servicio de los requerimientos administrativos, por lo demás cambiantes.

En lugar de estrategias burocráticas o verticales, estamos en un momento en que se demanda, crecientemente, *rediseñar la gestión* de los centros educativos heredada de la modernidad, con estructuras más flexibles, capaces de hacer frente a las condiciones más complejas en un mundo más diverso y de dar respuestas contextualizadas y locales. Las estrategias racionales del cambio han fracasado (Sarason, 2003) y, en su lugar, hay que favorecer la emergencia de dinámicas *laterales y autónomas* de mejora, que puedan devolver el protagonismo a los agentes y –generando el compromiso interno de los agentes– tener un mayor grado de permanencia.

En los países europeos, diversos factores están dando lugar a una nueva “gobernanza” en educación: a una mayor autonomía para el desarrollo de los procesos se corresponde, a cambio, un creciente y rígido control de la eficacia y eficiencia en los resultados. Esta “*regulación postburocrática*” de la educación, como se ha dado en llamar (Barroso, 2006; Maroy, 2008; Bolívar, 2012a), es una “nueva gestión” de lo público, que la acerca a mecanismos de “*cuasi-mercado*”. La autonomía de las escuelas, ahora, se enmarca en un proceso más amplio de reconfiguración de los *modos de regulación* de las políticas educativas, como se pudo ver en el decreto catalán de autonomía de 2010. Esta nueva gobernanza redefine los mecanismos de control: de una reglamentación de la educación (con un control a priori y nula preocupación por los resultados) se pasa a un *nuevo modo de regulación* (autonomía y, a cambio, un creciente y rígido control de la eficacia y eficiencia en los resultados).

Si se ha entendido que las escuelas deben tener mayores cotas de autonomía, como hemos advertido en otras ocasiones (Bolívar, 2004), si no se inserta en un marco de defensa de la educación pública, puede dar lugar a la fragmentación o polarización (pública/privada) del servicio. El caso del actual proyecto de reforma de Ley de Educación (LOMCE) es ilustrativo al respecto. Por una parte, aceptando los diagnósticos internacionales sobre la escasa autonomía de los centros escolares (“Panorama de la Educación 2012” de la OCDE), la LOMCE pretendería, como declara en el preámbulo, un “aumento de la autonomía de los centros”. Analizada más internamente, a nivel curricular, esta se limita a “diseñar e implantar métodos didácticos propios, de conformidad con las directrices que, en su caso, establezcan las administraciones educativas”. Una autonomía curricular en un contexto de recentralización, en efecto, es contradictoria, limitándose a lo didáctico.

Sin embargo, en otro plano, desde el lado más conservador, como señalábamos antes, la autonomía en la gestión de recursos materiales y humanos se pone al servicio de una orientación mercantil (competencia intercentros), por lo que la “calidad” que tanto repite es, en último extremo, *calidad para la clientela*, no para todos. Así se afirma, sin ambages: “las acciones de calidad educativa, que deberán ser competitivas, supondrán para los centros educativos la autonomía para su ejecución, tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como de los recursos materiales y financieros”. Esto supone una amplia libertad en la gestión del personal (funcionario e interino), subordinada a lo que llama “desarrollo de la calidad educativa”.

Nuestros déficits en organización de centros

Pienso que, tras los problemas que hemos sufrido en la dirección de los centros y en la capacidad para implementar proyectos y modelos de funcionamiento propios, estamos en un situación en que hay que plantearse claramente *cuáles (y para qué) son las responsabilidades queremos tengan los centros escolares* y, de acuerdo con ellas, delimitar sus estructuras, equipos directivos y relaciones con la comunidad. Este tipo de planteamientos y discusión, a nuestro entender, ya no puede hacerse al margen de *cómo se sitúa el tema a nivel internacional*. Igualmente, la investigación pone de manifiesto que, tras la calidad y trabajo del profesorado, el liderazgo directivo es el segundo factor interno a la escuela que más relevancia tiene en el logro de aprendizajes como refleja el primer Informe (Barber y Mourshed, 2007).

Como se ha señalado, en España partimos de una tradición en Organización y Dirección escolar en que un modelo jerárquico-burocrático ha propiciado una *uniformidad forzada*, que es un terreno poco propicio para estimular la mejora y para dar respuestas contextualizadas a los problemas. Una organización que quiera proponerse el éxito para todos en todos los lugares, tiene que ser más *flexible*, admitir que los equipos directivos puedan hacer diferentes propuestas para la mejora de sus Colegios e Institutos, eso sí, rindiendo cuentas posteriormente de los programas desarrollados.

Limitarse a la gestión burocrática de los centros escolares, en las condiciones actuales, crecientemente se ha vuelto insuficiente. Por eso, como he analizado en otros escritos (Bolívar, 2000; 2012b), las organizaciones con futuro son aquellas que tengan capacidad para aprender. Para eso precisan, entre otras, una autonomía que les permita poner en marcha proyectos propios y aprender de la experiencia. En este sentido la autonomía significa organizar la educación con una lógica no-burocrática, que posibilite capacitar a los centros educativos para su propio aprendizaje y desarrollo institucional. Al tiempo, potenciar la capacidad local de cada centro para mejorar, aportando los recursos necesarios e impeliendo un compromiso por la mejora, del que tendrán que dar cuentas.

Un grave handicap o déficits de nuestro sistema educativo ha sido dejar “intocada” la organización escolar, como si nada hubiera pasado en este último cuarto de siglo. Las sucesivas reformas educativas, centradas en el currículum y otros aspectos, no han entrado propiamente en la estructura organizativa de los centros. Lo que hizo la LODE, que vino a solucionar problemas acuciantes en su momento, se ha considerado posteriormente (p.e. con la LOGSE), que ya estaba solucionado y, por tanto, sobre esa dimensión no había nada que decir. La contradicción, creo, estalló en la LOGSE al querer introducir nuevos modos de llevar a cabo el currículum con la misma estructura organizativa. Se habla de un nuevo nivel de decisión y determinación curricular (el centro escolar), inexistente en la práctica, cuando la colonización administrativa de aquellos años impide desarrollar proyectos educativos propios.

Esto se hacía, paradójicamente, cuando retóricamente se les demandaba proyectos educativos propios, que respondieran (imitando a la privada) a una “identidad y personalidad propia”. Una contradicción explosiva, si no es porque quedaba en retórica vacía, a la que se ha acostumbrado en exceso a los centros.

Al tiempo, en general, no se ha contado con *equipos directivos estables*, con capacidad de liderazgo pedagógico, que pudieran llevarlos a cabo (algunos renovados cada año por la Administración). Si queremos un “éxito educativo para todos” no basta cambios en el currículum, como propone el proyecto de LOMCE en España, hay que entrar en la organización escolar, autonomía de los centros y el papel de la dirección escolar. Sin cambios en las estructuras organizativas y, consecuentemente, en la redefinición de los roles y condiciones de trabajo, no se van a alterar los modos habituales de hacer.

De una organización burocrática a una organización para el aprendizaje

A partir de los ochenta emergen perspectivas que reivindican y ponen de manifiesto que *el centro escolar marca una diferencia* en la calidad de la educación ofrecida. Dependerá de los procesos que tengan en su seno, de los modos de trabajo (particularmente en equipo o colaboración) en torno a un proyecto conjunto; de las oportunidades de desarrollo profesional y formación basadas en el centro; del modo como se ejerza la dirección, etc., para que pueda marcar una diferencia mayor o menor. Una escuela que, además de lugar de trabajo, se configura como unidad básica de formación e innovación, desarrolla en su seno un aprendizaje institucional u organizativo, donde las relaciones de trabajo enseñan y la organización como conjunto aprende. *Pensar la escuela como tarea colectiva* es convertirla en el lugar donde se analiza, discute y reflexiona, conjuntamente, sobre lo que pasa y lo que se quiere lograr.

La teoría y modelo de las *Organizaciones que aprenden* ofrece un marco relevante y una avenida sostenible para el cambio y una renovación continua desde dentro, a condición de tener presentes las limitaciones (internas y externas) de su aplicación a la escuela pública, como he descrito y analizado en un libro (Bolívar, 2000). Las *comunidades profesionales de aprendizaje* se pueden entender actualmente como una configuración práctica de las Organizaciones que Aprenden, así como de las llamadas “culturas de colaboración”. Apoyar un desarrollo de los centros educativos como organizaciones pasa, como línea prioritaria de acción, por la reconstrucción de los centros escolares como lugares de formación e innovación no sólo para los alumnos, sino también para los propios profesores. El asunto es, pues, *reconstruir seriamente los tiempos, estructuras y relaciones* para que los centros lleguen a ser Comunidades Profesionales de Aprendizaje. Como ha escrito Sarason (2003: 138-39) “*no es posible crear y mantener a lo largo del tiempo condiciones para un aprendizaje efectivo para los estudiantes cuando, al tiempo, no se consiguen que existen para el desarrollo profesional de sus profesores*”. Si a menudo se propone crear una nueva cultura de aprendizaje para los alumnos, es preciso resaltar que esto no sucederá del todo si no se ha generado también una cultura de aprendizaje para los propios profesores

Evidentemente, si la meta final es el aprendizaje de los estudiantes, se deben rediseñar aquellas estructuras que hacen posible la mejora a nivel de aula, apoyando y estimulando el trabajo docente. Los resultados de aprendizaje de los alumnos dependen, obviamente, de la interacción de un conjunto de factores. Si la competencia del profesorado –y su incremento, mediante el aprendizaje profesional– es el fundamento de la mejora de la práctica docente, la mejora a nivel del aula no puede mantenerse de modo continuo más que si está sostenida por

una cultura de trabajo en equipo y en colaboración a nivel de centro, aprendiendo de la práctica a través de los datos. En este contexto, el liderazgo contribuye a incrementar el aprendizaje de los alumnos indirectamente, a través de su influencia en el profesorado o en otros aspectos de la organización.

Un centro escolar, entendido como Comunidad Profesional de Aprendizaje, está estructurado de modo que incremente la capacidad del profesorado como profesionales, en beneficio de lo que importa como misión de la escuela: la mejora del aprendizaje de todos los alumnos. En una buena investigación sobre el tema (Bolam, McMahon, Stoll y otros, 2005), definen que

“una comunidad de aprendizaje efectiva tiene la capacidad de promover y mantener el aprendizaje de todos los profesionales en la comunidad escolar con el propósito colectivo de incrementar el aprendizaje de los alumnos”.

Ver los centros educativos, como organizaciones capaces de aprender para resolver por sí mismos los problemas, al tiempo que incrementan su aptitud para responder proactivamente a los nuevos retos, resitúa el papel de la dirección. Mientras una dirección formal tiende a limitarse a la gestión de una realidad dada, el liderazgo requerido debe incitar a construir nuevas realidades. La cuestión a la que, sumariamente, queremos contribuir es, pues, ¿qué papel pueda o deba jugar la dirección del centro o, más ampliamente, el liderazgo?

En una organización que aprende, obviamente, la dirección no se sitúa en la cumbre de la pirámide, sino mediando en el centro de una red de relaciones: delegar responsabilidades, desarrollar una toma de decisiones cooperativas, compartir la autoridad, hacer que entre todos el centro se mueva. La labor del directivo se orienta a ser un coordinador, facilitador y dinamizador de un colectivo de profesionales, con una función de agente de cambio (proactivo, capaz de inspirar, inducir líneas y proyectos, motivar y persuadir). En una organización que aprende a hacerlo mejor, el liderazgo de la dirección se diluye, de modo que –como cualidad de la organización– genere el liderazgo múltiple de los miembros y grupos, siendo –por tanto– algo compartido. En fin, siendo más estimulante, no por eso deja de ser más complejo, donde las tareas y funciones superan la asunción en exclusiva por un rol específico. A su vez, este liderazgo no va unido a ocupar una posición formal en la cumbre de la pirámide, más bien la iniciativa e influencia está distribuida entre todos los miembros (*liderazgo distribuido*) de la escuela.

Asignar a una persona la iniciativa de cambio, impidiendo el liderazgo de las demás, impediría que la organización aprenda. Desde las “organizaciones que aprenden” se subraya la necesidad de distribuir o dispersar las tareas dinamizadoras en el conjunto del profesorado. Al fin y al cabo, la capacidad de cambio de una escuela dependerá no de una cúspide, sino de que el liderazgo de la dirección se diluya, de modo que –como cualidad de la organización– genere el liderazgo múltiple de los miembros y grupos, siendo –por tanto– algo compartido. Si queremos que los profesores asuman un papel más profesional, con funciones de liderazgo en sus respectivas áreas y ámbitos, deben asumir dirección y autoridad en sus respectivos ámbitos. En una escuela que se “mueve” el liderazgo no se identifica con el líder, ni éste con la dirección; de hecho, el conjunto del personal tendrá que comprometerse y desempeñar funciones propias, en lugar de asignar la tarea a un individuo.

¿En qué líneas o directrices el modelo de centro educativo?

El informe TALIS de la OCDE (2009) pone de manifiesto que España obtiene la puntuación más baja en liderazgo pedagógico y, paradójicamente, también en liderazgo administrativo, situándose muy por debajo de la media (ver pág. 197). Por su parte, el estudio “La autonomía en Europa. Políticas y medidas”, elaborado por la Red de Información sobre Educación en Europa (Eurydice, 2008), que analiza 30 países europeos, pone de manifiesto que los países del norte del continente conceden más autonomía a los centros escolares que los del sur y también son los que mejor nota sacan en PISA. España, junto a Portugal y Grecia, es de los que tienen una autonomía más limitada. Hasta el jefe de establecimiento en Francia tiene más competencias (p.e. en gestión del personal) que tiene el director español.

La agenda próxima en la mejora del ejercicio de la dirección, de acuerdo con todas las tendencias internacionales (Day *et al.*, 2011), es el *liderazgo para el aprendizaje*; es decir, vincular el liderazgo con el aprendizaje del alumnado. Si los centros educativos deben garantizar a todos los alumnos las competencias básicas que les permitan el ejercicio de la ciudadanía activa e integración en el mundo social y laboral sin riesgo de exclusión, la dirección de la escuela está para hacerlo posible, centrando sus esfuerzos en dicha meta. Por eso, un liderazgo para el aprendizaje toma como núcleo de su acción la calidad de enseñanza ofrecida y los resultados de aprendizaje alcanzados por los alumnos. El asunto prioritario es, pues, qué prácticas de la dirección escolar crean un contexto para un mejor trabajo del profesorado y, conjuntamente, de todo el centro escolar, influyendo positivamente en la mejora de los aprendizajes del alumnado. Como señala Richard Elmore (2008):

“Mejora –definida aquí como incremento en el rendimiento y la calidad a lo largo del tiempo– es el proceso mediante el cual las escuelas se transforman pasando de ser organizaciones relativamente atomizadas e ineficaces a ser organizaciones relativamente coherentes y eficaces. [...] El liderazgo, en este contexto, se refiere primordialmente a (a) la gestión de las condiciones en que las personas aprenden nuevas prácticas, (b) la creación de organizaciones que son entornos favorables y coherentes para una práctica exitosa; y (c) el desarrollo de las habilidades de liderazgo y prácticas de los demás” (p. 64).

Autonomía del centro educativo

Efectivamente, en este contexto, se precisa mayor autonomía, que pueda dinamizar los centros educativos. Pero hay que especificar y concretar, de acuerdo con las experiencias de otros países, esta autonomía. Como pone de manifiesto el referido informe de Eurydice (2008), la autonomía lleva aparejado rendir cuentas de los proyectos desarrollados y de los recursos empleados. En cierta medida responde a un *modo “postburocrático de regulación*, en el que se viene a decir: aprobado el programa que presente, tiene libertad (lo que supone contar con los recursos necesarios) para desarrollarlo; a cambio, debe rendir cuentas al final. Estos resultados se manifiestan por el éxito educativo. Evidentemente, como han destacado numerosos críticos, esto tiene sus ventajas e inconvenientes. El principal problema es que el control por resultados sea en último término por los clientes, que son los que marcan la calidad de un producto.

En segundo lugar, “decretar” la autonomía lleva poco lejos, si luego no se ponen los medios para que pueda efectivamente ser implementada. En su lugar, se trata de dar posibilidades para que los centros puedan *construir* sus propios espacios de autonomía (su propia capacidad de desarrollo y mejora). Al respecto, la autonomía también se aprende. Por tanto, como ha visto bien un colega portugués (Barroso, 2004) experto en el tema, la

autonomía no puede ser para todos igual, depende de la situación de partida y de los compromisos que se quieran alcanzar. Más bien, se trata de abrir espacios en los que los centros pueden presentar sus propuestas propias de mejora y, en una especie de contrato-programa, posibilitar esos espacios propios de desarrollo organizativo o curricular. En Portugal, en este aspecto, han funcionado “contratos de autonomía”, con éxito desigual.

La autonomía comporta, para que tenga sentido, otras dimensiones. Además de necesitar recursos humanos y materiales, conlleva una concepción de la formación e innovación centrada en la escuela, una determinada concepción de los profesores como profesionales reflexivos, que comparten conocimientos en sus contextos naturales de trabajo, y exige ir rediseñando el centro como comunidad de aprendizaje para los alumnos, los profesores y la propia escuela como institución.

Situados, pues, entre una lógica de acción burocrática y una lógica profesional, una autonomía en la *gestión por proyectos* podría reforzar el papel de la institución escolar como unidad estratégica de la mejora. El problema, como ya ha aparecido, es que la fuerte tradición centralista ha creado una cultura de dependencia administrativa donde la escuela es un proyecto a construir, más que una realidad dada. Esto conduce a una *paradoja*. Por esta tradición acumulada, nuestras instituciones escolares están fuertemente uniformadas, por lo que otorgarles protagonismo en el pilotaje de la mejora supone oponerse a dicha tradición burocrática y uniformadora. Por otra, en el grave estado de desvertebración a que han llegado últimamente, delegar los esfuerzos de mejora a las propias escuelas, por un lado, no conduce muy lejos, al imponerse la fuerza de la inercia de un sistema burocrático y formalista. Finalmente, como ya ha aparecido antes, podría significar ceder el asunto a una lógica de regulación mercantil, en un modo de gestión contaminado por lo privado.

Si el Estado ha de seguir conservando su papel regulador de la educación para preservar –entre otros principios– la igualdad y equidad del servicio público de educación, esto no puede suponer la vuelta –ya imposible– a una administración burocrática o jerárquica, que impide la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos. Pero tampoco conduce lejos, en una “nueva gestión pública”, ceder su regulación a las familias en un cuasi mercado educativo. Situada, pues, la autonomía de los centros educativos en la encrucijada de un Estado centralizador que la impide y su transferencia a la sociedad civil que la acerca a elecciones privadas, su futuro se juega –como decimos al final– en la emergencia de un nuevo espacio público comunitario, en el interior de cada escuela y de éstas con la comunidad.

El actual proyecto de Ley (LOMCE) pone la autonomía, más que como mecanismo interno de dinamización de los centros, al servicio de los clientes. Por lo demás, continuando la inveterada tradición de dejar “intocada” la organización escolar, no entra propiamente en alterar la estructura organizativa de los centros de modo que sea posible un trabajo más colegiado en una comunidad que aprende. Si se debiera posibilitar que los centros educativos puedan dar respuestas organizativas personalizadas acordes con las demandas de sus respectivos contextos, esta debe orientarse a la mejora de los más desfavorecidos, más que a la calidad demanda por la clientela.

Una dirección para el aprendizaje

La dirección de los centros educativos está (y es responsable) para que los centros educativos funcionen bien, es decir consigan que el alumnado incremente sus aprendizajes.

Para ello ha de tener competencias para tomar las decisiones propias que estime adecuadas. Por eso, la dirección no puede limitarse a tareas de gestión u organizativas de los recursos humanos, debe dirigirse preferentemente a todo aquello que puede promover la mejora de la enseñanza. La LOE abre la puerta a este terreno, que ahora repite el proyecto de la LOMCE, cuando señala como competencias de la dirección (art. 132. c): “ejercer la dirección pedagógica, promover la innovación educativa e impulsar planes para la consecución de los objetivos del proyecto educativo del centro”.

He introducido en nuestro contexto (Bolívar, 2010a) la perspectiva internacional de una *dirección centrada en el aprendizaje*, que se relaciona con todo aquel conjunto de actividades (como supervisión) que tienen que ver con la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje que llevan a cabo profesores y alumnos. Como comenta MacBeath (2011: 71), “para eso están las escuelas y en eso consiste, en última instancia, el liderazgo”. Sin embargo, si es algo obvio y evidente, tiene implicaciones radicales en el modo de llevar las escuelas y ejercer el liderazgo. La literatura sobre la eficacia escolar es consistente en la importancia que tiene un buen director en escuelas que funcionan bien. Como he revisado en un libro sobre el tema (Bolívar, 2012a), las investigaciones constatan que los directores exitosos posibilitan mejorar los resultados académicos de los alumnos *mediados* por los docentes, particularmente mediante la influencia sobre la motivación y compromiso de los profesores, así como sobre sus condiciones de trabajo y sus prácticas docentes.

El *liderazgo pedagógico* ha venido a ser expresión, durante décadas, de un modelo añorado en una buena dirección escolar, llegando a constituirse en un eslogan que expresa las demandas de una dirección que, no limitada a la gestión, se centra en cómo mejorar la educación ofrecida por la escuela. En una excelente investigación, Day *et al.* (2011) han descrito cuatro tipos de prácticas del liderazgo que tienen un impacto en el aprendizaje de los alumnos: a) *establecer una dirección (visión, expectativas, metas del grupo)*, que contribuyen a que la gente desarrolle una comprensión compartida sobre la organización, sobre actividades y objetivos acerca de una misión común, focalizada en el progreso de los alumnos; b) *desarrollar al personal*, mediante el desarrollo profesional, incentivos o apoyo se amplía la capacidad de los miembros para responder mejor a las situaciones; c) *rediseñar la organización*, con prácticas que construyen una cultura colaborativa, estructuran la organización para facilitar el trabajo, cambio en la cultura escolar o gestionar el entorno; y d) *gestionar los programas de enseñanza y aprendizaje*, mediante un conjunto de tareas como supervisar y evaluar la enseñanza, coordinar el currículum y seguir el progreso de los alumnos. En cuanto a la tercera, que ahora nos importa,

“rediseñan las estructuras organizativas y redefinen y distribuyen más ampliamente el liderazgo y las responsabilidades de gestión para incrementar el compromiso e implicación del profesorado y, mediante esto, ampliar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes” (p. 115).

Un liderazgo de este tipo precisa capacidad para *organizar el currículum*, con formas alternativas. Para asegurar el éxito educativo, la dirección tiene que entrar, como hemos señalado, en la mejora de la enseñanza y del aprendizaje que ofrece el centro. Esta no puede quedar enteramente al arbitrio de lo que cada profesor, con mayor o menor suerte, haga en su aula. Es un punto, sin duda conflictivo, pero en las experiencias y literatura internacional, aparece cada vez más claro: si los profesores son clave de la mejora, los directores han de crear el clima adecuado para que los docentes sean mejores. El modo como se ejerce la dirección influye en todo lo que pasa en la escuela, especialmente en lo que su misión esencial: los modos cómo los docentes organizan y llevan a cabo la enseñanza y los alumnos aprenden. La investigación demuestra que hay una relación sustancial entre el liderazgo y los

logros académicos de los alumnos. Si bien los factores externos son condicionantes, no son determinantes a lo que la escuela puede hacer (Bolívar, 2010b).

Es evidente que uno de los problemas que ha arrastrado el sistema educativo español, como el portugués, es la dirección de los centros educativos (Bolívar, 2006). El Anteproyecto de Reforma, por una parte, declara en el preámbulo: “la reforma contribuirá también a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confiriendo a los directores de los centros, cuya profesionalización se refuerza a través de un sistema de certificación, la oportunidad de ejercer un liderazgo que en este momento se encuentra seriamente restringido”. Por otra, como vamos a analizar, en el articulado no se ve cómo pueda ejercer dicho liderazgo. Desde luego, ni la profesionalidad ni el liderazgo pedagógico, como dice pretender la Ley, vienen porque lo nombre la Administración Educativa de turno. El director tiene escasas competencias curriculares y pedagógicas (de hecho el nuevo artículo referido al tema repite las que establecía el art. 132 de la LOE) y, como señalábamos antes, ve incrementadas sus competencias en la gestión de recursos, sólo puede conducir más a un manager-gestor que a un liderazgo pedagógico

Justamente, el director como “la Administración en el centro” es el modelo burocrático-gerencialista que en todos los lugares del mundo (incluido el nuestro) ha fracasado y en oposición frontal a las líneas pujantes de liderazgo pedagógico, que es un *liderazgo compartido o distribuido*. No hay experiencia o literatura alguna que apoye que, cuando el director es un representante de la Administración educativa, se produce una mejora educativa. Se precisa un poco de conocimiento pedagógico. El partido gobernante suele hacer referencia al Informe de la OCDE de 2008 (“Improving School Leadership”), pero nada de dicho informe aconseja las medidas que se proponen.

Hacer posible el liderazgo pedagógico exige, pues, cambios en la actual estructura organizativa de las escuelas, en modos que posibiliten las acciones deseadas. Se requiere rediseñar los contextos de trabajo, articular el trabajo individual del profesorado en torno a un proyecto de mejora común y transformar la organización, de modo que una dirección pedagógica pueda comprometer a toda la escuela o instituto en asegurar buenos aprendizajes a todos los estudiantes. Pero ejercer con profesionalidad (que no es igual que “profesionalización”) un liderazgo educativo no lo da, por desgracia, su nombramiento por la Administración.

Referencias

- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño para alcanzar sus objetivos*. McKinsey & Company. Disponible, entre otros, en: <http://www.preal.org/>
- Barroso, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, núm. 333, 117-140.
- Barroso, J. (Org.). (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Bolam, R., McMahon, A., Stoll, L., Thomas, S. y Wallace, M. (dirs.) (2005). *Creating and sustaining Effective Professional Learning Communities*. Bristol: University of Bristol y Department of Education and Skills. Research Report nº 637.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.

- Bolívar, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de Educación*, núm. 333, 91-116.
- Bolívar, A. (2006). A liderança educacional e a direção escolar em Espanha: entre a necessidade e a (im)possibilidade. *Administração Educacionalo* (Revista del Forum Portugués de Administração Educacional), 6, 76-93.
- Bolívar, A. (2010a). Liderazgo para el aprendizaje. *Organización y Gestión Educativa*, 18 (1) (enero-febrero), 15-20.
- Bolívar, A. (2010b). ¿Cómo un liderazgo pedagógico y distribuido mejora los logros académicos? Revisión de la investigación y propuesta. *magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 3 (5), 79-106.
- Bolívar, A. (2012a). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona: Edic. Aljibe.
- Bolívar, A. (2012b). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Oporto: Fundação Manuel Leão
- Day, C., Sammons, P. et al. (2011). *Successful school leadership linking with learning and achievement*. Berkshire, England : McGraw Hill.
- Elmore, R.F. (2008). Leadership as the practice of improvement. En Pont, B., Nusche, D. i Hopkins D. (2008). *Improving School Leadership. Vol. 2: Case Studies on System Leadership* (pp. 37-68) Paris: OECD.
- Escudero, J.M. (2002). *La Reforma de la Reforma ¿Qué calidad, para quiénes?* Barcelona: Ariel.
- Eurydice (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: MEC, Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- MacBeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera del aula*. Santiago de Chile: Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe. *Sociologie et sociétés*, 40 (1), 31-55.
- Martínez, M. y Albaigés, B. (dirs.) (2012). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. Barcelona: Fundacio Bofill.
- Ministerio Español de Educación, Cultura y Deporte (2012). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2012*. Informe Español. Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- OCDE (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Disponible en <http://www.oecd.org/TALIS>
- Sarason. S.B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona: Octaedro.

FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DOCENTES Y GESTORES EDUCATIVOS: POLÍTICAS Y PRÁCTICAS.

Xavier Chavarria

xchavarria@uoc.edu

Introducción

Una de las principales preocupaciones políticas de los gobernantes en muchos países se centra en cómo atraer, desarrollar y retener profesores eficaces dentro del sistema educativo. Igualmente, existe el reto de hacer de la dirección escolar una profesión atractiva.

Clásicamente, se ha establecido la diferencia entre tres tiempos para la formación de profesionales de la educación: la formación inicial o básica, la formación previa al ejercicio profesional o de incorporación al puesto y la formación permanente, continua o recurrente.

Por lo que se refiere al contenido de la formación de los docentes y directivos, se ha tratado de visibilizar o imaginar los conocimientos, saberes, competencias o capacidades que deberían adquirir para hacer frente a sus responsabilidades profesionales (formar ciudadanos del futuro, organizar instituciones educativas del futuro,...). No obstante, el futuro cada vez resulta más difícil de imaginar y los cambios aceleran un presente que resulta casi imposible de atrapar.

En cuanto a las maneras de formalizar la formación de docentes y directivos, está prácticamente todo inventado y, acaso, nada resuelto. Los sistemas de formación han incluido formación teórica, formación práctica y formación aplicada. Sin embargo, la clave de la cuestión parece estar en la articulación y combinación de estas formaciones.

Por otra parte, el establecimiento de sistemas coherentes para una formación docente y directiva no es una cuestión meramente técnica; tiene una dimensión socio-política que se refiere a las circunstancias contextuales y no solamente para adecuar propuestas técnicas a los requerimientos específicos y de recursos. En efecto, cuestiones como la consideración social de la profesión docente y la confianza de las familias en el profesorado están siendo fundamentales para atraer talento a la docencia y para el éxito escolar de los estudiantes.

Aunque, en lo que sigue, vaya realizando generalizaciones, voy a partir de la realidad y experiencias de la formación docente y directiva en España, si bien existen diferencias notables entre las distintas comunidades autónomas que la forman. No voy a realizar una exposición exhaustiva de los aspectos apuntados, sino una exposición selectiva de los puntos considerados cruciales.

Empezaré con la formación docente, para establecer un nexo trascendente con la formación directiva y entrar, posteriormente, en ésta.

La formación docente, una apuesta estratégica para los sistemas educativos

- a) *Formación inicial o básica*: Es incuestionable que la formación de los docentes debe tener rango universitario, el profesorado no es un simple aplicador de recetas y reformas, sino que debe elaborar respuestas para situaciones distintas y cambiantes.

A la pregunta: “¿Qué hay que saber para enseñar matemáticas a Juan?”, se supone que cabía contestar la opción especialista “saber matemáticas”, la opción psicologista “conocer a Juan”, o, aun, en su relación la opción didactista “hacer entender las matemáticas a Juan” (al margen de considerar que Juan está para este menester encuadrado en un grupo discente). Así, se han mantenido debates sobre la forma y el contenido, la materia y la accesibilidad, el planteamiento en primaria y en secundaria, etc.

Recogiendo algunas de las aportaciones de Jarauta e Imbernón (2012), hoy sabemos que, en la formación inicial de los docentes, debe tenerse asegurarse:

- unos sólidos conocimientos sobre las materias que deberá enseñar
- una sólida formación y cultura general
- un estudio avanzado de la psicología relativa al rango de edades correspondiente
- amplios conocimientos sobre comunicación y colaboración social en sociedades complejas
- importantes conocimientos sobre humanidad y procesos de humanización, en el contexto mundial
- conocimientos instrumentales (idiomas, digitalización,...).

Estas propuestas precisan por una parte referirse a una profesión que resulte atractiva (estatus, reconocimiento, priorización política,...) a los candidatos y, por otra parte, que se refieran a las condiciones reales de trabajo de los docentes. Tal como expresa Perrenoud (2001), debe posibilitarse una trasposición didáctica fundada en el análisis de las prácticas y de sus transformaciones.

Las estrategias políticas para que la profesión docente resulte más atractiva pasan por:

- 1- políticas y prácticas de respeto y reconocimiento de la profesión docente más allá de la retórica insustancial (estabilidad negociada del marco normativo, apoderamiento del criterio profesional docente, no banalización y apoyo efectivo de los análisis políticos y de los medios de comunicación, etc.)
- 2- fortalecimiento y especificación de los requisitos de acceso a la formación inicial docente (no puede ser una opción “de segundas” para quién no puede acceder a lo que desea provisional o permanentemente) con requisitos académicos específicos, pruebas de acceso orientadas, itinerarios formativos diferenciados, etc.

Las claves para que la formación inicial pudiera resultar exitosa están en la organización de un plan formativo en torno a las competencias profesionales y una verdadera articulación entre la teoría y la práctica.

Esto es, por una parte, una práctica reflexiva a partir de la apropiación de saberes teóricos y metodológicos amplios, así como la incorporación sistemática de la evaluación formativa como estrategia de aprendizaje.

Por otra, el aprendizaje a través de resolución de problemas y, especialmente, una nueva articulación entre los centros de formación universitarios y las escuelas de primaria y secundaria que es el escenario real de la formación práctica (debe superarse la actual realidad en la que el centro universitario muestra lo que debiera hacerse y en la escuela se aprende a sobrevivir).

Esta articulación supone un reconocimiento y financiación de la escuela como un verdadero centro (no subsidiario) de formación de profesores, en colaboración – de igual a igual – con los centros universitarios. Esto supone un mayor gasto o inversión para financiarlo. En tiempos en los que se manifiesta una crisis económica (real o supuesta) debiera plantearse, sin duda, como una inversión para el capital humano del futuro.

- b) *Incorporación al puesto*: Existe una notable diferencia, por ejemplo, entre alcanzar el grado universitario en derecho o medicina y el ejercicio profesional de la abogacía o una especialidad médica. Son conocidas las estrategias de iniciación de los nuevos titulados a estas profesiones, como las pasantías en bufetes o los MIR (médicos internos residentes), que suponen una acreditación para el ejercicio profesional.

Análogamente, debe formularse una formación de incorporación al puesto de trabajo de los docentes una vez alcanzadas las cualificaciones de la formación inicial. Se han realizado algunos tímidos intentos en este sentido y existen, de hecho, experiencias concretas de cursos de formación para profesores debutantes, un año de prácticas para docentes noveles y otras combinaciones.

Estas incipientes propuestas han devenido mayoritariamente procesos burocráticos y formales de socialización pasiva, normalmente independiente de los contextos de desarrollo de la práctica docente, al tratarse de requisitos necesarios que se desarrollan con relativa independencia del contexto de trabajo y sin ningún atisbo de singularización ni en relación con la formación inicial, ni con respecto de las competencias profesionales de cada debutante, ni con una mentoría digna de este nombre.

El reconocimiento de la necesidad de esta formación debiera implicar, a nivel formal:

- un periodo prolongado y continuo de duración (por ejemplo, tres cursos académicos consecutivos, con o sin cambio de escuela al final de cada curso)
- menores responsabilidades para el docente en esta situación (por ejemplo, menos lecciones semanales, no asumir tutorías en el primer curso, etc.)
- menor retribución, dada su categoría de profesional aprendiz (por ejemplo, el 80%, dedicándose el restante 20% a la provisión de recursos formativos: apoyo externo, mentorías, etc.)
- una articulación rigurosa de los aprendizajes y la evaluación del docente debutante.

Igualmente, a nivel de contenido debiera implicar:

- una articulación entre las competencias profesionales de la formación inicial y su desarrollo
 - una responsabilización del docente debutante en su propio desarrollo
 - un sistema de mentoría de calidad
 - una consideración de la escuela como verdadero centro de formación profesionalizadora
 - un apoyo externo sólido y consistente
- c) *Formación permanente, continua o recurrente:* Tenemos una gran tradición y un largo recorrido en propuestas y financiación de actividades de formación permanente. En este itinerario, hemos aprendido algunas lecciones.

Ciertamente, los planes de formación permanente del profesorado y las actividades que se diseñan para difundir reformas, novedades o planteamientos estructurales de arriba abajo están condenadas a la superficialidad, la diseminación (estrategia que considera los terrenos donde deben enraizarse los cambios) suele ser ligeramente más eficaz.

Así, hemos asistido en las últimas décadas, al tránsito de una formación permanente del profesorado de base individual y con fórmulas de poco compromiso/ implicación (cursos, conferencias, etc.), a una formación basada en el centro (asesoramientos, desarrollo de proyectos, etc.).

No obstante, la situación actual dista de ser satisfactoria o totalmente satisfactoria. Para avanzar en los sistemas de formación permanente, hay que desarrollar líneas como:

- integrar diferentes estrategias de desarrollo profesional (innovación, formación, reflexión, investigación y evaluación)
- vincular efectivamente el desarrollo profesional a los objetivos institucionales en cada centro educativo, pasando de la información al conocimiento compartido y del desarrollo profesional al desarrollo institucional
- reconstruir seriamente, tal como sugiere Bolívar (1999), los tiempos, estructuras y relaciones para que los centros escolares lleguen a ser Comunidades Profesionales de Aprendizaje (CPA)
- establecer redes profesionales e institucionales de intercambio y correspondencia.

Hay que dar pasos para potenciar estrategias de formación y desarrollo profesional e institucional sobre la base de, por ejemplo:

- la reflexión individual y grupal
- estudios clínicos de casos
- los procesos de indagación y de investigación cooperativa
- el intercambio entre iguales (singularmente, como en la experiencia APEI Barcelona del FEAEC (Rios, 2010), la evaluación profesional entre iguales)
- la conformación de redes interactivas globales y comunidades de aprendizaje profesional.

Para ello, tal como sugiere Lavié (2012) una comunidad profesional de aprendizaje (CPA) se caracterizaría por:

- 1- Poseer un núcleo de valores compartidos y un compromiso colectivo con unas metas comunes
- 2- Desarrollar prácticas comunes a partir de estrategias que desafían la norma de la privacidad en la enseñanza
- 3- Disponer de ciertas condiciones de apoyo de carácter tanto estructural como relacional y cultural.

Un nexo trascendente entre la formación docente y la formación directiva

Como sea visto, en los distintos niveles y tiempos de la formación docente, se ha destacado el papel central de la escuela como centro de formación del profesorado; más aun para la formación permanente de éste se requiere la vertebración de la escuela como una Comunidad Profesional de Aprendizaje (CPA).

Ello implica que los equipos directivos, especialmente los directores escolares, sean capaces de integrar esta visión de escuela como centro de formación de profesores y comunidad profesional de aprendizaje. Por tanto, deberá formar parte de la formación de directivos escolares la competencia para la articulación y desarrollo de los centros como verdaderas CPA.

Esto es lo que denomino como nexo trascendente entre la formación docente y la formación directiva.

La formación directiva, clave para la calidad de los centros educativos

- a) *Formación inicial o básica:* Asumiré que, en nuestro contexto cultural y profesional, queda fuera de toda duda que un directivo escolar tiene que haber sido anteriormente docente, esto es se trata de cargos o responsabilidades que requieren de experiencia docente previa. Cabe recordar que esto no es así en algunos países europeos.

De esta manera, la formación inicial de los directivos se edifica sobre la formación de los profesores con todo lo que implica de pensamiento profesional, valores asumidos y presunciones básicas de la cultura corporativa. Hay que conocer, pues, en profundidad el talante de aquellos a los que se deberá dirigir.

Solo muy recientemente, la formación inicial de los directores se está comenzado a proponer a aquellos profesores que tratan de especializarse en gestión escolar con una cierta antelación al posible desempeño de estas responsabilidades. Supone una toma de decisión y una voluntad de desarrollo profesional orientadas hacia una nueva profesión dentro de la educación.

Con los sistemas de elección o designación y, ahora, de selección de directores que hemos tenido en los últimos decenios, la formación directiva no ha sido casi nunca *con anticipación* a la llegada al puesto ni demasiado consistente.

Esta nueva orientación de la formación inicial directiva marca también un nuevo perfil de posibles directores: aquellos que se visibilizan a medio plazo en este rol y que, a la vez, están dispuestos a invertir tiempo, esfuerzo y recursos en una formación consistente.

En otras condiciones, se confundían, solapaban e interferían las iniciativas de formación inicial con las de incorporación (en muchos casos, forzosa). Hay que disponer de un modelo directivo para el que valga la pena plantearse una formación consistente.

Los contenidos de esta formación inicial parece que no ofrecen muchas dudas, al menos en cuanto a su formulación genérica:

- planificación educativa
- liderazgo escolar
- evaluación educativa y rendición de cuentas
- gestión de personas
- supervisión y evaluación de la enseñanza
- entorno y comunidad educativa

Estos conocimientos tienen unas bases teóricas que deben complementarse con su aproximación práctica en la metodología de las actividades de la formación inicial de los (futuros) directivos, así como de manera aplicativa a través de, por ejemplo, elaboración de proyectos de dirección ajustados a realidades contextuales concretas o apropiación/ asimilación de proyectos de dirección en curso.

Ello debiera posibilitar el desarrollo de prácticas como director adjunto o asociado (o miembro del equipo directivo, en calidad de vicedirector, jefe de estudios, coordinador pedagógico, etc.)

Cabe notar que la formación inicial o básica, en Europa, previa solamente está desarrollada con consistencia en países que – paradójicamente – los directores escolares tienen un estatus y un prestigio por debajo de su cometido. Es decir, como el igualitarismo de la cultura corporativa del profesorado y el escaso reconocimiento social tiende a lastrar el estatus de los directores, se intenta compensar con una formación inicial consistente (Chavarria, 2012).

En cualquier caso, como las necesidades de formación inicial de directores son cada vez más similares en los distintos países de la Unión Europea y, además, existe la libre circulación de personas con homologaciones de las calificaciones profesionales, son bienvenidas las iniciativas –como la de EFEA- en orden a establecer unos estándares para la homologación europea de los cursos de formación inicial de directores escolares.

- b) *Incorporación al puesto:* Actualmente, la formación para la incorporación al puesto de director es quizás la única formación generalizada y, muchas veces, la única oportunidad formativa de que dispone el director. Suele consistir en cursos de acopio de información para la supervivencia.

Sin embargo, las necesidades van más allá, mucho más allá. Se necesitaría una formación práctica en la acción, de al menos un par de cursos académicos consecutivos (podría tratarse de los dos primeros de ejercicio) con apoyo externo y evaluación.

Debería estar relacionado, necesariamente, con las posibilidades que ofreciera el sistema escolar y de provisión de puestos para el desarrollo de las prácticas de la formación inicial como adjunto o como miembro de un equipo de dirección. Las condiciones de responsabilidades y retribuciones deberían ser acordes con estas posibilidades.

Igualmente, debiera establecerse un sistema de apoyo colectivo que posibilitara ámbitos para la reflexión, la formación y el desarrollo profesional, que reforzará desde el punto de vista teórico-práctico el componente aplicado de la formación de incorporación al puesto.

Los inspectores escolares, en nuestro sistema, u otros profesionales de apoyo externo estarían llamados a tener un papel muy relevante en este tipo de formación directiva para la incorporación al puesto.

- c) *Formación permanente, continua o recurrente*: Esta formación está, por ahora, muy desatendida y debiera formalizarse a partir de una oferta amplia, modular y muy específica.

Seguramente no debiera ser obligatoria, pero debiera vincularse a los logros en la aplicación de proyectos en el centro escolar que se dirige, así como a la carrera profesional del director escolar (esto es, también en relación a la evaluación de su progreso como director y a las posibilidades de acceso a otros puestos directivos).

Esta oferta debería estudiar las distintas posibilidades que ofrecen modalidades como:

- la colaboración entre iguales
- la participación en redes
- los estudios de caso
- la resolución de problemas
- la reflexión y autoevaluación formativa guiada
- las visitas recíprocas
- las estancias formativas interregionales e internacionales

Referencias

Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Síntesis.

havarria, X. (2012). Els moments de la formació per a la direcció escolar a Europa. *Fòrum. Revista d'Organització i Gestió Educativa del Fòrum Europeu d'Administradors de l'Educació de Catalunya*, Barcelona, nº 27, pp. 11-13

Jarauta, B., Imbernón, F. (Coord.) (2012). *Pensando en el futuro de la educación. Una nueva escuela para el siglo XXII*. Barcelona: Graó.

Lavié, J.M. (2012). Organizar los centros para el aprendizaje del profesorado: cinco reflexiones. *Organización y gestión educativa. Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, Madrid, nº 3, pp. 14-18.

Perrenoud, Ph. (2001). La formación de los docentes del siglo XXI, *Revista de Tecnología Educativa*, Santiago de Chile, XIV, nº 3, pp. 503-523.

Rios, R.M. *et al.* (2010). SIMPOSIO 12: Evaluación entre iguales: una propuesta organizativa para la mejora de la docencia. *Actas del XI CIOIE Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas*. Cuenca.

Formação em Administração Educacional: Apenas as Questões Fundamentais

Guilherme Rego da Silva

Instituto de Educação da Universidade do Minho

grs@ie.uminho.pt

Palavras-chave: Administração Educacional, Formação, Perfil do Administrador

Resumo: Como proposta para debate na Mesa Redonda apresentam-se vinte questões centrais, que se consideram como relevantes para analisar e perspetivar todos os aspectos essenciais referentes à formação e “profissionalização” em administração educacional, sendo muitas delas também pertinentes para o debate mais alargado sobre a formação de professores. As questões são apresentadas com um balizamento geral da problemática, o que é muitas vezes mais importante do que a tentativa de lhes dar uma resposta tida como definitiva.

São questões de âmbito universal que procuram aclarar os grandes debates e dilemas próprios do tema e, mesmo que a sua análise algumas vezes se focalize nas perspetivas próprias das sociedades ibero-americanas, são questões com um âmbito geral porque focalizam os elementos essenciais que obrigam a tomar opções neste campo.

Formação em Administração Educacional: Apenas as Questões Fundamentais

Ao dispor-nos a participar na mesa redonda dedicada ao tema “Formação e profissionalização dos docentes e gestores educativos: políticas e práticas”, pensamos num tratamento da temática onde se fale das políticas e práticas em Portugal, mas que também permita pensar os outros contextos. Optamos pela formulação de vinte questões com objetivo de perspetivar o modo como diferentes sistemas educativos se situam perante os elementos mais estruturantes do assunto em análise. A apresentação está mais direcionada para a problematização da formação e profissionalização dos gestores educativos, mas envolvendo sempre, e até porque isso envolve sempre, a formação dos docentes em geral (formação inicial, contínua e especializada).

É nosso objetivo colocar um conjunto de questões e depois, não exatamente responder a essas questões, mas balizá-las, problematizando o seu enquadramento e dando algumas linhas de análise e perspetivas do autor, e dos textos citados, relativamente às questões formuladas.

Pretende-se colocar um conjunto de questões de âmbito tendencialmente universal, não confinadas à dimensão portuguesa. Muitas das questões não têm uma resposta técnica ou académica, mas têm pelo contrário uma resposta sociopolítica: são opções gerais ao nível de modelos de formação e de projetos político-pedagógicos e administrativos para o sistema de ensino e que resultam de opções de fundo da sociedade, opções relativamente às quais, sociedades e contextos historicamente referenciados têm assumido posições e escolhas específicas.

Assim, acaba por não ser um texto muito convencional, assumindo aqui a escrita as suas funções mais coloquiais, parecendo-nos assim mais adequado a suscitar a interação de ideias numa “mesa redonda”.

1ª Questão: Uma formação mais orientada para a vertente técnica ou para a vertente política da administração educacional?

Partindo do princípio que temos defendido (Silva, 2006), com origem nos fundamentos da administração educacional, entendemos que esta é composta por duas fortes vertentes: a vertente técnica e a vertente político-pedagógica. Considera-se que não existe administração sem as duas vertentes e, do mesmo modo, também não existe formação sem as duas vertentes. Pode haver uma formação a 80% orientada para a componente técnica e a 20% orientada para a componente político-pedagógica, ou outra distribuição percentual, mas nunca a 100% para uma das vertentes. A administração não existe sem o ato administrativo, enquanto técnica, e sem tomar opções e escolher orientações, enquanto política. A pesagem destas duas vertentes, ao nível da formação, é uma opção de fundo que define em boa parte o perfil de um modelo de formação em administração educacional. A pergunta formulada questiona igualmente a formação dos docentes em geral, a qual parece hoje sobrevalorizar a componente técnica da formação, especialmente ao nível da formação contínua, que se desenvolve tantas vezes inspirada no perfil e nos objetivos da formação profissional (Silva, 2011).

2ª Questão: Uma formação a pensar na escola que funciona como burocracia centralizada; que funciona como empresa; ou que funciona como organização social e política?

Concebendo a existência de três abordagens à administração educacional (Silva, 2006), enquanto paradigmas não consensuais (Kuhn, 2000a, 2000b) essas abordagens (legal-burocrática, empresarialista e sociopolítica) tendem a ser mutuamente exclusivas. Esta segunda questão é, por isso, tão ou mais estrutural do que a anterior. O sistema de ensino centralizado e concentrado, tradicional nos países da Europa latina, era congruente com a

formação burocrática orientada para o cumprimento escrupuloso da lei e outros normativos. Hoje, já têm bastante mais peso as outras duas abordagens. Na prática, em termos dos modelos de formação, parece haver sempre alguma coisa de cada uma das três orientações, no entanto uma tende a ser claramente dominante. Esta questão colocada para a formação dos administradores, também se pode colocar quanto à formação dos professores em geral. A escola tradicional dos países centralizados formou os professores para a burocracia escolar, a reforma desse sistema aponta para a formação orientada para a escola como organização social e política, como comunidade educativa (Formosinho, 1989). Como sabemos, outra abordagem mais controversa, mas que ganhou força crescente desde os anos 80 é a da escola como empresa, abordagem que sobrevaloriza a gestão como técnica.

3ª Questão: Uma formação a pensar no gestor unipessoal (diretor) ou numa gestão colegial como órgão coletivo (escola, comunidade e participação alargada)?

Trata-se de saber qual o modelo de gestão e daí também qual o perfil do gestor a formar. Nas últimas décadas, em Portugal, a tónica da legislação tem passado da visão de um gestor colegial para um gestor unipessoal e isso parece ser a expressão de tendências recentralizadoras de tipo burocrático (Lima, 1995) e também fundamentadas na conceção do gestor empresarial. A gestão unipessoal surge associada à ideia de racionalização e eficácia. Esta orientação é congruente com um perfil mais técnico para a formação.

4ª Questão: Qual o perfil de administrador escolar que se pretende formar?

A questão do perfil a formar define em grande parte o modelo de formação (Pacheco & Immegart, 1996). O perfil ideal do administrador tem grande impacto nos modelos de formação em administração educacional e claramente também nos modelos de formação inicial de professores, onde o perfil do professor a formar é sempre um elemento essencial do debate. A resposta a esta questão é dependente da resposta dada às questões anteriores e também das opções a tomar relativamente às questões seguintes. Em geral, é de esperar este tipo de estruturação ao nível da formação, onde umas opções se interligam com as outras formando um todo coerente: é isso que se pode designar como “modelo de formação”.

5ª Questão: Qual é a base e a origem do conhecimento que fundamenta a formação?

A formação de professores e a formação em administração educacional têm necessariamente uma base de conhecimentos de maior ou menor consistência. Uma boa parte da discussão sobre a autonomia e a cientificidade do campo da administração educacional tem

passado nas últimas décadas pela discussão da base de conhecimento que suporta a formação na área. Existem perspectivas mais pessimistas (Littrell & Foster, 1995) e também perspectivas moderadamente otimistas (Donmoyer, 1995). Desde a crise do “*New Movement*” (desde meados da década de 80) que a base de conhecimentos tem estado sob forte escrutínio, sob uma análise crítica. A problemática da origem do conhecimento é antiga e permanente, apropriada ao “investigador de conceitos” (Kant, 2001, p. 449), o que quer dizer filosófica (epistemológica) e, como tal, muito para lá da nossa possibilidade de lhe ensaiar uma “resposta” neste texto.

6ª Questão: Qual é o conhecimento teórico mais útil para orientar o trabalho prático do gestor?

Não há muita investigação sobre esta questão. Donmoyer (1995) procurou responder à mesma, mas fazem falta novos estudos que abordem a sua problemática. No entanto, a relevância da questão não pode ser ignorada e a primeira responsabilidade de lhe dar uma resposta pertence àqueles que mais valorizam o conhecimento teórico no campo da formação em administração educacional. Não está em questão saber se o conhecimento teórico é relevante, mas sim o de saber que conhecimento é mais relevante e porquê.

7ª Questão: Deve dar-se formação em Administração Escolar a todos os professores ou apenas a um grupo de escolhidos, ou eleitos?

Em Portugal tem sido dominante o objetivo de dar uma formação de base em administração escolar a todos os professores e depois estes, por sua iniciativa, procuram formação especializada na área, quando tencionam enveredar por funções de administração ou quando já no exercício dessas funções, mas sem que haja uma relação direta e necessária entre a formação e o exercício de funções administrativas. Isto ocorre porque a entrada em funções depende de eleição, e nada garante que aqueles que são formados venham a ser eleitos. Países onde o exercício de funções depende de concurso e nomeação, têm vindo a optar por colocar a formação especializada como requisito para o concurso e nomeação, criando programas nacionais de formação. É esse o modelo italiano do curso-concurso e o modelo britânico do *National Professional Qualification for Headship* (Collarbone, 1998; Guido, 2002). Em países como Portugal, a existência de um sistema de formação mais descentralizado, justifica-se para garantia do carácter eletivo dos administradores escolares, algo que facilmente se reconhece como congruente com a forte vertente político-pedagógica da função. Aqui, Portugal e Espanha, depois da queda dos regimes autoritários na década de 70, desenvolveram

um modelo semelhante baseado na eleição e na formação livre e em boa parte independentes uma da outra (Lois, Ruiz, & Abós, 1994, pp. 63–87).

8ª Questão: Qual a melhor maneira de trazer para a formação o conhecimento experiencial dos gestores escolares?

A experiência tem sido valorizada desde o início da formação na área. Nos primeiros manuais (Drouard, 1908; Dutton & Snedden, 1916), a experiência do autor e a deontologia profissional eram o fundamento das boas práticas assim como, naturalmente, as normas administrativas. Atualmente, e por via da valorização do conhecimento profissional, o saber experiencial continua a ser valorizado: é a consciência de que existe uma “ciência dos autores” e uma “ciência dos atores” (Barroso, 2001, p. 42). No entanto, já existe menos consenso quanto à melhor forma de trazer o conhecimento das práticas para o terreno da formação, particularmente no caso da formação em administração educacional, o que será clarificado em seguida ao questionar as inovações didáticas desta área disciplinar. A mesma questão, continuando a ser ainda objeto de polémica no campo da formação inicial ou contínua de professores, parece aí mais pacífica.

9ª Questão: Quais são os melhores métodos pedagógicos para ensinar administração educacional?

O campo das metodologias no ensino da administração educacional manteve-se estável, ou estagnado, durante muito tempo. Mas animou-se bastante nas últimas décadas, quando se tornou motivo de notório interesse. Ainda recentemente (Silva, 2007), procuramos fazer uma síntese das várias propostas metodológicas recém-surgidas neste campo. Tal como noutras áreas, aconselha-se a diversidade de metodologias, o que se torna agora mais fácil pela riqueza das possibilidades exploradas e descritas. No entanto, também aqui há diferentes respostas para a questão, uma vez que esta é: não, saber se a diversidade é favorável, mais ou menos episodicamente, mas saber quais as metodologias eleitas para constituir a estrutura de base da formação. Aqui, e mais uma vez, diferentes modelos fazem as suas opções de modo a obter um todo coerente.

10ª Questão: Quais são os saberes indispensáveis a um bom gestor?

Não procurando responder diretamente, é apenas necessário um apontamento para dizer que embora a questão pareça consensual, nunca o é exatamente. Diferentes modelos de formação respondem de forma diferente. Em alguns contextos, particularmente nos EUA e em

outros países da sua esfera cultural mais direta, como a Austrália, tem-se sentido a necessidade de listar esses saberes em documentos com títulos como “standards for school leaders”. A necessidade de redigir documentos desse tipo, mostra como a resposta a esta questão nunca é tão direta nem tão consensual como se poderia pensar numa análise mais superficial. Esses documentos são interessantes enquanto normativos que orientam a gestão escolar, não apenas como prática mas também como ensino.

11ª Questão: O que é que não precisa de saber um administrador escolar?! Quais os limites da sua onisciência e omnicompetência?

Nos discursos e na literatura, o administrador escolar aparece muitas vezes como figura quase divina, e a formação dessa figura é tratada com um otimismo pouco realista, indiferente aos limites daquilo que é capaz de obter a formação (Lima, 2010). Para discutir a formação de administradores escolares, e também a dos professores, devemos ter em vista os profissionais reais no seu trabalho quotidiano, ou um administrador enquanto construção de tipo ideal? Parece que a escolha tem privilegiado a segunda opção. No entanto, em teoria e mesmo nas suas implicações práticas, não deixa de ser verdade que a lógica nos força a aceitar as visões mais abrangentes, como a de Sander quando concebe teoricamente um paradigma multidimensional da administração da educação, retirando daí como consequência que: “a eleição e preparação de administradores educacionais deve tomar em conta quatro tipos de competência: *econômica, pedagógica, política e cultural.*” (Sander, 1995, p. 68).

12ª Questão: Quais são as principais dificuldades de quem começa a assumir responsabilidades administrativas ao nível da educação?

O estudo das principais dificuldades com que se deparam os administradores escolares no início de funções é uma área de investigação importante para a análise e também para a avaliação dos programas de formação. O estudo do primeiro contacto com o contexto de trabalho, ao assumir responsabilidades administrativas é, por isso, uma das áreas de investigação mais interessantes para quem investiga a formação. Curiosamente, é uma área onde existem poucos estudos. Mesmo havendo textos disponíveis de relevância e utilidade (Sánchez et al., 1998), o tratamento deste tema na literatura é escasso. A dificuldade em estudar o assunto, e crê-se que também uma certa falta de novidade que é obtida em diferentes estudos realizados, resultará em boa parte da relutância com que um profissional fala das suas dificuldades... mas também do facto de que, em geral, a entrada no exercício de funções dá-se por um processo de transição lenta (a partir de funções administrativas de apoio) o que faz

com que o contacto com a realidade seja suavizado, resultando num atenuar da perceção das dificuldades que surgem desse contacto. Talvez aqui o desafio esteja em explorar novas metodologias de investigação, para obter o conhecimento dessas dificuldades concretas, uma vez que esse conhecimento tem um valor apreciável ao nível da gestão da formação.

13ª Questão: Que autoimagem constrói um administrador escolar: superprofessor, superpai (ou supermãe), inspetor residente, provedor dos estudantes, sindicalista local dos professores, representante da autoridade do Estado? Pode a formação contribuir para dar unidade a uma imagem tão fragmentada?

A questão referente à autoimagem deve ser sempre entregue aos próprios, àqueles que exercem funções de administração escolar. Até porque alguns podem ter uma imagem mais fragmentada que outros, ou composta de elementos diferentes. Perante a dificuldade em trabalhar com uma tal diversidade de estatutos exigentes e muitas vezes contraditórios, é possível aceitar uns e rejeitar outros. Há alguns meses atrás, num colóquio realizado no Instituto de Educação da Universidade do Minho (Portugal), um diretor de agrupamento de escolas, descrevendo as solicitações que lhe chegam, como consequência da crise instalada, desde pedidos de apoio social a alunos até ao apoio a professores em risco de desemprego, teve o seguinte desabafo: “Eu não sou o padre daquela freguesia!”.

Em obra dedicada a debater esta pluralidade dilemática de auto-imagens, Franceschini (2003) chega a uma conclusão que nos suscita alguma simpatia. Inclinando-se mais para o perfil pedagógico, acaba por definir o administrador escolar como “pedagogo institucional”, porque:

“si tratta di dirigere un’istituzione pubblica deputata alla formazione delle generazioni future e non un’azienda o un’impresa finalizzate alla produzione di beni di consumo a scopo di lucro. (...) il dirigente scolastico può essere definito un *pedagogista istituzionale*, ovvero un esperto nei processi formativi istituzionali che utilizza strategie e competenze organizzative, relazionali, didattiche e amministrative all’interno di un profilo professionale costitutivamente fondato su solide basi pedagogico-general e filosofico-educative.” (Franceschini, 2003, pp. 162–163)

A possibilidade da formação contribuir para dar unidade a esta autoimagem, tem sido limitada até ao momento. A formação tende para uma imagem mais parcelar, algo reducionista do papel do administrador escolar, ou para uma imagem mais unitária, mais enriquecida e compósita no sentido do “enriquecimento de funções” (Herzberg, 1996), mas também mais idealista.

14ª Questão: Até que ponto a formação e a correspondente avaliação podem ser bem-sucedidas em identificar as pessoas com melhores potencialidades para a administração escolar?

Não é comum encontrar esta questão claramente formulada, mas é uma questão que faz sentido, a qual se relaciona com as funções de certificação e de seleção da educação escolar (Pires, 1991). É uma questão diferente de saber se um determinado modelo de formação é “o melhor”. Cada modelo tem em vista um perfil final e, numa posição de neutralidade não é possível afirmar que um é melhor que outro: a opção faz-se do interior de cada abordagem à administração educacional, da sua essência ideológica. Aqui pergunta-se até que ponto cada modelo de formação está seguro de que certifica aqueles que, em potência, prometem atuar melhor dentro do perfil desejado pelo modelo, uma vez que sabemos não haver um perfil abstrato consensual. Cremos que não será fácil a um modelo de formação responder com muita segurança a esta questão.

15ª Questão: A escolha dos gestores deve fazer-se pela sua formação, votação, concurso ou nomeação? Ou por um combinado dos vários elementos?

Esta questão está de algum modo implícita em algumas questões anteriores. Também aqui não se pode optar a partir de uma posição de neutralidade político-ideológica. Para a abordagem legal-burocrática faz todo o sentido o administrador educacional nomeado num processo político ou político-burocrático: se a sua principal função é cumprir e fazer cumprir as leis e normativos vigentes é natural que seja nomeado num processo que garanta a conformidade política e administrativa. Para a abordagem empresarialista tudo deve ser semelhante à contratação de um gestor de empresas, área de especialidade dos técnicos de recursos humanos: concurso, análise de currículo e portfólio, entrevista de seleção. Para a abordagem sociopolítica (ou político pedagógica), trata-se de apresentar candidatura num processo democrático e ser eleito. Para cada uma das opções faz sentido que haja uma formação prévia ao exercício das funções, enquadrada num modelo de formação estruturado nos fundamentos da abordagem respetiva.

16ª Questão: O que é mais importante na formação de um administrador escolar: a aprendizagem das normas (leis), das experiências ou das teorias? Até que ponto é possível fazer aqui uma escolha?

Não deveria ser necessário fazer aqui uma escolha estrita. O domínio das normas, das experiências e das teorias é relevante. Acontece que determinados modelos de formação

fizeram escolhas mais rígidas e tentaram subsistir apenas de normas, de experiências exemplares (não necessariamente boas experiências todas elas, mas experiências usadas como exemplo), ou teorias. Na literatura produzida nos EUA, nos anos mais recentes, encontra-se um grande número de livros para a formação de administradores escolares, que se compõem de coleções de exemplos simulados de dificuldades típicas que se colocam ao trabalho do administrador escolar. Essa é actualmente uma metodologia de formação dominante nesse país. A análise desses livros que listam *Case Studies* (por exemplo: Gray & Smith, 2007; Hambright, 2004; Hanson, 2001), permite obter uma percepção daquilo que se considera fundamental no perfil profissional do administrador, mas também um relance sobre o seu quotidiano de trabalho, em geral, e particularmente nos EUA. Este tipo de manual nunca existiu em Portugal e mesmo na Europa não temos conhecimento da sua existência. Os exemplos que compõem os textos não são diretamente traduzíveis, porque dependem fortemente do contexto e até da época, como explica Glass:

“Many professors currently use a case studies textbook to supplement a general-type textbook (...). Very likely many instructors feel that the use of real-life cases in practice provides opportunities for students to fit theories and research into the real world of problem solving in schools. Many of the casebooks provide stimulating cases that students easily relate to from their viewpoints as teachers. A caution regarding case study books is that school issues and environments change, rendering many cases stale within a few years.” (Glass, 2004, p. 122)

Concluindo: em geral os modelos de formação são compósitos, mas nunca deixam de fazer as suas opções sobre o que consideram mais importante para a formação: as normas, as experiências ou as teorias.

17ª Questão: Que papel deve ter o “mentoring” (estágio de acompanhamento) na formação do gestor? É importante praticar primeiro como co-piloto?

Em finais da década 1980-89 assistiu-se a uma forte valorização da componente experiencial na formação de gestores escolares nos EUA através do *mentoring*, modelos de formação com diversas modalidades de acompanhamento dos administradores novatos por parte dos administradores experientes. Essa valorização do mentoring deu origem a produção escrita abundante em finais do século passado nos EUA e que não é possível aqui listar. Essa produção, como costume, impulsionou este processo no estrangeiro. Como sintetizam Yáñez e Moreno (1996, p. 653) “La ayuda, la orientación y el apoyo que necesitan los directores principiantes para introducirse en las complejidades de su rol pueden venir de la mano de directores com experiencia (mentores).” O facto de se terem criado diversas morfologias ao nível da estrutura da formação para permitir a introdução do mentoring fez-nos chegar à

noção de que o mentoring existe sempre na formação de gestores escolares, quando não na estrutura formal da formação, então ao nível da formação informal, processo que designamos por mentoring informal (Silva, 2007), por este nos parecer um conceito clarificador. Agora, se alguma forma de mentoring, formal ou informal, está sempre presente na formação de um administrador escolar, compreende-se melhor a importância do debate sobre o papel do mentoring na formação e sobre a melhor maneira de o concretizar.

18ª Questão: Quando a comunidade escolar ou educativa participa na tomada de decisões, não deveria ela também ter formação em administração escolar?

Esta questão é um pouco surpreendente, mas tem a sua lógica. Ainda mais sabendo que se procura implementar modelos de democracia participativa para a comunidade escolar. Não será por acaso que tantas vezes os representantes dos pais são membros da classe docente, pode ser por dominar a linguagem e os rituais da escola. Se quisermos que participem os pais que não são professores, que formação se lhes deve dar para participar nas decisões? A questão, embora possa parecer um pouco académica em excesso, não deixa de problematizar diversas ideias tidas como naturais e inquestionáveis neste campo, o que, na nossa perspetiva, é uma vantagem para o debate.

19ª Questão: É possível integrar a formação dos responsáveis e a formação dos técnicos, ou ela deve ser mantida separada?

Nem sempre se coloca esta questão, e nem sempre há uma resposta clara para ela, mesmo que, para o estabelecimento de um sistema de formação seja necessário ter uma resposta. Trata-se de saber se a formação dos responsáveis deve ser diferente da dos técnicos administrativos (de secretariado, contabilidade, etc.). Em diferentes países há perspetivas diferentes quanto a esta questão. Não é nossa opinião que deva ser comum, mas também não cremos que deva ser completamente justaposta. Uma questão a merecer atenção.

20ª Questão: Há um número limitado de modelos de formação, entre os quais se deve optar, ou há uma grande capacidade de criar e inovar?

Esta questão é de natureza mais teórica que algumas das anteriores. As últimas décadas têm sido ricas em inovação neste campo. Surgiram muitas ideias novas e tentaram-se modelos diferentes de formação. Isto vem contrastar claramente com o período anterior, mais estabilizado, em especial nos países centralizados onde modelos de formação mais deterministas e normativos permaneceram estáveis e inquestionáveis. Até que ponto pode ir a

inovação, não é muito claro, de um ponto de vista lógico. Assim como também não é clara, nem parece que seja possível prever com bases científicas, qual vai ser a evolução dos modelos de formação em administração educacional e mesmo dos modelos de formação de professores em geral. É de esperar que se venha a assistir a diferentes soluções em diferentes contextos culturais e políticos. Em alguns casos predominará a estabilização dos modelos atuais; noutras casos a evolução para modelos anteriores, históricos, de um modo ou de outro renovados e, noutras situações, será mais evidente a tentativa de construção de novos modelos de formação, adaptados aos novos tempos e às novas circunstâncias. Se hoje nos fosse possível escolher, era nesta última possibilidade que nos gostaríamos de situar.

Bibliografia

Barroso, João (2001). *Teorias das Organizações e da Administração Educacional* (Relatório de Agregação). Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Collarbone, Patricia (1998). Developing a leadership Programme for School Leaders: an NPQH Assessment Centre Manager Reflects. *School Leadership & Management*, 18(3), 335–346.

Donmoyer, Robert (1995). A Knowledge Base for Educational Administration: Notes from the Field. *The Knowledge Base in Educational Administration: Multiple Perspectives* (pp. 74–95). New York, Albany: State University of New York Press.

Drouard, Ch (1908). *Pédagogie: Application de la psychologie et de la morale a l'Education. Pédagogie pratique et Administration scolaire*. Paris: Belin Frères.

Dutton, Samuel Train, & Snedden, David (1916). *The Administration of Public Education in the United States*. New York: The MacMillan Company.

Formosinho, João (1989). De Serviço do Estado a Comunidade Educativa: Uma Nova Conceção para a Escola Portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2(1), 53–86.

Franceschini, Giuliano (2003). *Il Dilema del Dirigente Scolastico. Amministratore, Manager o Pedagogista?* Milano: Guerini.

Glass, Thomas E. (2004). *The History of Educational Administration Viewed through Its Textbooks*. Lanham, Maryland: ScarecrowEducation.

Gray, David L., & Smith, Agnes E. (2007). *Case Studies in 21st Century School Administration. Addressing Challenges for Educational Leadership*. Thousand Oaks: Sampedro.

Guido, Cosimo (2002). *Manuale per il concorso a dirigente scolastico*. Firenze: Giunti Gruppo Editoriale.

Hambright, W. Grant (2004). *Case Studies in School Leadership*. Lanham: University Press of America.

- Hanson, Karen L. (2001). *Preparing for Educational Administration Using Case Analysis*. Upper Sadde River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Herzberg, Frederick (1996). A Teoria Motivação-Higiene. In C. Marques & M. Cunha (Eds.), *Comportamento Organizacional e Gestão de empresas* (pp. 43–65). Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Kant, Immanuel (2001). *Crítica da Razão Pura* (5ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Kuhn, Thomas (2000a). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Kuhn, Thomas (2000b). The Natural and the Human Sciences. *The Road Since Structure. Philosophical Essays, 1970-1993, with an Autobiographical Interview* (pp. 216–223). Chicago: The University of Chicago Press.
- Lima, Licínio C. (1995). Reformar a Administração Escolar: a Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 57–71.
- Lima, Licínio C. (2010). A Educação Faz Tudo? Crítica ao Pedagogismo na “Sociedade da Aprendizagem.” *Revista Lusófona de Educação*, 15, 41–54.
- Littrell, Janet, & Foster, William (1995). The Myth of a Knowledge Base in Administration (pp. 32–46). Albany: State University of New York Press.
- Lois, Francisco Baz, Ruiz, Teresa Bardisa, & Abós, Clara García (1994). *La Dirección de Centros Escolares*. Zaragoza: Edelvives.
- Pacheco, Roberto Pascual, & Immegart, Glenn L. (1996). Formación y desarrollo de directores y líderes. *Dirección Participativa y Evaluación de Centros* (pp. 579–593). Bilbao: I.C.E. - Universidad de Deusto.
- Pires, Eurico Lemos (1991). As funções da educação escolar: função de educação e função de certificação. *A Construção Social da Educação Escolar* (pp. 92–101). Rio Tinto: Edições ASA.
- Sánchez, Aurelio Villa, Gallego, Lourdes, Angulo, Luis, Rodríguez, Pedro de Vicente, Felip, Nuria, Figueras, Rosa, & Sallán, Joaquin (1998). *Principales Dificultades de la Dirección de Centros Educativos en los Primeros Años de Ejercicio*. Bilbao: I.C.E. - Universidad de Deusto.
- Sander, Benno (1995). *Gestão da Educação na América Latina: Construção e Reconstrução do Conhecimento*. Campinas, SP: Editora Autores Associados.
- Silva, Guilherme Rego (2006). *Modelos de Formação em Administração Educacional: Um Estudo Centrado na Realidade Portuguesa*. Braga: CIEd, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Silva, Guilherme Rego (2007). Tendências Actuais na Formação em Administração Educacional. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(1), 221–245.
- Silva, Guilherme Rego (2011). Formação Contínua para a Profissionalidade e Cidadania Docente. *Elo*, 18, 97–106.

Yáñez, Julián López, & Moreno, Marita Sánchez (1996). Formación de Directores Escolares Basada en el Análisis de su Práctica. In A. V. Sánchez (Ed.), *Dirección Participativa y Evaluación de Centros* (pp. 651–658). Bilbao: I.C.E. - Universidad de Deusto.

Nota Biográfica e Profissional

Guilherme Rego da Silva é docente e investigador do Instituto de Educação da Universidade do Minho (Braga, Portugal), Departamento de Ciências Sociais da Educação, integrando o seu Centro de Investigação em Educação. É doutorado em Educação, na área de conhecimento de Organização e Administração Escolar.

Tem lecionado diversas disciplinas e cursos, nas áreas de Administração Educacional, Sociologia da Educação, e Métodos de Investigação em Educação, ao nível da formação inicial, contínua e especializada de professores e educadores.

Orientou estágios de estudantes em diversas organizações com funções de educação e formação, e tem orientado igualmente estudantes de pós-graduação ao nível da realização de provas académicas.

Tem experiência em projetos de investigação em escolas, em contacto com a comunidade educativa e, recentemente, começou a participar em projetos de formação a nível internacional, nomeadamente em Angola, Moçambique e Brasil.

É autor de diversos trabalhos de natureza académica, sobre a formação em Administração Educacional, a Formação Contínua e Especializada de Professores e Educadores, a Política Educativa e as Reformas do Ensino, a Educação para o Civismo e a Cidadania na Escola.

Atualmente exerce as funções de presidente da direção do Fórum Português de Administração Educacional.



**MESAS REDONDAS
SESIONES ESPECIALES**

LA EDUCACIÓN INCLUSIVA: El mejor Modelo de Enseñanza-aprendizaje en la Escuela del S.XXI

Emilio J. Veiga Río
Licenciado en Psicopedagogía
Director del CEIP San Francisco Xabier.
Profesor Asociado en la USC
Presidente del FEAE-Galicia
eveigar@edu.xunta.es

Partimos de la consideración de que la educación inclusiva debe estar muy presente y representar un pilar fundamental en la construcción de las políticas sociales de nuestro entorno autonómico, nacional e internacional.

La inclusión en Europa y concretamente en nuestro país es un concepto relativamente moderno y que se sustenta en la idea que asume la diversidad como fuente de riqueza, de engrandecimiento social y personal y como parte de una identidad en la consideración de poder vivir y aprender juntos eliminando todo tipo de prácticas discriminatorias.

Concretamente debemos considerar la inclusión desde la perspectiva educativa no solo como la oportunidad de acceder sino tal y como la define la UNESCO en 2005, “el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades y reduciendo la exclusión “

Este debe ser un reto del presente y del futuro más inmediato en una escuela como la actual tan llena de diversidad y de riqueza, en el que apostar por enfoques inclusivos, integradores que sean determinantes tal y como se recogen en las normativas y recomendaciones de ámbito internacional, como la UNESCO, la propia Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006); así como de ámbito europeo “Index for Inclusión”, también con una amplia repercusión en múltiples centros de diversos países a nivel internacional; “The European Agency for Development in Special Needs Education”; la propia declaración de Salamanca, auspiciada por la Unesco y firmado por todos los países europeos, y también a nivel nacional y autonómico con el desenvolvimiento de leyes de inclusión y convivencia: La Constitución, La LISMI(1982), la LOE (2/2006) que en su Título II está dedicado a la Equidad en la Educación, y dentro de éste, el Capítulo I al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo; Leyes de Igualdad (Galicia 7/2004), Leyes de Convivencia (Galicia 3/2011), decretos, ordenes...

Sinceramente pensamos que la escuela inclusiva se construye sobre la participación y los acuerdos de todos los agentes educativos que en ella confluyen. Considera el proceso de aprendizaje del alumnado como la consecuencia de su inclusión en el centro escolar. Surge de una dimensión educativa cuyo objetivo se dirige a superar las barreras con las que algunos alumnos y alumnas se encuentran en el momento de llevar a cabo el recorrido escolar. Con una escuela inclusiva se trata de lograr el reconocimiento del derecho que todos tienen tanto a ser reconocidos, como a reconocerse a sí mismos como miembros de la comunidad educativa a la que pertenecen, cualquiera que sea su medio social, su cultura de origen, su ideología, el sexo, la

etnia o situaciones personales derivadas de una discapacidad física, intelectual, sensorial o de la sobredotación intelectual (N. Zaitegi, 2006).

Pero también pensamos que estamos en un momento en el que en nuestro país soplan vientos de diferenciación y separación entre el alumnado dentro de los centros ordinarios, así pues creemos que resulta muy oportuno que se perciba que “es preciso, también, otra política educativa” respecto a la atención a la diversidad, así como que se conozcan y difundan trabajos tanto de ámbito nacional como internacional que ayuden en la contribución de estas perspectivas (INDEX) en donde cabe destacar, por ejemplo, su defensa del concepto de “barreras para el aprendizaje” en lugar del entre nosotros ya “clásico” concepto de “necesidades educativas especiales”, es por sí sólo un acicate intelectual frente al conformismo y la complacencia y una llamada a que las comunidades educativas asuman su responsabilidad en los procesos de participación y aprendizaje de todo el alumnado.

Los procesos de inclusión educativa que ya han culminado 25 años después de su inicio deben de plantearse como prioridad impulsar un verdadero pacto desde el ámbito político y desde las Administraciones Públicas que confluya en la construcción de una sociedad más inclusiva

En este sentido, la educación, como señala la Comunicación de la Comisión, Europa 2020, es fundamental para conseguir ese cambio. Y el tipo de educación que debe impulsarse es una educación inclusiva, porque sólo en ésta se aprenden modelos de colaboración en equipo, siendo a veces muy diferentes los miembros del equipo, modelos de solidaridad, liderazgo para resolver problemas, búsqueda del bien común, y no tanto modelos individualistas y de competencia entre iguales. Lo que es bueno para incluir a los alumnos con discapacidad es bueno para todos los alumnos, porque aprenden a ser miembros de una sociedad madura. Si queremos una educación en valores, un cambio social que impida repetir en el futuro las causas de la actual crisis económica, consideremos la inclusión educativa como algo prioritario. “En la medida en que yo me sienta diferente, diverso, excepcional, capaz para unas cosas y discapacitado para otras, iré entendiendo y capacitándome para la educación inclusiva y la para la sociedad de la diversidad...” (Moriñas, 2004)

Pero ¿cómo estamos en los centros a nivel de facilitar y potenciar la inclusión?

Tal y como se desprende de los proyectos de la Agencia Europea para el desarrollo de la Educación del alumnado con NEE y proyectos como “Foro de atención educativa” (2002); y/o como estudios del CIDE (2008) sobre la situación de la inclusión educativa del alumnado de neae determinan que:

La inclusión educativa, debe entenderse como un principio que atañe a toda la población escolar, así como al profesorado y a todos a quienes, en último término, configuran cada comunidad educativa. No es, en absoluto, una preocupación dirigida exclusivamente a determinados colectivos, ni una modernización de la educación especial, si bien es cierto, al mismo tiempo, que algunas personas y grupos están en mayor riesgo de verse envueltos en

procesos que conduzcan a lo contrario, esto es, a la exclusión social (Parrilla, 2007). Entre éstos, las personas con discapacidad están situadas en nuestro país (Moriñas, 2004), en el territorio de la vulnerabilidad, como diría Castel, (2004), cuando no de lleno en el de la exclusión (razón por la cual está plenamente justificado que se preste especial atención a su situación particular). En este sentido y sin perder de vista, entonces, el alcance mucho más amplio que tiene el concepto de inclusión educativa, este proyecto se ha focalizado en la situación escolar de niños y jóvenes con discapacidad, etiquetados en nuestro sistema educativo como “alumnos con necesidades educativas especiales o específicas”.

Así podemos indicar que de lo que se desprende en estudios como los citados, los procesos de inclusión en cuanto a facilitar o suponer barreras y en cuanto a variables que consideramos importantes en el funcionamiento de un centro como: la atención, los recursos, la coordinación, la escolarización y transición entre etapas...se aprecian importantes barreras para la presencia, el aprendizaje y la participación en los centros escolares, en general de mayor envergadura según se progresa a lo largo de la educación obligatoria, si tenemos presente que:

- Muchas veces las dificultades vienen porque en los centros no parece que se preste una buena atención a la relación con las familias de los alumnos con necesidades educativas específicas.
- Así mismo el profesorado (sobre todo en la etapa de la educación secundaria) no está bien informado de las necesidades educativas específicas del alumnado en cuestión. El concepto de acción tutorial va cambiando significativamente en cuanto se va subiendo de niveles educativos dentro del sistema.
- También señalar que no parece que los centros dispongan de recursos (materiales, tecnológicos y didácticos) suficientes y adecuados para la atención de este alumnado.
- Muchos miembros de las comunidades educativas consideran que no hay suficientes servicios de orientación educativa y psicopedagógica para llevar a cabo las importantes funciones que les competen al respecto, lo que, seguramente, condiciona, la valoración poco satisfactoria que del desempeño de su trabajo realizan la mayoría estés colectivos.
- También parece que resulta insatisfactoria la coordinación interna del profesorado que trabaja con este alumnado y la que éste debería mantener con los servicios de orientación educativa y psicopedagógica. Ello se aprecia en el proceso de transición escolar entre etapas educativas que, especialmente entre primaria y secundaria.
- No resulta mejor parada la valoración de la coordinación entre los centros y servicios educativos y la de unos y otros con los servicios sociales y de salud.

Frente a este complicado panorama hay que resaltar, no obstante, la permanencia de actitudes mayoritariamente positivas hacia el alumnado con discapacidad, lo que actúa como un importante facilitador del proceso de inclusión y que, descontado un cierto grado de deseabilidad social, seguramente dice mucho del compromiso del profesorado con una tarea para la que no siempre se sienten suficientemente preparados ni apoyados.

También se destaca lo importante que resulta en el plano de fomentar la igualdad y equidad el que puedan convivir en los mismos espacios y tiempos alumnos con mayores problemáticas con otros con menores.

Sabemos que la situación no es idéntica, como es lógico, ni en todas las Comunidades Autónomas (CCAA) ni en todos los centros, pero podemos y debemos señalar algunas carencias que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- A veces falla la detección y la atención educativa temprana. Esto ocurre porque falla la formación del personal educativo en escuelas infantiles y porque no hay suficientes

escuelas infantiles. Debería formarse a más profesionales, crear más escuelas infantiles, todas ellas con plazas para alumnos con necesidades educativas especiales y garantizarse la formación a familias, la cual forma parte de la atención temprana. También pueden crearse servicios de atención educativa ambulatoria para niños no escolarizados, o recurrentemente enfermos en casa u hospitalizados. Aunque la etapa 0-6 años no es obligatoria, es una etapa crucial para los niños con discapacidad y el derecho a la educación es un derecho fundamental. Todos los niños con discapacidad no tienen la posibilidad de acudir a una escuela ordinaria; y los que están en escuela ordinaria, a veces están escolarizados sin apoyos.

- Muchos niños con discapacidad no pueden ir al mismo colegio que sus hermanos aunque éste sea público o concertado, y ello porque el derecho de libre elección de centro de los padres no está garantizado por las normas que regulan la admisión de alumnos en las CCAA. Los niños con discapacidad se escolarizan en el centro que designa una resolución de la inspección educativa y, aunque es obligatorio escuchar la opinión de los padres, es la administración educativa la que en último término decide si un niño va a la escuela ordinaria en integración o a la escuela especial. Estas son realidades que se están tendiendo a superar con nuevas normativas y puestas en marcha de iniciativas que faciliten la inclusión compartida.
- Es imprescindible que se apoye decididamente la escolarización en aulas estables, situadas en colegios ordinarios, dejando los centros específicos para casos de máxima necesidad. Las familias quieren inclusión educativa, no integración sin apoyos suficientes. Para ello es preciso que Las Leyes Orgánicas de Educación contemple expresamente las aulas estables en centros ordinarios, que permitan la inclusión máxima a alumnos con necesidades generalizadas de apoyo. Ahora mismo sólo la normativa de alguna CCAA lo contempla y ello no permite avanzar.
- En Educación Primaria hay muchos niños con modalidad integración pero, a menudo, los recursos que se le asignan en su dictamen de necesidades educativas especiales, no son planificados y asignados en función de las necesidades del niño, sino en función de lo que hay “libre” en ese momento, dando lugar a un trato a veces injusto y no equitativo.
- En cuanto a la formación del profesorado: la formación inicial es escasa en este campo, y existen cursos de formación permanente en discapacidad, pero los profesores en centros ordinarios que tienen alumnos con discapacidad no siempre la reciben, porque les ponen trabas en sus centros o simplemente porque no quieren recibirla. También es preciso que las leyes y reglamentos internos se adapten, para que los derechos no sean nominales sino reales. El profesorado debe aprender a enseñar a personas heterogéneas. Las aulas de la escuela de hoy día en realmente múltiple y heterogenea
- La colaboración y coordinación de las Administraciones educativas y de los centros con entidades y servicios de apoyo externos, no sólo debe ser posible como señala el art. 72.5 LOE actual, sino obligatoria cuando se necesita para un niño y no disponible el recurso en ese centro (por ejemplo mediante servicios especializado de apoyo a la integración).

CONCLUSIÓN

Las verdaderas condiciones para hablar de inclusión educativa y social y los verdaderos propósitos de la inclusión han de ser semejantes a los que señalamos a continuación:

- ✓ Reconocimiento de la educación como un derecho fundamental.

- ✓ Perseguir una verdadera educación de calidad, con un formato integral: en los cognitivo, físico-social, afectivo...
- ✓ Reconocimiento de la diversidad como un valor (Parrilla 2010).
- ✓ Sensibilización especial de los responsables directos de las políticas educativo-sociales.
- ✓ Aprendizaje como herramienta en los procesos políticos, éticos, y sociales.
- ✓ El aprendizaje como base de todo desarrollo humano.
- ✓ Adecuación e incluso transformación de las instituciones educativas que permitan una verdadera inclusión.
- ✓ Sensibilización y formación para todos los miembros de la comunidad educativa (implicar a los otros padres y a todos los alumnos, no solo a los padres de los niños con discapacidad).
- ✓ Divulgar las buenas prácticas para que se generalicen.
- ✓ Realizar una evaluación verdadera de los progresos de funcionamiento e implicación que recojan las dimensiones, indicadores y preguntas más adecuados.

Así **los programas inclusivos** que se formateen en cualquier centro educativo deberán considerar la necesidad de la atención individual, refuerzos, apoyos, adaptaciones, pero también tendrán que tener claras las medidas de adaptabilidad, de cambios estructurales, de cambios organizativos que favorezcan e incidan en una inclusión positiva.

Establecer criterios comunes para la atención, prever tiempos y espacios para facilitar las estructuras de coordinación, de relación, de participación entre tutores, equipos docentes, profesionales de apoyo internos y externos, familias... serán los verdaderos retos de la escuela inclusiva del futuro.

En resumen, una buena manera de conseguir que este tipo de programas de inclusión, que se centren fundamentalmente en mejorar las culturas y las formas de vida de las personas que conviven en los centros educativos, sirvan de verdad deberán ser el componente básico en cualquier programa de mejora que emane de la nueva concepción del trabajo por competencias que se promulga desde la LOE. Que podrán partir de considerar tres dimensiones básicas (Index for Inclusion, 2002).

- Crear verdaderas culturas inclusivas.
- Elaborar acciones y políticas inclusivas.
- Desarrollar e implementar prácticas inclusivas.

Serán la puesta en marcha y desenvolvimiento de estas dimensiones, el fruto de futuras reflexiones y concreciones. “La inclusión educativa demanda un proceso de reestructuración global de la escuela para responder a la diversidad de las necesidades de todos y cada uno de los alumnos” (Parrilla, 2006)

BIBLIOGRAFIA:

- ❖ Armstrong, F., Armstrong, D. y Barton, L., (1999) (eds) *Inclusive education: policy, contexts and comparative perspectives*, Londres, Fulton.
- ❖ Ainscow, M.(2001): *Desarrollo de escuelas inclusivas. Ideas, propuestas y experiencias para mejorar las instituciones escolares*. Madrid, Narcea.
- ❖ Parrilla, A. y Moraña, A. (2004). *Lo que todos nos preguntamos sobre la educación inclusiva*. Padres y Maestros, 284, 10-14.

- ❖ Parrilla, A. (2007). *Inclusive Education in Spain: a view from inside*. En L. Barton. y F. Armstrong (Eds). *Policy, Experience and Change: Cross Cultural Reflections on Inclusive Education*. Dordrecht, Springer Ed., pp 19-36
- ❖ Parrilla, A (2010). *Educación y escuela Inclusiva: del pensamiento global al pensamiento local*. Actas de las XXI Jornadas del Fórum Europeo. A Coruña
- ❖ UNESCO (1994). *The Salamanca Statement and framework for action on Special Needs*. Education. Paris, UNESCO
- ❖ UNESCO/MEC(1994). *Informe Final. Conferencia mundial sobre necesidades educativas especiales: acceso y calidad*. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura.
- ❖ Veiga, E (2010): *La educación Inclusiva, camino hacia el modelo de la escuela del S.XXI*. Actas de las XXI Jornadas del Fórum Europeo. A Coruña

MESA 2, 16 out: Eje 8 – Dirección escolar: formación, profesionalización y democracia

Diretores escolares em Portugal: formação, profissionalização e democracia⁵

António A. Neto Mendes, Universidade de Aveiro, Portugal

Resumo:

O autor propõe-se abordar a situação da figura do diretor da escola pública em Portugal, sua evolução mais recente e algumas das tendências a que se assiste. Enunciamos alguns dos principais dilemas que se colocam à direção da escola pública, em Portugal, resultado quer das políticas educativas quer das dinâmicas políticas e sociais associadas, no que à gestão escolar diz respeito: a tensão entre uma formação dos diretores escolares de matriz mais académica e crítica e uma formação de matriz gerencialista e orientada para o controlo; a ambiguidade de um exercício da função diretiva a tempo inteiro e de forma prolongada sem a respetiva consagração profissional, num quadro de carreira docente; as tensões entre as lógicas que competem entre si pelo domínio do espaço escolar, tornando a escola pública menos pública do que devia, como a disputa entre professores, pais e comunidade (a que a 'liberdade de escolha' e as tendências para a mercadorização da educação podem dar um novo alento); o conflito entre a tentativa de construção de uma escola inclusiva e democrática, que se diz empenhada na educação para a cidadania e por isso mesmo potenciadora de ambientes participativos, e uma escola focada na produção de resultados mensuráveis, eleitos indicador quase único da sua eficácia mediaticamente divulgada através de *rankings*.

⁵ Este trabalho é financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto ELO - Observatório de Liderança Educacional (ELO/PTDC/CPE-CED/108655/2008). Este projeto está em curso (2010-2013) na Universidade de Aveiro, Portugal, sob a responsabilidade dos investigadores Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes, Alexandre Ventura e Manuel Rodrigues.

El papel de la universidad en la formación de los profesionales de la educación para la calidad y la innovación educativa.

Enrique García Pascual

Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Zaragoza.

Tres es son los conceptos que deberemos analizar en esta ponencia, así como sus interrelaciones.

Comenzaré haciendo una referencia a las cuestiones histórico y geográficas, es decir, una revisión de cómo se ha realizado la formación de los profesionales de la educación en el siglo XX y cómo se realiza en otros países, especialmente, aquéllos que ocupan el top de los ranking mundiales de evaluación, como es el informe P.I.S.A.

En primer lugar, analizaré las exigencias en la sociedad del conocimiento para la formación de los profesionales de la educación. Qué profesional se necesita para dar respuesta a una sociedad cambiante, donde la formación debe ser recibida a lo largo de la vida y que precisa de profesionales que se adapten a diversidad de contextos y de escenarios formativos.

Igualmente, desde mis treinta años de experiencia universitaria, ilustraré el papel que la universidad ejerce, debería ejercer, cuáles son las principales debilidades y fortalezas, así como las amenazas y las oportunidades que deberíamos aprovechar.

El tercer eje es el de la calidad y de la innovación educativa. Se trata de un concepto nuevo, de una filosofía de entender los procesos formativos, que ha llegado al nivel universitario con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, denominado coloquialmente “Plan Bolonia”. Se trata de conceptos procedentes del campo empresarial, aunque el de innovación ya estaba plenamente difundido en los ámbitos educativos no universitarios.

También atenderemos específicamente a los profesionales de la educación no formal: educadores, animadores socioculturales, formadores, etc. aunque la mayoría de las cuestiones y reflexiones señaladas para maestros y profesorado son perfectamente transferibles a situaciones de profesionales de la educación en escenarios no formales o informales.

Finalmente, un pequeño intento de mostrar en forma de relato el papel de la universidad en la formación de los profesionales de la educación para la calidad y la innovación educativa.

La incorporación de la formación inicial del profesorado a la universidad es relativamente reciente. Sólo hace cuarenta años que se encargó a la universidad española el cometido de formar a los maestros. La Facultad de Educación de la Universidad de Zaragoza data de hace una década, año 2001. Hasta entonces era una Escuela Universitaria sin la herencia y tradición investigadora de las facultades que sigue siendo la la función más preciada en el ámbito universitario.

En la actualidad se están produciendo profundas transformaciones en la sociedad que afectan directamente a la institución escolar. La globalización económica y cultural y el desplazamiento hacia las economías basadas en el conocimiento, las nuevas estructuras sociales y familiares, la adecuada atención educativa a la mayor diversidad en las capacidades e intereses de los alumnos, el fenómeno

de la inmigración, la incorporación masiva de las tecnologías de la información y de la comunicación, la dimensión europea de la enseñanza, la importancia de la capacidad de comunicación en diferentes idiomas, etc. exigen otras respuestas educativas y por tanto las necesidades y demandas formativas del profesorado han cambiado.

En este nuevo modelo educativo, el perfil y el rol del profesorado cambian sustancialmente, lo que requiere nuevos enfoques en la formación inicial y en la formación continua a lo largo de su vida profesional. Conseguir que todos los jóvenes desarrollen al máximo sus capacidades y que los padres y madres se impliquen en la educación de sus hijos no es posible sin un profesorado comprometido y formado adecuadamente.

1.- Visión histórica y comparativa:

En este apartado me referiré a la formación del profesorado en España principalmente desde su incorporación a la universidad y haré un breve apunte comparativo con otras realidades paradigmáticas.

La formación del profesorado se incorpora a la universidad española con la Ley General de Educación de 1970. Hasta entonces podemos señalar: a) el Plan Moyano de 1857, el primer plan de formación de maestros; que estaría en vigor hasta el Plan de 1914; b) el Plan Profesional de 1931 de la II República, que ha sido considerado por los teóricos de la educación como el mejor plan ya que además de la exigencia del Bachillerato, se equiparaba en años de estudio con las carreras universitarias de las facultades de letras y ciencias. (GONZÁLEZ FARACO, 2000:37).

Con la llegada de la dictadura, el magisterio fue una de las profesiones más represaliada y, por tanto, la ideología sustituyó a la profesionalidad. De esa época es el Plan Provisional de 1942 y el Reglamento de las Escuelas de Magisterio de 1950. Las denominaciones: provisional y reglamento, muestran el carácter puntual e impositivo de las medidas tomadas.

En el año 1967, y como preparatorio de la Ley General de Educación de Villar Palasi, aparece un plan de formación que es remedo del plan 31 ya que exige Bachillerato y tiene una duración de tres años con el último dedicado a prácticas, sorprendentemente remuneradas.

En 1971, “se remiten a las universidades un conjunto de normas para la confección de un plan de estudios experimental que clasifica las asignaturas en comunes, de especialización y optativas” (GARCÍA PASCUAL, 2004:354). Ese plan será experimental hasta su desaparición y daba respuesta a la especialización que los maestros debían poseer al asumir la “segunda etapa de EGB”. Esta sustituía al tramo de edad que antes correspondía al Bachiller Elemental. De este modo, las especialidades “experimentales” fueron Ciencias, Ciencias Humanas y Lenguas Extranjeras. En 1978, se incorporan dos especialidades: Educación Especial y Educación Preescolar, que vienen a atender a una formación específica para la que anteriormente existía un título de postgrado en el caso de Pedagogía Terapéutica y para otra etapa educativa que, por su generalización entre la población, pedía que no fuera sólo asistencial sino también educativa. Aunque se mantiene la denominación Preescolar, que no denota una identidad propia como sucede a la de Educación Infantil, sino que es propedéutica de la escolaridad obligatoria.

El siguiente hito de los planes de estudio de la formación del profesorado fue en 1993 para dar satisfacción a las propuestas de otra gran ley de educación: la LOGSE. En 1987, el Consejo de Universidades había formado una comisión que se encargaba de la elaboración de las directrices

generales de los planes de estudios acordes con la Ley de Reforma Universitaria (L.R.U.). Gimeno Sacristán (1988), presidente de dicha comisión, señalaba las siguientes dificultades técnicas:

- La necesaria reforma cualitativa del profesorado.
- La lucha por equiparar los estudios de Magisterio a nivel de licenciatura.
- La descoordinación entre formación inicial, selección y formación permanente del profesorado.

Los planes de 1993-94 mantienen la duración de tres años, por tanto, diplomatura que sitúa a los estudios de magisterio en segundo lugar frente a otro tipo de estudios universitarios. Las asignaturas se estructuran cuatrimestralmente lo que en muchos casos suponen una fragmentación y parcialización de los aprendizajes ya que no se aprecia una coordinación entre disciplinas ni una preocupación por la formación integral del magisterio.

“El objetivo general de la reforma de los planes de 1993 era el de hacerlos más profesionales, con un mayor peso de la formación psicopedagógica...” pero la tradición disciplinar de los planes de estudio anteriores y el hecho de que la elaboración de los planes corresponda a los profesores universitarios que se encuentran desarrollando los “viejos planes” produce que el “resultado del plan de 1994 y posterior adaptación en 1997 no fue muy distinto del que existía en los planes provisionales de 1971”. (GARCÍA PASCUAL, 2004:357)

Aunque se aborda el diseño de la formación del profesorado de secundaria (BUENO, 2000), sus propuestas de un curso de capacitación pedagógica no se implantan en casi ninguna universidad, por lo que el Curso de Adaptación Pedagógica, el famoso C.A.P., se mantendrá desde 1971 hasta 2009 en el que se sustituirá por un Máster en la estructura de dos ciclos de estudios del Espacio Europeo de Educación Superior.

El C.A.P. era un mero trámite administrativo que se resolvía en dos o tres meses, en el mejor de los casos, y con la presentación de “cuatro trabajos” en muchos casos multicopiados y compartidos. Por tanto, la formación recibida era irrelevante o nula. (GARCÍA PASCUAL, 2004:375)

La tercera etapa de cambios en la formación del profesorado, una vez integrada en la universidad, llegará con el llamado “plan Bolonia”. Constatamos dos cambios substanciales:

- a) La sustitución de las siete titulaciones del plan de 1993 por sólo dos grados correspondientes a las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria. Si bien permanece una formación llamada mención (sólo 30 créditos) que trata de emular a las especialidades pero con un menor peso en el conjunto de horas de formación.
- b) La prolongación de los estudios a cuatro años.

Por tanto, se equipara en duración a los otros estudios y se prioriza la formación generalista frente al especialista tal como se hace en el resto de Europa.

El paso de generalista a especialista es pendular. Los planes de estudio de Maestro del siglo pasado contemplaban la especialización por materias en los planes de 1970, los de la segunda etapa de EGB: Ciencias, Ciencias Humanas, Lengua Extranjera; que luego dieron paso a unos planes que incluían la especialización por etapas (Educación Preescolar y Educación Primaria) y la especialización en determinadas materias (Música, Educación Física, Lengua Extranjera, Audición y Lenguaje, Educación Especial). En la actualidad, en aras a la convergencia europea, se contempla una formación

para etapas (Infantil y Primaria) que incluyen unas menciones (34 créditos) para especializar en determinados ámbitos pero con gran variabilidad según las universidades.

Con el E.E.E.S., finalmente se implantan unos estudios de formación profesional para el profesorado de Educación secundaria, bachillerato, formación profesional, enseñanzas artísticas y enseñanzas de idiomas. Se enmarca en la estructura de Máster Universitario con una duración de año equivalente a sesenta créditos que cuenta con una formación general psicopedagógica, una formación específica de didáctica de su especialidad y sobre todo cuenta con prácticas escolares en los centros de las etapas señaladas en el título.

Si nos centramos en la coordenada espacial, podríamos referirnos a un trabajo que realizamos enmarcado en el ámbito europeo donde se apreciaba que en la mayoría de los países, exceptuados los de la península ibérica e Italia⁶, incluían la formación del profesorado en la universidad o en instituciones de educación terciaria de igual consideración académica y social que los estudios universitarios (GARCÍA, E. 1999:61). Pero la calidad en la formación del profesorado no depende de que se trate de estudios universitarios o de la duración de los mismos, sino de la consideración social que recibe la profesión. Me referiré a un caso paradigmático como Finlandia que aparece en los primeros lugares de los resultados académicos de los rankings mundiales.

“La diferencia radica en la elevada calificación académica del profesorado en Finlandia, principalmente en educación primaria. “Los finlandeses consideran que el tesoro de la nación son sus niños y los ponen en manos de los mejores profesionales del país”, destaca el exdirector del colegio Claret de Barcelona.

Los mejores docentes se sitúan en los primeros años de enseñanza, donde se aprenden los fundamentos de todos los posteriores aprendizajes.[...]

Para ser maestro se necesita una calificación de más de un 9 sobre 10 en sus promedios de bachillerato y de reválida y se requiere además una gran dosis de sensibilidad social (se valora su participación en actividades sociales, voluntariado,...) Cada universidad escoge después a sus aspirantes a profesores con una entrevista para valorar su capacidad de comunicación y de empatía, un resumen de la lectura de un libro, una explicación de un tema ante una clase, una demostración de aptitudes artísticas, una prueba de matemáticas y otra de aptitudes tecnológicas. “Son las pruebas más duras de todo el país” asegura Melgarejo. Al proceso de selección le sigue una exigente licenciatura y períodos de prácticas.

No es de extrañar que los profesores estén muy bien considerados socialmente en Finlandia. “ Es un honor nacional ser maestro de Primaria”, asegura Jari Lavonen, director del departamento de formación del profesorado de la Universidad de Helsinki.⁷

Robert (2008) con el subtítulo. “Los profesores expertos”, indica las siguientes características del profesorado finlandés:

- a) Una profesión valorada
- b) Un proceso de selección exigente
- c) Una formación inicial motivada
- d) Un tiempo de dedicación semanal moderado pero con un tiempo de servicio prolongado.
- e) Condiciones materiales óptimas
- f) Libertad pedagógica total

⁶ En Italia, todavía la formación del profesorado se cursaba en el Istituto Magistrale. (similar a una formación profesional de grado superior)

⁷ <http://www.abc.es/20121008/familia-educacion/abci-consigue-finlandia-numero-educacion-201210011102.html>

- g) Profesores expertos asociados a la universidad
- h) Una formación continua específica.

Por tanto, la diferencia no reside en un plan de estudios más o menos largo, dentro o fuera de la universidad, sino en el reconocimiento que se otorga al profesorado y que éste percibe. Diríamos que hay un efecto Pigmalion sobre el magisterio y el profesorado que se siente apoyado por la sociedad como el deportista que es jaleado con aplausos para superar un record mundial. De poco sirve tener un excelente plan de estudios si desde algunos sectores influyentes, como los políticos, se denuesta la labor que desarrollan los docentes.

2.- La formación del profesorado:

Tres cuestiones abordaré en este apartado: las exigencias de la sociedad del conocimiento en general, las exigencias de las administraciones educativas y las incoherencias fruto del tradicional divorcio entre la formación inicial y la formación permanente.

La sociedad actual se define como una sociedad del conocimiento, una sociedad en la que junto a las clásicas tres R (Read, wRite, aRithmetic), precisamos las tres X (eXplorer, eXpression, eXchange) para poder sobrevivir, para ser ciudadanos en una compleja sociedad donde la información llega por diferentes medios, principalmente audiovisuales y donde el manejo de la información es necesario para la más simple de las tareas. El profesorado debe preparar a sus alumnos para una sociedad digitalizada, multimedial, compleja e hipertextual. Es una sociedad en la que, ya actualmente, el profesorado no es la exclusiva fuente de información de los nuevos aprendices que disponen de un “arsenal tecnológico” desde su nacimiento y con un escenario digitalizado en el que se mueven con mayor soltura que el propio profesor. En este complejo escenario el profesor deja de enseñar para mediar el aprendizaje, para favorecer un aprender a aprender que facilite el aprendizaje autónomo a lo largo de toda la vida, más allá del periodo considerado escolar.

Por otra parte, la complejidad exige que se aborde desde diferentes puntos de vista a través del trabajo en grupo, el team teaching, equipos interdisciplinarios e internivelares. En cualquier caso, debe quedar superado el maestro “y su librito” encerrado en su aula sin consentir la entrada de otros profesionales ya que la escuela compleja exige múltiples decisiones en el que se necesita del apoyo y el consenso de otros.

Esta complejidad procede de una multiculturalidad no sólo por motivos de origen geográfico, sino también religioso o cultural. Ante la misma, se necesitan mentes abiertas y flexibles que tengan capacidad de adaptación pero también criterios pedagógicos y didácticos bien asentados y fundamentados.

El profesor no sólo es un docente sino también un investigador de la propia acción que provoca la reflexión teórica sobre la propia práctica. La investigación – acción es un proceso de peldaños en espiral que se compone de planificación, acción y evaluación. (KEMMIS, S. y McTARGGART, 1988:12) Esta reflexión eleva la consideración científica de su práctica y por tanto de la labor que desarrolla.

Para Tebar (2003), el profesor es un experto que domina los contenidos, que planifica estableciendo las metas, regula los aprendizajes, hace un seguimiento y evalúa lo planificado, “organiza el contexto en el que se ha de desarrollar el sujeto”, facilita el trabajo colaborativo, fomenta la innovación, el pensamiento divergente, la discusión reflexiva, la empatía con los otros,

etc. etc. Es como si el circo sólo tuviera un empleado que hiciera de presentador, de domador, de malabarista, de equilibrista, de mago y de payaso, además de limpiar el patio de butacas al acabar la función.

Los documentos administrativos tampoco le rebajan el número y la complejidad de funciones a desarrollar. Como ejemplo, la Ley Orgánica de la Calidad Educativa (LOCE) enumera “entre otras” una docena de funciones:

- a) La **programación y la enseñanza** de las áreas, materias y módulos que tengan encomendados.
- b) La **evaluación del proceso de aprendizaje** del alumnado, así como la evaluación de los procesos de enseñanza.
- c) La **tutoría** de los alumnos, la dirección y la orientación de su aprendizaje el apoyo en su proceso educativo, en colaboración con las familias.
- d) La **orientación** educativa, académica y profesional de los alumnos, en colaboración, en su caso, con los servicios o departamentos especializados.
- e) La **atención al desarrollo** intelectual, afectivo, psicomotriz, social y moral del alumnado.
- f) La promoción, organización y participación en **actividades complementarias**, dentro o fuera del recinto educativo, programadas por los Centros.
- g) La contribución a que las actividades del centro se desarrollen en un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la **ciudadanía democrática**.
- h) La **información periódica a las familias** sobre el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas, así como la orientación para su cooperación en el mismo.
- i) La **coordinación** de las actividades docentes, de gestión y de dirección que les sean encomendadas.
- j) La **participación** en la actividad general del Centro.
- k) La participación en los **planes de evaluación** que determinen las Administraciones educativas o los propios Centros.
- l) La **investigación**, la experimentación y la mejora continua de los procesos de enseñanza correspondiente.

2.- Los profesores realizarán las funciones expresadas en el apartado anterior bajo el principio de colaboración y **trabajo en equipo**.

En ocasiones me pregunto si el sueldo y el reconocimiento social pagan todas estas funciones que se le asignan: programación, evaluación, tutoría, orientación, información a las familias, participación en planes de evaluación, en actividades complementarias, coordinación, investigación y trabajo en equipo. Esto en lo referente a su faceta docente, ya que debe ser especialista en una o varias materias, además de manejarse con las TIC y dominar a nivel B1, mejor B2, una segunda lengua que le permita ofrecer clases bilingües porque hay que ser competitivos en el mercado internacional.

La Unión Europea solicita en este caso para el profesorado de Secundaria :

- Ponerse al día en las disciplinas básicas.
- Iniciarse en nuevas disciplinas

- Asimilar la pedagogía interdisciplinar.
- Seguir la información de los mass- media
- Preparar a los alumnos en la selección y utilización crítica de la información.
- Iniciarse en los problemas de la vida laboral y económica.
- Colaborar con los padres y la comunidad.

De forma concisa, al profesorado del siglo XXI se le exige reflexión sobre la práctica, adaptación a los cambios, tolerancia a la incertidumbre, iniciativa, toma de decisiones y compromiso ético profesional.

Una cuestión no resuelta en España es la sintonía entre la formación inicial y la formación permanente. Desde la llegada de la democracia, las reformas de los niveles no universitarios van por un lado y las reformas del nivel universitario van por otro. En ocasiones, esta situación puede constatarse en la existencia de dos ministerios distintos: uno para educación y otro para universidades y tecnología. Por eso, los planes de estudio que atienden la formación inicial del profesorado no están coordinados con los objetivos de los programas de formación permanente.

La universidad vive de espaldas a los niveles educativos no universitarios y no asume plenamente que le asignaron la formación del profesorado de todos los niveles educativos hace cuarenta años. La implantación del “plan Bolonia” ha aportado un cierto interés por cuestiones docentes como son los resultados de aprendizaje, la metodología o la evaluación.

Pero, en la otra parte, los ministerios de educación asumen la obligación de la formación permanente de su personal, pero no consideran que deban consensuar, dialogar con la Universidad para que la formación inicial no sea obsoleta o contradictoria con las necesidades del sistema escolar.

Las estrategias para alcanzar esta coordinación son factibles y detectadas pero falta la voluntad política y administrativa para ponerla en marcha. A través de profesorado asociado, a través de las prácticas, a través de la organización de jornadas conjuntas de “buenas prácticas” docentes, etc. sería factible aproximar a ambos colectivos de profesorado: el universitario y el no universitario ya que en la actualidad el clima es de desconfianza entre ambas partes por desconocimiento.

3.- El papel de la universidad:

En este apartado reflexionamos por el papel que ocupa la formación del profesorado en la estructura universitaria y las complejas relaciones entre Centros y Departamentos universitarios,

Como hemos comentado anteriormente, la formación del profesorado fue impuesta a las universidades por una disposición legislativa ya que las universidades no solicitaron esta competencia. Por eso, el proceso de inserción de los estudios de magisterio en la universidad española se realiza de forma lenta y obstaculizada al no tener en consideración sus peculiaridades organizativas.

La llegada a la universidad se realiza en forma de Diplomatura, es decir, estudios de tres años cuando en ese momento las licenciaturas duraban cinco años. Por tanto, se produce una primera discriminación que relega los estudios de magisterio a las escuelas universitarias y no a las facultades. El Decreto 2283/1973 por el que se regulan las Escuelas Universitarias señala

meridianamente los motivos y características de este tipo de Centros: “responde a la necesidad auténticamente sentida de dotar de cierta flexibilidad la enseñanza universitaria, introduciendo en la misma distintos ciclos y unas mejores perspectivas de especialización profesional”. [...]

“Por otra parte, el elevado número de Centros no estatales que imparten enseñanzas análogas a los estudios de las antiguas Escuelas Normales, Profesionales de Comercio y de Arquitectura e Ingeniería Técnica aconseja establecer los procedimientos de adscripción e integración de estos Centros a la Universidad”⁸.

El legislador conocía concretamente el propósito y a quiénes afectaba esta medida.

“Esta integración universitaria de las antiguas Normales no cuaja –ni cuajará después –plenamente (a nadie escapa la infravaloración de que son objeto cuando se las compara con las facultades convencionales). No cesa sino que se acentúa su indefinición: ahora son universitarias pero mantienen ciertas especificidades tradicionales: un evidente aislamiento académico, un indisimulado estilo colegial y un status universitario que muchos ponen en tela de juicio...” (GONZÁLEZ FARACO, 2000:39)

Con la llegada del E.E.E.S. los maestros han alcanzado la equiparación solicitada en 1993, ahora son graduados como el resto de titulados universitarios pero la diferenciación entre el maestro de primaria y el profesor de secundaria se ha realizado a través de exigir el Máster a este último. Así, la Administración evita la posible reivindicación de un cuerpo único de enseñantes.

A pesar de tanto escollo, las Facultades dedicadas a la formación del profesorado se esfuerzan por alcanzar los mismos estándares que el resto de facultades: másteres, doctorados, grupos de investigación, etc. Todo aquello que es necesario para ofrecer unas enseñanzas y una formación de calidad que permita ser considerado en situación de igualdad por el resto de colegas universitarios y, así, elevar el valor de la profesión docente.

No obstante, recientemente, medidas como las señaladas por el Real Decreto-ley 14/2012, de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que premian doblemente la investigación universitaria y penalizan la docencia, vuelven a poner a las Facultades de Educación o de Formación del Profesorado en situación de discriminación negativa.

Con respecto a cuestiones estructurales, señalaremos que la universidad se asienta en dos tipos de órganos: los centros y los departamentos. Los centros, facultades, son los responsables de la organización de los estudios mientras que los departamentos son los responsables de la docencia y de la investigación. En el campo de la investigación está clara la responsabilidad, pero en el caso de la docencia hay un conflicto entre la Facultad que prioriza la titulación, el perfil profesional y los Departamentos que priorizan la asignatura y la pureza de la epistemología curricular. Esta bicefalia problematiza la posibilidad de responder al cumplimiento de los objetivos generales del perfil profesional.

A los Centros se les encomienda velar por la calidad de la titulación, el Decanato es el lugar al que acuden los estudiantes cuando tienen alguna queja o problema, mientras que los Departamentos son los responsables de las asignaturas y por tanto, los “reyes feudales” de cada uno de los aspectos formativos que conducen a la formación integral del docente. Pero alguien debe defender la formación integral frente a los diferentes elementos de formación curricular. En la

⁸ Decreto 2283/1973 , de 17 de agosto (B.O.E. 26/9/1973))

actualidad, la figura del coordinador que existe en algunas universidades podrá ser ese “Defensor de la Titulación”, pero debemos dar tiempo para que las nuevas piezas del sistema de calidad de las universidades se ensamblen y se amalgamen.

No obstante, además de los problemas estructurales, hay que añadir varios problemas coyunturales derivados de la crisis económica y de la tendencia privatizadora del Gobierno: Me refiero a la escasez de recursos materiales, al aumento de las ratios, a la reducción de las contrataciones que imposibilita los grupos desdoblados o las prácticas, al aumento desproporcionado de profesorado a tiempo parcial (más del 60%). Todo ello nos conduce a la necesidad de tener que poner en marcha una reforma sin contar con algún beneficio personal que compense el esfuerzo adicional que es necesario desarrollar.

4.- La calidad y la innovación educativa:

En este apartado trataré de mostrar cómo se elabora un plan de estudios y cómo afecta a la formación del profesorado el nuevo sistema de calidad adoptado en las universidades.

Un plan de estudios suele constar de unas directrices generales, unos intereses profesionales y unos objetivos para la formación. Las directrices generales suelen ser muy concretas en el caso de los estudios conducentes a la formación del profesorado. La Administración educativa española suele querer precisar, “atar”, los objetivos de la formación de los profesionales de la educación. “Pero también estos estudios han venido adiestrando a quienes los cursan para la transmisión de la cultura “nacional” desde los albores de la contemporaneidad..” (GONZÁLEZ FARACO, 2000:33)

Las directrices generales fijan los cuatrimestres, el número de créditos e incluso la optatividad que, a su vez, viene condicionada por los recursos económicos ya que significa un mayor gasto en profesorado.

Los planes de estudio son fruto de una lucha de intereses, incluso espurios, ya que un determinado grupo o área de conocimiento piensa que tendrá más fuerza si tiene más profesores y tendrá más profesores si tiene más carga docente que atender.

Un plan de estudios es mejorable “pero cuando iniciamos el proceso [de modificación], se abre una caja de Pandora de las que truenos y centellas propiciarán el diseño de un plan de estudios que pudiera ser peor que el que teníamos [...] con planes tardíos en la satisfacción de las demandas de la enseñanza no universitaria y con luchas de intereses gremiales ajenos a los objetivos profesionales y formativos de los futuros maestros”. (GARCÍA PASCUAL, 2004:359)

En el diseño intervienen grupos de presión. Los Departamentos ven una posibilidad de hacer valer sus intereses, ya que a través de la docencia es cómo reciben sus dotaciones de profesorado que luego pueden dedicar a la otra función propia de este órgano: la investigación. Por eso, aunque el perfil del profesorado que se está formando es lo primero que se piensa y debería ser el eje permanente de decisión en la elaboración de un plan de estudios; deja paso al “reparto del pastel”, de cuántos trozos, cuántas asignaturas, cuántos créditos corresponden a cada Departamento.

El desarrollo del currículo se caracteriza por la descoordinación y los desencuentros entre Centros y Departamentos. La existencia de grupos de trabajo interdisciplinares es percibida como algo extraña incluso por aquéllos que proponen y practican la innovación didáctica.

En este conflicto de intereses de Centros y Departamentos quizás podrá mediar el sistema de garantía de la calidad a través de las comisiones y de la figura del coordinador.

El sistema de garantía de la calidad ha llegado a las universidades junto la necesidad de convergencia europea del E.E.E.S. para ocuparse de que la oferta formativa sea acorde con lo que se desarrolla. En términos comerciales, de donde procede el concepto de calidad, es garantizar que el producto que vendemos es el que publicitamos. Si bien, puede ser criticada la consideración como un producto de algo tan complejo como la educación que es un servicio y un derecho fundamental de los ciudadanos.

A pesar de que se trata de un sistema vinculado al mundo empresarial y comercial, los universitarios han acogido bastante bien estos procedimientos para garantizar la calidad de los estudios. Si bien se lamentan porque en ocasiones los aspectos burocráticos ocupan más tiempo que el verdadero propósito de la calidad que es la consecución de un producto, de una formación adecuada a los intereses sociales y personales.

Por ejemplo, en la Universidad de Zaragoza existe una extensa y procelosa reglamentación. No obstante, a la Comisión de Garantía le corresponden sólo cinco funciones relativas a la calidad de la docencia y siempre asociadas con el apoyo o el control de las acciones de la coordinación de la titulación.

- a) Aprueba las guías docentes de las diferentes asignaturas
- b) Modificación de las guías
- c) Seguimiento del cumplimiento del proyecto de titulación
- d) Seguimiento de los proyectos docentes incluidos en las guías.
- e) Seguimiento del plan anual de innovación.

Aunque la Comisión asume ciertas funciones que anteriormente ejercían ciertos órganos de representación, esta Comisión puede y debe ocuparse de cuestiones no sólo organizativas, sino también didácticas y metodológicas que permitan una coordinación del perfil de la titulación. Ya que las tareas encomendadas referidas a planificación y seguimiento o evaluación exigen el abordar cuestiones de esas características.

Por su parte, el Coordinador queda encargado de las siguientes tareas:

“El Coordinador de la titulación es la figura a través de la cual la dirección del centro responsable de la titulación ejerce la gestión y organización práctica de los estudios y asegura la aplicación adecuada de lo dispuesto en el Proyecto de la Titulación.

Nombrado por el Rector a propuesta de la dirección del centro, su actuación responde siempre a lo dispuesto en el **Proyecto de la titulación** y a las directrices emanadas de la **Comisión de garantía de la calidad de la titulación**, órgano ante el que rinde cuentas y al que corresponde siempre tomar las decisiones que afectan a la titulación. Sus actuaciones deben ajustarse a lo dispuesto en la **normativa de calidad de las titulaciones** y, más específicamente, a las instrucciones contenidas en el **Procedimiento de coordinación de las enseñanzas del título**.

En este marco de actuación, es el responsable inmediato de realizar todas las propuestas de planificación, organización y calidad que conciernen a la puesta en marcha y funcionamiento del título y tiene a su cargo la coordinación de la actividad docente de los diferentes módulos, materias y asignaturas que se imparten. Asimismo, es el impulsor fundamental de los procesos de evaluación y la mejora continua del título. En este sentido, como presidente de la **Comisión de evaluación de la calidad**, lidera los procesos análisis y evaluación de la titulación que conducen al **Informe anual de la calidad y los resultados de aprendizaje** y tiene capacidad de hacer todo tipo de propuestas de mejora en lo concerniente a la aplicación y desarrollo práctico

del Proyecto de la titulación, o incluso de modificación de dicho Proyecto a través del **Plan anual de Innovación y Calidad**. Es responsable, además, de la aplicación de dicho Plan con la puesta en marcha de las acciones de mejora derivadas de la evaluación periódica del título.

La figura del coordinador debe tener el respaldo de los directivos tanto de los centros como de los departamentos, pero también es necesario que la persona que ejerza estas funciones tenga el suficiente liderazgo para que pueda ser tenido en cuenta por un profesorado díscolo y heterodoxo como el universitario.

5.- Otras profesiones educativas:

Si durante mi exposición me he referido casi exclusivamente al profesorado de enseñanzas formales es porque gran parte de lo señalado para el profesor de enseñanzas formales también sirve para cualquier formador, ya que evolucionamos hacia un profesor menos enseñante y más mediador de aprendizajes.

El concepto de educación de adultos dejó paso a otro de aprendizaje a lo largo de la vida, que en España se ha popularizado como educación permanente. Personalmente, prefiero y no por esnobismo, la expresión Lifelong Learning porque resalta el paradigma de aprendizaje y, por tanto, la importancia de conocer el destinatario, el alumno que tenemos delante, dar respuesta a sus necesidades y no al programa de contenidos. También porque “a lo largo de la vida” es un concepto temporal más preciso y concreto que el concepto de “permanencia”. Las personas que llevan un tiempo en procesos formativos perciben que no tienen problemas para aprender, simplemente es distinto. En cambio, quienes no se han acercado a un proceso formativo en su vida adulta o es su primera vez, todavía piensan que “son mayores para aprender”.

En una Jornada de formación de formadores, con el título “Aún aprendo”, celebrada en Zaragoza en 2008, se celebraron tres mesas redondas para debatir sobre las competencias del formador en los tres clásicos ámbitos: el académico, el sociolaboral y el personal participativo coincidiendo en los siguientes tipos: a) capacidad para analizar el contexto, b) competencia científica o ser experto en la materia, c) competencia didáctica, d) competencia personal o partir de uno mismo, e) adaptarse a quién va dirigido, al alumno que tiene delante, y f) ser un organizador de formación.

Se trata de un formador más polifacético, si cabe, pero siempre están presentes las funciones que hemos señalado que se exige al profesorado del siglo XXI porque en la sociedad de conocimiento, la figura del profesor de enseñanza formal y la de formador de enseñanzas no formales cada vez estarán más próximas.

Tejada nos propone tres tipos de competencias muy relacionadas con los saberes de Delors (1996):

- a) “Competencias teóricas o conceptuales (analizar, comprender, interpretar) integrando el saber (conocimientos) relativos a la profesión [...] y el saber hacer cognitivos (implicando el tratamiento de la información, estrategias cognitivas, etc.)
- b) Competencias psicopedagógicas y metodológicas (saber aplicar el conocimiento y procedimiento adecuado a la situación concreta) integrando el saber y el saber hacer (procedimientos, destrezas, habilidades)

- c) Competencias sociales (saber relacionarse y colaborar con otras personas de forma comunicativa y constructiva) integrando el saber ser y el saber estar (actitudes, valores y normas)". (TEJADA, 2009:23)

Pérez (2005) relaciona una serie de competencia para un ejercicio profesional docente de calidad que en cierta manera son coincidentes con las que venimos enumerando en este apartado: competencias comunicativas, organizativas, de liderazgo pedagógico, científicas, de evaluación y control.

Por tanto, siempre se le pide competencias que tiene que ver con lo profesional pero también con lo personal. En lo profesional se distingue no sólo el dominio de un determinado contenido sino también el dominio de los procesos de comunicación, de la didáctica, que incluye el dominio de alguna lengua además de la lengua materna y la utilización a nivel de usuario de las TIC, asimismo, las tareas de gestión: organización, seguimiento y evaluación de las actividades formativas.

6.- “Mamá yo quiero ser... maestra”:

¿Por qué tantas vocaciones? ¿Será por los largos periodos de vacaciones?

Quizás podemos aventurar la hipótesis que la vocación profesional surge del contacto con los profesionales. Así, el hijo del artesano se enamoraba del trabajo de su padre, la hija del médico quería ser médico, igual que de pequeños se juega a “papás y mamás”, la juventud se siente atraída por la profesión que ha visto ejercer, por “buenas prácticas” o por cambiar las malas prácticas.

En la actualidad, la única profesión con la que suelen contactar los jóvenes es la del magisterio. Sus padres trabajan en grandes corporaciones en las que es difícil acudir a ver qué hacen sus padres en el trabajo.

En primer lugar, transcribo la carta que escribió una estudiante, a la que llamaré María:

Recuerdo el primer día que entré en clase, más de ciento cincuenta personas sentadas, calladas, con la mente en el futuro y la mirada perdida en la puerta por la que accedería nuestro primer profesor. Y así fue, una figura imponente de autoridad cruzo el marco de nuestras vidas, y con aura de solemnidad, nos miró y preguntó: “No comprendo por qué habéis escogido una carrera como esta, pues si pensáis que vais a trabajar de maestros, os llevaréis una gran decepción”. (no creo que fuesen sus palabras exactas), en aquel momento yo pensaba que, o bien nos estaba tomando el pelo, o bien me había equivocado de carrera.

Pasé dos años en la Escuela de Magisterio y he de reconocer que fueron dos de mis mejores años. En sus paredes aprendí cómo es realmente la vida universitaria, como el mayor aprendizaje no se realiza en las aulas, sino en las bibliotecas, en las cafeterías o en los jardines del campus.

Durante esos dos primeros años, el profesorado no ha conseguido que memorizase ni una sola palabra, pero ha inculcado en mi la inquietud suficiente para que siempre exista un libro sobre la mesilla de noche.

No sé si algún día tendré la oportunidad de ganarme la vida como miembro de un equipo docente, pero aunque nunca consiga un título universitario, los conocimientos aquí adquiridos y sobre todo los valores recibidos merecería la pena, ya que me han transmitido lo más importante de la vida: la formación como persona.

María pertenece a una familia de clase obrera, humilde, su padre oficial en un taller mecánico y su madre, administrativa en un organismo público. Tiene una prima que ha hecho magisterio en la especialidad de educación física.

A sus dieciocho años recién cumplidos, debe decidir qué estudios realizar, piensa en Magisterio. Se ha sentido atraída por alguna de sus maestras de educación infantil y piensa que es divertido estar con los niños tan graciosos y ocurrentes de tres, cuatro y cinco años.

Se inscribe y aunque se exige una nota muy alta, consigue entrar.

¿Qué le ofrecemos? Una enseñanza excesivamente académica y no verá niños hasta que haya superado un primer curso. Muy parecido, incluso más aburrido, que las enseñanzas que ha recibido hasta el momento de llegar a la Universidad. Además se trata de materias que nunca ha cursado: pedagogía, psicología, sociología, didáctica. Además tienen unos nombres un poco extraños que ni los profesores entienden (Currículo en contextos diversos).

El profesorado está despistado porque su dedicación a la universidad, con su peculiar estructura, es a tiempo parcial, además el sueldo que le pagan no es conforme a la formación que se le exige.

La reforma del E.E.E.S. asocia el concepto de “crédito” al aprendizaje y no a la enseñanza; por lo que el profesorado está poco acostumbrado a esta medida, en muchos casos exageran con los trabajos que mandan. Proponen que los estudiantes trabajen en grupo pero ellos no trabajan en equipo y no se coordinan.

Pero, María es una buena estudiante, se habitúa a estas nuevas formas y alcanza el segundo curso donde se irá tres semanas de prácticas. Y tuvo suerte, su tutora de prácticas es una maestra “muy enrollada”, que le enseña y le corrige. Su amiga Laura “cayo” en un colegio muy clásico y la maestra casi no le deja acercarse a los niños.

Este año está en tercer curso y tiene casi tres meses de prácticas.

En el cuarto año, más prácticas y las ansiadas menciones o un poco de optatividad especializada. Y el Trabajo fin de Grado que todavía no le han dicho cómo será.

7.- Conclusión:

El profesorado es el pilar básico para conseguir una educación de calidad. Su formación debe corresponder a las demandas y necesidades sociales, por lo que su perfil ha de ser el de una persona que combine conocimientos científicos y didácticos, que sea capaz de utilizar recursos para transformar esos conocimientos en elementos de aprendizaje, que tenga conciencia social para educar en valores democráticos a ciudadanos críticos, que sepa incorporar el entorno como parte activa del territorio educativo y que tenga una capacidad afectiva.

Por tanto, al profesorado se le exige una diversidad de competencias no sólo profesionales, sino también personales.

La incorporación de la formación inicial a la universidad es un paso hacia el reconocimiento de la importancia de la profesión de quienes se ocupan de la formación de las generaciones futuras. Pero no es suficiente, es necesario que el reconocimiento social proceda de la propia sociedad, de sus representantes políticos, de los padres, de la administración educativa.

La formación inicial en una sociedad en cambio como la sociedad del conocimiento no puede ser ajena a la formación permanente. El diálogo entre los que se ocupan de la formación inicial, la universidad, y los empleadores, entidades públicas y privadas, debe ser fluido y no sólo un

lanzamiento de críticas a la labor que uno y otro desarrollan en el proceso de formación que debe ser a lo largo de la vida.

La educación formal y la no formal se están aproximando al punto que se confunden. La proliferación de ofertas on line, semipresenciales, hace aumentar la tipología de profesionales que se ocupan de ellas, pero su competencia es siempre la misma: dominio de la materia, de las técnicas comunicativas y didácticas, uso de las TIC y manejo de idiomas, y dominio de los procesos de planificación y evaluación de los procesos de enseñanza – aprendizaje.

Referencias:

ACTAS (2009): *Jornada de formación de formadores “Aún aprendo”*, 6 de junio de 2008, Zaragoza, Gobierno de Aragón.

ARRIZABALAGA, M. (2012): Así consigue Finlandia ser el número 1 en Educación en Europa. Madrid, *ABC digital* <http://www.abc.es/20121008/familia-educacion/abci-consigue-finlandia-numero-educacion-201210011102.html> [Consultado 28/11/2012]

BUENO, Concepción (2000): “Del curso de adaptación pedagógica (CAP) al curso de cualificación pedagógica (CCP): el debate continua” *Anuario de Pedagogía*, 2, pp.137-159

DELORS, J. (1996) *Informe de la Unesco. La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana.

GARCÍA PASCUAL, E. (1999): “Requisitos institucionales de la formación inicial del profesorado de educación primaria y educación secundaria en los países de la Unión Europea”, pp.59-95. En MOLINA, S. y GARCÍA, E. *La formación del profesorado. Bases para un modelo de formación en la Unión Europea*. Zaragoza, Egido Editorial.

GARCÍA PASCUAL, E. (2004): *Didáctica y Currículum*. Zaragoza, Mira Editores.

GARCÍA PASCUAL, E. (2005): *Della Educazione degli adulti alla educazione lungo tutto l’arco della vita. Non solo un cambio di denominazione*. Documento policopiado, Zaragoza. Plataforma Anillo Digital Docente. <https://moodle.unizar.es/mod/resource/view.php?id=18678> [consulta 28/10/2012]

GONZÁLEZ FARACO, J.C. (2000): *Cómo se fabrican los maestros*. Huelva, Hergué Editorial.

KEMMIS, S. y McTARGGART, R. (1988): *Cómo planificar la investigación – acción*. Barcelona, Laertes de Ediciones.

ROBERT, P. (2008): *L’éducation en Finlandie: les secrets d’une étonnante réussite. “Chaque élève est important”* En site de Philippe Meirieu. Histoire et actualité de la pédagogie. En <http://www.meirieu.com/ECHANGES/robertfinlande.pdf> [Consulta 28/10/2012]

TEBAR, L. (2003): *El perfil del profesor mediador*. Madrid, Aula XXI, Santillana.

TEJADA, J. (2009): “La necesidad de la formación de formadores: una mirada desde la profesionalización docente”, pp. 9-33 En ACTAS (2009): *Jornada de formación de formadores “Aún aprendo”*, 6 de junio de 2008, Zaragoza, Gobierno de Aragón.

Qualidade da formação no ensino superior, competências para o mercado, inovação pedagógica ou o mito de Bolonha?

Eugénio Alves da Silva

Instituto de Educação, Universidade do Minho

esilva@ie.uminho.pt

O discurso da qualidade ganhou terreno no ensino superior, funcionando como fundamento para justificar maior rigor na formação, para credibilizar socialmente a universidade e para construir uma imagem de modernidade e de compromisso social. A qualidade surge como forma de garantir que os produtos (ou resultados) do ensino superior correspondam ao modelo estabelecido tendo ajudado a criar uma nova consciência sobre a necessidade de introduzir melhorias substanciais nos processos de formação e concomitantes processos de responsabilização. Por outro lado, vem justificar a intervenção do Estado para garantir o cumprimento dos padrões, decorrendo daqui uma das formas de regulação do ensino superior. Simão Santos e Costa (2002: 355) consideram que “o instrumento da qualidade é, sem a menor dúvida, decisivo na racionalização e regulação do ensino superior. O governo, para além da legítima competência de fiscalização, [...] não precisa de outra arma para tutelar ou superintender o sistema.” Assim, nesta matéria, prevalecem os critérios e *standards* da Rede Europeia de Garantia de Qualidade, traduzidos em indicadores nacionais a cargo da Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior em função dos quais se processa a avaliação da qualidade das instituições de ensino superior.

Esta lógica exige a adoção de um conjunto de instrumentos de gestão da qualidade tais como os detalhados Manuais de Qualidade, os complexos Sistemas de Garantia de Qualidade, os onerosos Gabinetes de Qualidade e procedimentos para controlo da qualidade em tempo real (plataformas informatizadas) gerando padronização de desempenhos, processos e resultados e criando um ambiente frenético de produção de resultados em conformidade. A vida académica acaba sendo reduzida ao cumprimento de padrões, procedimentos, prazos e resultados permanentemente monitorizados, produzidos intensivamente, o que não deixa espaço para inovar as práticas formativas.

Por outro lado, o Processo de Bolonha introduziu novas lógicas decorrentes da consideração de alguns princípios que estruturam os processos de ensino-aprendizagem que colocam ênfase no trabalho do aluno e na formação de competências o que implica alterações na estrutura curricular dos cursos, nas metodologias de ensino-aprendizagem na avaliação e nas práticas tutoriais. Estes são pressupostos importantes para gerar práticas de ensino-aprendizagem inovadoras através das quais os alunos assumam uma atitude mais ativa e se torem capazes aprender a aprender. Todavia, as práticas dos docentes não se têm revelado tão inovadoras quanto os discursos pedagógicos, deitando por terra quaisquer tentativas de instituir um ensino-aprendizagem nos moldes propostos pelo Processo de Bolonha. Face a uma cultura docente marcadamente tradicionalista, as limitações de recursos decorrentes da crise financeira e a intensificação do trabalho docente, questiona-se se Bolonha não passará de um mito.

ESCUELA Y SOCIEDAD. EL RETO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CENTROS ESCOLARES

Santiago Estañán Vanacloig

“Frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social” Jacques Delors

1. La escuela y su entorno

Cada sociedad establece las formas de organización de su institución escolar, pero fue a partir de la creación del Estado cuando se produjo una estrecha relación entre éste y la educación formal. En sus diferentes desarrollos según las épocas y los territorios los conceptos de Estado y Educación se mezclan a conveniencia. La escuela estatal, llega a asociarse a escuela pública y frente a ella aparecerá como contrapuesta la escuela privada. De hecho éste es un enfrentamiento que en Europa tiene mucho que ver con el poder e influencia que la iglesia cristiana tuvo en exclusividad sobre la educación, desde la edad media hasta la aparición del Estado moderno, a partir de la Revolución francesa en 1789 con una clara división de poderes, y con los límites establecidos en la Declaración de los derechos del hombre.

La educación se convirtió así en un servicio público que puede ser prestado tanto por el estado como por entidades privadas. Pero en uno y otro modelo la escuela sigue teniendo la misión de educar y transmitir la cultura a las generaciones jóvenes adaptándose a los cambios de la sociedad.

Las instituciones escolares se enmarcan en su contexto local y tienen un cierto grado de proximidad con el entorno, con la colectividad a la que pertenece el alumnado. La realidad de los centros escolares actuales es que en su mayor parte están cerrados a su entorno. Así los pueblos, distritos barrios donde se ubican son dinámicos y abiertos, mientras que las escuelas aparecen con sus vallas y puertas que las aíslan del medio sociocultural y económico que las rodea y les hacen perder las raíces de su procedencia.

Se da la paradoja de que las escuelas ya no son de la colectividad origen de los estudiantes, son del Estado a través de las administraciones públicas o de entidades privadas. Se ha perdido el sentido de una escuela pública, popular, del pueblo. Y esto no debe ser así. Familia y Escuela son los dos agentes clásicos de la educación pero hoy en día la educación no formal también tiene su importancia y debe ser tenida en cuenta a la hora de realizar los proyectos educativos. Las asociaciones de padres y madres, las asociaciones culturales, religiosas, deportivas y vecinales, las organizaciones empresariales, los servicios de los

municipios y de las distintas administraciones públicas, todas ellas deben tener unos canales de comunicación y, en su caso, de participación activa en la escuela.

Este proceso de interrelación debería tener una planificación a través de varias fases:

- a) Una primera fase de **Colaboración** con un conocimiento mutuo donde los centros y las organizaciones, puedan conocerse y encontrarse.
- b) Una segunda fase sería la de **Cooperación** forjando pactos y compromisos entre instituciones, llegando incluso al establecimiento de contratos sociales donde se establezcan los términos de esas relaciones.
- c) Una fase final sería la de **Asociación** estableciendo alianzas para fijar objetivos comunes y poner en común sus recursos (personales, económicos, materiales) para solucionar problemas y aprender conjuntamente, estableciendo por consenso las reglas de juego para el desarrollo de las actividades comunes.

2 Escuela y Comunidad

El papel que la comunidad puede desempeñar en la práctica diaria en las escuelas es particularmente importante en zonas desfavorecidas. Las prácticas de la escuela no son independientes de la comunidad, ya que el proceso de aprendizaje del alumnado se desarrolla en múltiples espacios y con la interacción de diferentes agentes, no solo en el recinto escolar. Los tres ámbitos de educación, la formal (la propia de la institución escolar), la educación no formal (desarrollada fuera de los muros escolares) y la educación informal la sociedad educadora (medios, espacios cívicos, relaciones sociales...), se integran y complementan en el proceso de educación a lo largo de la vida.

La idea de "escuela como comunidad" implica la participación de todos los agentes educativos, especialmente la de los padres, que pueden ayudar y facilitar la inclusión de sus hijos en el sistema educativo. La participación efectiva de los padres puede ser una estrategia importante para la promoción de una educación de calidad, con efectos positivos en el éxito académico del alumnado y en la aplicación y eficacia de la escuela

La relación entre escuela y comunidad puede concebirse como una interrelación dinámica y bidireccional de intercambios de todo tipo cada una desde su propio contexto social. Las vivencias y experiencias escolares provienen de un medio sociocultural y económico que las condiciona, facilitando o dificultando los procesos de enseñanza aprendizaje. Los proyectos educativos deben recoger y analizar las fortalezas y oportunidades que les ofrece el medio, a la vez que se corrigen las amenazas y debilidades mediante estrategias de transformación y de cambios para adaptarse a las características concretas de los marcos contextuales en los que se insertan.

La escuela sola no puede compensar las desigualdades sociales y la diversidad cultural. Se necesita la participación de los padres en la educación de los hijos y la necesaria

colaboración con otras instituciones implicadas para potenciar unas relaciones sociales positivas entre familia, escuela y comunidad.

La escuela debe promover la adquisición de las competencias y habilidades necesarias para una participación activa en la sociedad. En algunos sistemas europeos de educación, la participación de los padres en la vida escolar de sus hijos, tales como ayudar con las tareas escolares o de apoyo al aprendizaje fuera del horario escolar, han demostrado ser elementos que tienen un impacto decisivo en los resultados de los estudiantes.

2.1. Los objetivos de estas relaciones de la escuela con la comunidad son claros y concretos y deben facilitar y desarrollar:

- **Educación para la convivencia**, haciendo una apuesta clara por el desarrollo de la autonomía personal y el aprendizaje de las competencias sociales para la resolución pacífica de los conflictos.
- **Educación para la cohesión social**, integrando las diferencias individuales y la diversidad social, cultural, económica y religiosa, ofreciendo espacios de encuentro y diálogo.
- **Educación para la equidad y la compensación de las desigualdades**, promoviendo la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía y facilitando la mejora de la calidad de vida de las personas.
- **Educación para la inclusión**, eliminando las barreras que impiden el acceso a la educación de toda la población, favoreciendo la atención a las necesidades específicas de apoyo educativo para que todo el alumnado pueda alcanzar las más altas metas educativas.

2.2. Las relaciones de la comunidad con la escuela adoptan en España diversas formas. Todas las iniciativas surgen desde la innovación y renovación pedagógica del profesorado y algunas de ellas han demostrado su eficacia en la lucha contra el fracaso y el abandono escolar temprano o en el éxito académico de los centros. Así la escuela se abre a otros espacios de la vida pública, como en estos dos ejemplos:

- **El aprendizaje-servicio** es una propuesta educativa que combina procesos de aprendizaje y de servicio a la comunidad en un solo proyecto bien articulado donde los participantes aprenden al trabajar en necesidades reales del entorno con la finalidad de mejorarlo. Es un método para unir compromiso social con el aprendizaje de conocimientos, habilidades, actitudes y valores. La Red Española de Aprendizaje-Servicio, se creó el 3 de noviembre de 2010 en Portugalete (País Vasco), en un encuentro que reunió los núcleos impulsores que existían en aquel momento en diferentes territorios. Actualmente está presente en Cataluña, País Vasco, Madrid, Galicia, Castilla La Mancha, Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cantabria y Comunidad Valenciana. La red se ha definido como: Una red de redes, ultraligera y sostenible.

- **Las comunidades de aprendizaje.** El Centro de Investigación en Teorías y Prácticas Superadoras de Desigualdades (CREA), de la Universidad de Barcelona, investigó cómo desarrollar el éxito educativo para todas y todos en la educación infantil, primaria y secundaria. Así llegó a elaborar el modelo de comunidades de aprendizaje que, como centro público de investigación, ofreció desinteresadamente a quienes quisieran llevarlo a cabo. Las comunidades de aprendizaje son una forma de organización escolar de aula a través de la creación de grupos de trabajo que cuentan con la presencia de una persona adulta referente que puede ser el maestro o maestra, familiares, u otros voluntarios. El aprendizaje de los alumnos y alumnas depende cada vez más del conjunto de sus interacciones y no sólo de las que se producen en el aula tradicional. La participación de las y los voluntarios en el aula facilita el aprendizaje y aumenta la motivación de los niños y niñas por el aprendizaje, creando un buen clima de trabajo.

3. Iniciativas legislativas en España para institucionalizar las relaciones de la escuela con las familias y con su entorno.

En pleno siglo XXI y cuando todos los informes e investigaciones educativas destacan que la participación y el compromiso de la comunidad en la escuela es un factor importante que promueve la mejoría de los resultados educativos, las familias españolas perderán poder de decisión en los centros educativos cuando se apruebe la futura Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. En ese proyecto el Consejo Escolar, como órgano de participación presente en todos los centros públicos y privados concertados dejará de ser un órgano de gobierno para ser meramente consultivo.

La Constitución española de 1978, establece en su artículo 27, apartado 7 el derecho de los familias, profesorado y, en su caso, alumnado a la intervención y participación en el control y gestión de los centros. Las distintas leyes orgánicas posteriores lo han desarrollado. La primera fue la Ley orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 1985) y la última la Ley Orgánica de la Educación (LOE, 2006), en ellas se recoge la obligatoriedad de la constitución en todos los centros sostenidos con fondos públicos de los consejos escolares, a través de los cuales los padres y profesores ejercen cierto control en el gobierno y gestión de los centros. Ahora cuando sea aprobada la nueva ley perderán esta función de control y pasarán a ser simples "órganos consultivos".

Una de las funciones más importantes de los actuales consejos escolares, órgano que representa a todos los miembros de la comunidad educativa, es "aprobar y evaluar" el Proyecto Educativo y todos los documentos que, como la Programación General Anual (PGA) del centro o el Reglamento de Régimen Interno, son claves para el funcionamiento del centro. Si el borrador de la ley se aprueba sin cambios, los consejos sólo podrán "evaluar" la PGA. Es decir, seguirán teniendo voz, pero no voto.

La LOE establece que los consejos escolares estarán formados por un número de profesores elegidos por el claustro no inferior a un tercio del total de componentes, igual ocurre para la representación de los padres que son elegidos por y entre ellos, además forma parte una representación del alumnado, del personal de administración y servicios y del ayuntamiento. En los centros integrados de Formación Profesional se integra además una representación de organizaciones empresariales o instituciones laborales presentes en el ámbito de acción del centro. Corresponde a las Administraciones educativas de las diferentes Comunidades Autónomas determinar el número total de miembros del consejo y regular el proceso de su elección.

Hasta el momento, los acuerdos a los que llega el consejo son vinculantes. Es decir, que la opinión de los padres cuenta para la aprobación de la PGA, la admisión del alumnado, aprobación de las normas de régimen interno y del **proyecto educativo y del presupuesto de gestión económica**, y también para establecer, por ejemplo, las becas de comedor o el cambio de jornada continua o las actividades y servicios complementarios.

También la LOE supuso la puesta en marcha de una serie de programas que fomentaban la colaboración con las familias y que con una dotación económica importante se aplicaban a través de convenios con las Comunidades Autónomas. Así el Programa de Acompañamiento Escolar (PAE) para asistencia y ayuda al alumnado en horario extraescolar. Las Escuelas de Padres para colaborar en la formación de las familias, el Programa de Refuerzo y Orientación Educativa (PROA), Planes de fomento de la lectura... Todos estos programas de compensación educativa y de ayuda al éxito escolar, con la entrada del nuevo gobierno han ido desapareciendo al carecer de consignación económica en los presupuestos del Ministerio de Educación.

Posteriormente a la LOE se han promulgado por los parlamentos autonómicos, en ejercicio de sus competencias plenas en materia educativa, las distintas leyes autonómicas de educación. Así han sido publicadas hasta la fecha:

- **Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía**
- **Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria.**
- **Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Catalunya**
- **Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.**

En su articulado se recogen también apartados que regulan los compromisos sociales de la escuela con su entorno y especialmente con las familias. Algunas de las propuestas que se recogen en estas normas son:

a) Cartas de compromiso de las familias

Las familias podrán suscribir con los centros un compromiso educativo con el fin de fijar los objetivos y las medidas que se pretenden aplicar, para favorecer el éxito y la calidad en la enseñanza de sus hijos, fortalecer la convivencia escolar y propiciar su colaboración con el profesorado.

Cada centro confecciona su propia carta de compromisos educativos. En este documento se expresan los compromisos entre las familias y el centro: aceptación del proyecto educativo del centro, respeto a las convicciones ideológicas y morales de las familias, adopción de medidas correctoras para la buena convivencia, comunicación y las diferentes maneras que las familias tienen para poder participar en los centros.

El Consejo Escolar del centro tiene encomendado el seguimiento de los compromisos educativos suscritos para garantizar su efectividad y proponer la adopción de medidas e iniciativas en caso de incumplimiento.

b) Planes de entorno

Las administraciones educativas, en concreto el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, plantean el desarrollo de los planes educativos de entorno como un instrumento para dar una respuesta integrada a las necesidades educativas de nuestra sociedad, coordinando y dinamizando la acción educativa en los diferentes ámbitos de la vida de los niños y jóvenes a partir de las iniciativas locales.

El éxito de estos proyectos educativos evidencia la importancia de la participación de la familia para mejorar el rendimiento académico. Las experiencias de los programas educativos que involucran a las familias demuestran que sirven para estimular el éxito académico del alumnado, tanto a corto como a largo plazo.

4. El reto de la transformación de los centros escolares. La escuela como núcleo de una red social

La escuela debe tener como objetivo ser una organización abierta. Su proyecto educativo debe garantizar unos niveles de autonomía suficientes para poder conectarse con el entorno sociocultural en el que se encuentra el centro. Para ello es importante que se destaque la necesaria participación de la comunidad educativa y los cauces que se proponen.

Los aprendizajes que brinde la escuela debe tener una relación directa con el entorno y han de servir para su transformación. El estudiante no sólo aprende del currículum oficial, sino de las interacciones y experiencias que mantiene con y en el entorno. Para conseguir este objetivo los centros deben transformarse. Una primera transformación debe producirse a nivel interno del propio centro, en las relaciones y los planteamientos curriculares que se ofrecen tanto en proyectos de trabajo como en las tecnologías de aprendizaje y comunicación que se utilicen. En segundo lugar la transformación consiste en abrirse al entorno, convertir al centro en el nodo de una nueva “red social” que suponga un proceso de intercambio dinámico entre los integrantes de las familias del alumnado, las asociaciones del barrio o del municipio, los servicios sanitarios o sociales, las instalaciones culturales o deportivas de la localidad. Todo ello posibilitará la potenciación de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades.

Se crea así una red que teniendo al centro escolar como núcleo o nodo central sirve para proteger el acceso a la cultura y al conocimiento en un nuevo espacio público. Las características de esta red que convierte al centro en un centro sociocomunitario son:

- a) **Educativa.** Sirve para potenciar y mejorar la formación de los estudiantes
- b) **Tecnológica.** El centro educativo utiliza todas las tecnologías a su disposición, tanto a nivel interno con redes “intranet” que facilitan el aprendizaje, como externo posibilitando la comunicación bidireccional entre personas y colectivos.
- c) **Comunitaria.** Posibilitando la adopción de acuerdos y alianzas que mejoren la concertación y el consenso, que ayuden a una educación integral a lo largo de la vida.
- d) **Profesional.** Mejorando la cooperación institucional y el aprovechamiento a través de planes integrales para aprovechar al máximo todos los recursos que ofrece la comunidad.

En realidad, se trata de gestionar la diversidad de perspectivas de las diferentes instituciones y colectivos, sumándolas y potenciándolas, promoviendo la construcción de puentes, generando nuevas redes o involucrándose en las ya existentes.

Los proyectos educativos que promueven la participación de la familia y de la comunidad en las actividades de la escuela surgen para mejorar el éxito académico de los estudiantes, pero todas ellas implican cambios en las organizaciones educativas. Estas transformaciones en mayor o menor profundidad suponen:

- a) Una planificación de la colaboración del centro con las instituciones del entorno con un apoyo económico para la gestión de planes y proyectos conjuntos.
- b) Una revisión de la organización escolar, especialmente en cuanto a los horarios y calendarios de apertura y cierre de los centros.
- c) Un aprovechamiento sostenible de los recursos que una infraestructura como es el centro educativo tiene a disposición de la comunidad: biblioteca, laboratorios, salas de informática, instalaciones deportivas, salones de actos...
- d) Una optimización de los recursos y aplicaciones disponibles a través de internet y de su utilización por parte de la comunidad educativa.
- e) Una mayor autonomía de los centros para organizar el currículum y las formas de desarrollarlo.
- f) Una formación del profesorado para que pueda aprovechar al máximo los recursos disponibles en el entorno del centro educativo para su uso en los procesos de enseñanza aprendizaje con el alumnado.

Zaragoza, noviembre 2012

Eje 4 - El centro educativo y su entorno social: los consejos de escuela y el papel de la familia

Henrique da Costa Ferreira

Forum Português de Administração Educacional Professor na Escola Superior de Educação do IP Bragança

O autor organiza a sua comunicação em torno de duas dimensões principais: a) a dimensão normativa, ligada à evolução legal dos conceitos de ambiente social e da relação escola-família; e b) a dimensão sociológica, tendo por base o desenvolvimento real dos conselhos de escola e o papel das famílias e ainda a interpretação que dele é feita pelos estudos que foram tendo lugar, em Portugal,

Temporalmente, o estudo abrange o último período do Estado Novo, período do início da democratização do ensino secundário (1967-1974) e o período da III República caracterizado pela consolidação da democratização do ensino e pelo lançamento da democratização da escola (desde o 25 de Abril de 1974 até à atualidade).

O autor centrará a sua análise no sistema de ensino formal, tendo como objeto a educação pré-escolar, reiniciada em 1977, e a educação não-superior.

No que respeita à primeira dimensão, a normativa, o autor conclui pela evolução de um conceito de ambiente social nacional indiferenciado (1930-1960), marcado pela perspectiva de sistema funcionalista, com controlo exógeno, para um ambiente social interno e externo, com varios atores e grupos de actores organizados, muitas vezes em competição e em conflito (1974-2012), dentro e fora da escola.

Ainda nesta dimensão, a família ganha pertinência sócio-educativa, sendo afirmada, primeiro, como agente educador, servindo o sistema, a escola e os alunos (1967-1974), para passar a ser também, a partir de 1991, elemento de parceria co-decisor em muitas áreas da vida escolar, tanto ao nível da direção das escolas como ao nível pedagógico, ainda que em intensidades diferentes, conforme os subperíodos de que falemos, através das associações de pais e das confederações destas.

No que se refere à dimensão sociológica, o autor evidencia os movimentos sociais associados aos diferentes períodos evolutivos na realização das políticas de participação na escola e na educação e sublinha a passagem de um conceito de família isolada na acção educativa para um conceito de família associada na acção governativa da escola e na acção educativa.

Sublinha a antecipação da participação das famílias na acção político-governativa da escola relativamente à afirmação da participação na acção educativa, muito em consequência do facto de as políticas educativas terem prestado muito mais atenção ao governo da escola do que à associação dos membros das famílias na acção educativa. Essa antecipação resultou do facto de a legislação ter vinculado as famílias a apenas entidades a consultar (1974-1992) para as elevar a parceria educativa a partir de 1992, em regime experimental, e, em larga escala, a partir de 1998.

Os ritmos de concretização destes movimentos diferem segundo os níveis de educação, afigurando-se o pré-escolar como aquele que melhor sintetizou, desde 1979, as duas dimensões de participação das famílias na gestão e na educação, seguindo-se-lhe o 1º ciclo, a partir de 1982.

Eixo 5- La participación de la comunidad educativa en el proyecto pedagógico como factor de mejora de la calidad de la educación

(16 de Novembro- Sexta-feira- 16H)

A participação dos pais no projecto político-pedagógico enquanto fator de melhoria da qualidade em educação

Virgínio SÁ

1 A centralidade da participação dos pais no contexto das políticas educativas contemporâneas

As reformas educativas, que ao longo dos últimos 30 a 35 anos, marcaram a generalidade dos sistemas educativos dos países da Europa ocidental, apresentam como vector comum, embora com configurações e graus substancialmente distintos, a consagração da participação dos pais nas estruturas formais de governo das escolas. Foi sobretudo a partir da década de 70 que na generalidade dos países da União Europeia (EU)⁹ se iniciaram processos legislativos que culminaram, no início da década de 80, com reformas educativas que se traduziram na consagração do reforço do poder de participação dos pais nas questões educativas. Nos anos 90 os projectos de reforma educativa deram continuidade ao reforço da participação formal dos pais ou seus representantes nas estruturas e órgãos escolares, criando-se novos espaços e novas modalidades de intervenção. Se, como se afirmava nos finais da década de 90, a participação dos pais e a autonomia das escolas estava no centro dos debates no domínio da educação (Eurydice, 1997: 10), actualmente, no caso de Portugal, essa centralidade não se esvaneceu, servindo até para justificar reformas e fundamentar novos arranjos organizacionais ao nível do governo das escolas.¹⁰

⁹ Exceptuam-se os casos da Alemanha, França, Luxemburgo, Áustria, Finlândia e Noruega. Nestes países a consagração da participação dos pais nas estruturas formais organizadas no interior dos sistemas educativos ocorre em períodos anteriores. No caso do Luxemburgo e da Dinamarca este processo inicia-se na segunda década do século XX. Para uma análise mais detalhada das principais referências legislativas que marcam a evolução da participação dos pais nos sistemas educativos dos diferentes estados membros da EU, ver EURYDICE (1997: 11). As políticas de envolvimento da comunidade no governo das escolas não constituem um exclusivo dos países europeus. Países como os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Austrália experienciaram igualmente políticas educativas de orientação similar. No caso, por exemplo, da Austrália um movimento idêntico teve igualmente início a partir de meados da década de 70. Como observa Gamage (1993: 134), “since the mid 1970s, a new concept of decentralisation of education to regional levels with devolution of significant power and authority to school level and community participation in school governance has been emerging as a new culture in Australian school systems.”

¹⁰ Em Portugal, quando em 2008 o governo decidiu levar a cabo a revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas (DL n° 115-A/98), o primeiro dos três motivos então invocados pelo poder

As racionalidades subjacentes à promoção da participação dos pais na escola, bem como as modalidades de concretização dessa participação podem assumir configurações muito diversas. No que concerne à primeira questão, Henry (1996), por exemplo, depois de afirmar que “Today a definition of what it means to be an excelente teacher or administrator includes responsiveness to parents and community” (p. 15), apresenta uma síntese de “argumentos” susceptíveis de serem convocados para justificar a colaboração escola-pais, onde inclui, entre outras “justificações”, o argumento de que “student outcomes are thought to be positively affected by increased parent involvement” (p.16).¹¹ Contudo, segundo Sarason (1995), não são, contudo, os argumentos produtivistas (de confirmação duvidosa) que proporcionam razões substantivas para um maior envolvimento dos pais nos assuntos escolares, mas antes o que este autor designa pelo “princípio político”: “The political principal justifying parental involvement is that when decisions are made affecting you or your possessions, you should have a role, a voice in the process of decision making” (Sarason, 1995: 19).

A relação dos pais com a escola: a ideologia do *défice cívico*

Aquilo que hoje para parece constituir um novo “saber convencional” em relação ao que *deve ser* a *interface* escola-pais representa, de facto, uma viragem significativa em relação a um passado não muito distante em que predominava a “teoria das esferas de influência separada” (Epstein, 1997) justificada pelo confronto entre o “leigo” e o “profissional”. Como afirma Nóvoa (1992):

“Num certo sentido, o aparelho escolar edificou-se contra as famílias e as comunidades, que foram marginalizadas, ora com o argumento político (a legitimidade do Estado para decidir em matéria educativa), ora com o argumento profissional (a competência especializada dos professores em matéria educativa)” (pp. 32-3).

Uma das faces desta marginalização assentou, como refere Nóvoa, numa demarcação de territórios entre o espaço escolar- reserva dos profissionais- e o espaço doméstico- esfera de acção das famílias. Paralelamente foi-se consolidando um estereótipo, alimentado por retóricas discursivas recursivas, que de forma consistente retratavam os pais dos alunos ou, de forma mais abrangente, as famílias, como atores sociais incompetentes e descomprometidos, felizmente compensados por atores escolares profissionais fortemente empenhados e

político foi precisamente a necessidade identificada de “reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino” (Preâmbulo do DL n° 75-A/2008, de 22 de Abril). Os outros dois motivos invocavam o reforço da liderança e da autonomia dos estabelecimentos de ensino.

¹¹ A este propósito, esta autora refere uma revisão da literatura realizada por Walberg (1984) a partir da qual este autor sustentou que “parent involvement in school was twice as predictive of academic success as socioeconomic status” (Henry, 1996: 16).

responsáveis. Na verdade, um dos traços mais estruturantes do enquadramento formal-legal das relações entre os liceus e as famílias ao longo dos últimos 100 anos, consiste na reiterada representação dos pais como sofrendo de algum tipo de défice: não se interessam pela educação dos filhos, não cumprem a sua obrigação de cooperadores, não comparecem na escola quando são convocados, apenas se preocupam com os filhos nos finais de período, concebem a educação como uma empreitada, pressionam o poder político (e os professores) no sentido do facilitismo, etc. Os trechos seguintes, produzidos ao longo de um arco histórico de mais de 100 anos, são um bom testemunho do “défice cívico” a que nos referimos acima, traduzindo uma surpreendente regularidade, apesar da diversidade dos contextos sócio-históricos da sua produção:

"Para grande número de famílias tudo se cifra, porém, no rápido ascenso dos filhos por força das certidões aos institutos maiores: o saber não tem preço algum: o melhor systema é o da empreitada ou de mais veloz expedição"- 1894 (Preâmbulo do decretos nº 1 e 2 de 22 de Dezembro- Reforma de Jaime Moniz).

"[Os pais] só se aproximam das autoridades escolares nos fins dos últimos períodos para 'recomendar' os filhos, no intuito de evitar a reprovação que viam suspensa sobre eles"- 1931 (José Tavares, Revista *Labor*, nº 37, Novembro, p. 474).

"Triste é repetir que aos pais e encarregados de educação só interessam as notas de período ou a classificação final dos alunos. Só então é que aparecem, ou para tentarem evitar os desastres, de que muitas vezes são os responsáveis, ou para se lamentarem, atribuindo aos professores todas as culpas dos insucessos"- 1953 (Revista *Labor*, nº 134, Novembro, p. 135).

“Há pais que aparecem aqui na escola só mesmo na parte final do terceiro período, quando realmente se apercebem que possivelmente o aluno não transitará, ou seja, só aparecem quando vêem que as coisas estão mal paradas”- 1999 (excerto de entrevista a um docente, director de turma).

“Um aspecto, no meu ponto de vista, é o facto de hoje a família ser uma utopia, o pai não se preocupa com a educação dos filhos, foi tempo em que se preocupou. Hoje o pai não vem á escola a não ser, entre aspas, obrigatoriamente chamado, mais de oitenta por cento dos casos, noventa. [...] Os pais o que é que querem da escola? Que tome conta dos filhos e que eles passem, são poucos, são vinte, trinta por cento que querem que os filhos aprendam”- 1999 (excerto de entrevista com um docente, 36 anos de serviço).

Como consequência desta representação depreciada dos pais como “educadores”, a expectativa em relação ao seu envolvimento na escola resume-se ao papel de “colaboradores subordinados”, desenvolvendo uma “participação tutelada” (Sá, 2004), de quem se espera que compareçam no “Liceu” para se informarem (e, eventualmente, para informar), mas não se intrometendo nos seus

assuntos internos, respeitando esse território como reserva exclusiva dos professores. Um dos testemunhos mais expressivos desta “demarcação de águas” surge expresso num artigo, da autoria de Guilherme Pimentel, publicado na revista Labor (nº 134), no ano de 1953. Este professor, então subdirector do 1º ciclo do Liceu Normal de D. João III, afirma a encerrar o seu artigo:

“Tenho, pois, de terminar. Mas, antes de fazê-lo, não quero deixar de frisar que, para bem nosso, para bem dos alunos, para bem das famílias, para bem do País a que nos honramos de pertencer, é preciso que os encarregados de educação nos ajudem na difícil tarefa de ministrar a educação e instrução aos homens de amanhã, que hão-de guiar os nossos destinos de Nação imortal. Que venham ao liceu; que procurem interessar-se pelo aproveitamento e comportamento dos nossos alunos; que vigiem, amiúde, os cadernos diários- magnífico meio de comunicação do Liceu com a Família; em suma, que façam pelos seus filhos tudo o que puderem *fora do liceu*, pois *cá dentro*, nós faremos o resto, Deus sabe, por vezes, com que sacrifícios, mas da melhor boa vontade!”¹² (Pimentel, 1953: 134).

O estatuto de menoridade e de incompetência presumida das famílias na sua relação com o “Liceu” constitui uma das invariantes que sobreviveu a sucessivos movimentos reformistas, contando ainda hoje com marcas bem visíveis, pelo menos ao nível dos discursos não formais, em diversas latitudes.¹³ Contudo, como referimos acima, o novo “saber convencional” colocou a “abertura da escola ao pais” e a “colaboração dos pais com a escola” como um dos indicadores das “boas escolas/escolas eficazes”. Trata-se, contudo, de uma visão normativa, numa abordagem de receituário, que raramente assume a complexidade (e potencial conflitualidade) de interesses, valores, expectativas e “projectos educativos” dos implicados. Como afirma Sarason (1995) a propósito do envolvimento dos pais na escola:

“It is quite fashionable to proclaim the necessity and desirability of parent involvement in our public schools. Such proclamations have the ring of virtue, inclusion, and a democratic ethos. If this affirmation of value and goal is well intentioned, the fact is that it is too often empty rhetoric, and when it is not empty rhetoric, the actions they give rise to are more like shadow boxing or, less frequently but fatefully, naive in the extreme about the problems they will engender.” (p. 11).

Não reconhecer a natureza eminentemente política de qualquer processo participativo conduz, inevitavelmente, a uma visão redutora do mesmo e potencia a sua utilização manipulativa enquanto instrumento de legitimação de uma ordem para a qual o “participante” pode não ter contribuído. Neste caso, a “gestão do consentimento” (Apple & Beane, 1997) pode sobrepor-se à realização do princípio participativo (Sarason, 1995), pilar fundamental na construção da escola democrática. Importa, por isso,

¹² Sublinhado nosso. Cerca de meio século mais tarde, Marçal Grilo, na altura Ministro da Educação, fez uma intervenção na sessão de encerramento do 23º Encontro Nacional das Associações de Pais, evento ocorrido em Viseu em 15 de Março de 1998, em que veiculou uma concepção de “participação” dos pais que parece não se distanciar muito da posição assumida por Guilherme Pimentel no início dos anos 50. Ao encerrar essa intervenção, Marçal Grilo fez um último apelo aos responsáveis da CONFAP: “Permitam-me que vos faça um apelo: incentivem os pais a participar na vida das escolas e nos órgãos em que terão assento. Queremos que os pais vão à escola- e que estejam na escola- *não como críticos ou contrapoder*, mas como pilares da comunidade educativa com direito a voz e voto” (Grilo, 1998: 68)- sublinhado nosso. As expectativas em relação a uma participação *convergente* (Lima, 1988; 1992) são aqui bastante explícitas. Não menos importante, o Ministro da Educação espera que seja a CONFAP a *educar* os pais para este desempenho em conformidade: “A CONFAP tem, aqui, uma responsabilidade muito especial que é a dinamização e a formação dos próprios pais.” (*ibidem*).

¹³ Um exemplo extremo

discutir o(s) sentido(s) da participação da comunidade educativa na construção do projeto político-pedagógico e, não menos importante, interrogar a relação entre essa participação e a promoção de uma escola de qualidade para todos.

O projecto político-pedagógico e a autonomia da escola

Afirma-se no DL n° 43/89 (“decreto da autonomia) que

"A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um Projecto Educativo próprio, **constituído e executado de forma participada**, dentro de princípios de responsabilização dos **vários intervenientes na vida escolar** e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere".

Algum tempo mais tarde, já no quadro de um “novo modelo de gestão à experiência”, volta a insistir-se na “dinâmica participativa” inerente ao processo de construção do projecto educativo, esclarecendo-se que essa dinâmica participativa deve “mobilizar todos os elementos da comunidade educativa”:

“[...] o *projecto educativo* da escola é um instrumento aglutinador e orientador da acção educativa que esclarece as *finalidades e funções* da escola, *inventaria os problemas e os modos possíveis da sua resolução*, pensa os recursos disponíveis e aqueles que podem ser mobilizados. Resultante de uma dinâmica participativa e integrativa, o *projecto educativo* pensa a educação enquanto processo nacional e local e procura mobilizar todos os elementos da comunidade educativa, assumindo-se como rosto visível da especificidade e autonomia da organização escolar.”

Despacho 113/ME/93

Contudo, este consenso normativo alargado, consagrado no “plano das orientações para a acção organizacional” (Lima, 1992), quanto à natureza participativa do processo de elaboração do projecto político-pedagógico não se converte automaticamente em realizações efectivas, no “plano da acção”, pela simples vontade do legislador.¹⁴ Desde logo, porque a participação, quando assumida enquanto efectiva partilha do poder, além disponibilidade para essa partilha, pressupõe um espaço/conteúdo de decisão autónoma. Ora, no caso português, análises diversas têm posto em evidência a “recentralização por controlo remoto” (Lima, 1995) que vem caracterizando a administração das escolas, contexto em que a participação tende a ser reduzida a uma “técnica de gestão” e a autonomia ao “elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais” (Lima, 2001).

Ora, como afirma Costa (2004: 91),

“num quadro de ausência significativa de autonomia, os projectos educativos convertem-se em meros artefactos para a vida organizacional e, enquanto documentos, num conjunto de intenções genéricas sem definição de prioridades, sem estratégias de operacionalização, quedando-se, na maior parte das vezes, na caracterização descritiva da escola”

A grandiloquência dos discursos e da produção normativa, ainda que generosamente ancoradas nos valores da democracia e da participação, não compensam os “défices” observáveis ao nível da operacionalização desses mesmos valores. Se, ao nível da participação consagrada, encontramos com

¹⁴ Como afirmou expressivamente Crozier, “On ne change pas la société par décret ».

frequência respostas isomórficas com os princípios constitucionais da “participação democrática no ensino” (artº 77º da CRP), já ao nível da regulamentação da referida participação, o primado da democracia cede lugar à omnipresente burocracia, com a sua complexa teia de regulamentações que rapidamente esvaziam, aprisionam ou estiolam as oportunidades participativas consagradas. Noutros casos, não se cuida de criar as condições para uma efectiva participação dos pais, permitindo uma associação apressada e simplista entre não participação e desinteresse. Ora, como defendemos noutros textos (Sá, 2001; 2002a; 2002b; 2002c; 2004), as ausências podem ser muito eloquentes e polifónicas.

Acresce ainda que, como tivemos oportunidade de observar ao longo de uma investigação que conduzimos sobre a participação dos pais na escola (Sá, 2004), o envolvimento dos pais em processos participativos que implicam alguma densidade técnica (processos para os quais não foram preparados), pode gerar sentimentos de frustração e alimentar auto-exclusões ou, pior ainda, “mercadorizar a democracia”. Confrontados com o desejo de “fazer boa figura” perante os órgãos da escola, mas sentindo-se desmunidos dos recursos e dos saberes técnicos necessários para responder a algumas solicitações, os pais podem sentir-se compelidos a comprar propostas que, num quadro participativo, se esperaria que produzissem.¹⁵

Na verdade, conferir novos espaços de participação aos pais, mesmo quando essa participação ocorre em estruturas que reúnem poderes de decisão, pode não se traduzir num correspondente reforço do poder deste corpo social, sendo mesmo possível que essa participação, mais do que capacitar os pais para intervir no contexto escolar, possa antes contribuir para os “domesticar” através de processos cooptativos que, efectivamente, os anulam, sob o pretexto de lhes conferir voz. As pressões para a conformidade institucional (Meyer & Rowan, 1997) induzem frequentemente cerimoniais de envolvimento ritualistas (Estêvão, 1993) cujo principal objectivo parece ser a legitimação da organização escolar (Beattie, 1985; Enguita, 1992). Neste caso, a “hipocrisia” traduzida na desarticulação entre discursos, acções e decisões (Brunsson, 2006) permite responder simultaneamente a solicitações contraditórias, preservando o “plano da acção” de interferências externas, garantindo, contudo, os ganhos decorrentes do isomorfismo institucional com alguns instituídos amplamente generalizados, com destaque para a cidadania organizacional e o princípio participativo.

¹⁵ Num estudo por nós realizado tivemos a oportunidade de acompanhar processos em que os pais foram chamados a dar um contributo para a elaboração do Regulamento Interno e porque não se sentiam tecnicamente preparados, mas também não “queriam fazer má figura” perante o órgão de gestão, contrataram um “especialista” para realizar o trabalho que lhes tinha sido solicitado. Como nos afirmou então um dirigente da associação de pais, “Nós, até por uma questão de imagem junto do conselho diretivo, devíamos apresentar um bom trabalho.” Contudo, apesar de terem encomendado o trabalho a um advogado, o resultado final esteve longe de corresponder às expectativas. Na verdade, a proposta, designada pelo próprio autor como “um esqueleto a que faltava a carne”, em muitos dos seus pontos, apresentava-se como uma espécie de índice, identificando os capítulos a incluir, mas não avançando com soluções concretas, nomeadamente nos pontos para que tinham sido solicitadas indicações precisas. Por isso, desabafou o presidente da associação de pais da escola em causa: “Não podemos aparecer no conselho diretivo com isto”.

Em jeito de conclusão: Democracia, participação e qualidade na arena educativa- sedução e engodo

Apesar da recorrência do esforço de clarificação conceptual desenvolvido nas últimas décadas em torno dos conceitos de democracia e participação, estes dois termos continuam a ser convocados em contextos diversos, e particularmente no que tange à participação dos pais na escola, de forma tendencialmente normativa e prescritiva. Frequentemente se misturam no mesmo cadinho formas, modalidades, orientações e conteúdos de participação bem diversos de tal modo que falar em participação nestes casos confunde mais do que esclarece. É por isso que Lima (1992a: 96), apesar de se assumir como defensor da democracia e da participação, não apenas ao nível do Estado mas também das organizações¹⁶, adverte: “A valorização da participação tem limites perante formas pseudo-participativas, perante a formalização e ritualização, perante o reducionismo da participação ao exercício do voto, e até mesmo ao número de votos”.

Vincent (1996), na esteira de Edelman (1964), ao referir-se ao carácter difuso do conceito de participação, integra este termo no conjunto dos denominados “símbolos condensados”, onde cabem também termos como *partenariado*, *comunidade*, *cidadania*, *empowerment*, entre outros. Todos estes conceitos beneficiam de uma conotação positiva e são aí designados de símbolos condensados na medida em que “They ‘condense’ specific emotions into a particular word or phrase, so that its usage provokes those emotions” (Vincent, 1996: 3). Contudo, observa esta autora, estes termos são mantidos vagos porque disso depende em boa medida a sua capacidade de gerar uma adesão generalizada. No entanto, a ambiguidade que os envolve transforma-os em conceitos particularmente vulneráveis a serem utilizados de forma manipulativa e, por isso, observa ainda a Vincent, “their usage may obscure more than it illuminates” (*ibidem*).

Enguita (1995) alerta igualmente para o carácter impreciso com que se utiliza o conceito de participação, nomeadamente no contexto das organizações educativas. A propósito afirma:

“‘Participación’ es uno de esos términos manidos, tan frecuentes en el discurso sobre la educación, que a fuerza de designarlo todo terminan por no significar nada. Lo mismo que la ‘igualdad de oportunidades’, la ‘enseñanza activa’, la ‘eficacia’ o la ‘calidad’, la participación há acabado por convertirse en algo que todo el mundo invoca, porque nadie puede declararse contrario, pero que para cada cual recubre un contenido distinto” (p. 159).

Importa, por isso, desconstruir e examinar o(s) sentido(s) específico(s) que as diferentes modalidades de participação dos pais na escola pode(m) assumir nos diferentes contextos em que têm sido convocadas, única forma de pôr a descoberto as suas eventuais utilizações retóricas, ingénuas ou mesmo manipulativas. Com muita frequência o discurso generoso sobre a importância da participação dos pais na escola é um típico “presente envenenado”. Na verdade, mais participação para os pais não significa necessariamente reforço da sua capacidade de influenciar os processos decisórios no interior das escolas, podendo antes servir para os “aprisionar” numa teia complexa de expectativas normativas que os impelem a participar nas “boas causas” sem, contudo, lhes permitir ser parte na definição do que são (ou quais são) as “boas causas”. Em Portugal, no caso particular do seu envolvimento na definição do projecto político-

¹⁶ Como pertinentemente observa Lima (1992a: 97), na esteira de Bobbio, “O governo democrático do Estado não dispensa (até porque não garante suficientemente) o governo democrático e a participação nas organizações sociais.”

pedagógico, a natureza ficcional dessa participação ganha particular saliência pela própria natureza “atópica” da direcção das escolas e pelo carácter instrumental da sua autonomia (Lima, 2011).

Ao amplo arco semântico que envolve o conceito de qualidade contrapõe-se, particularmente no contexto educativo, o seu uso de forma redutora e não questionadora dos múltiplos sentidos que o conceito pode assumir. Esta palavra “em moda no mundo da educação” (Enguita, 1997: 95), dada a sua “dispersão semântica”, presta-se também a ser usada como “símbolo condensado” (Vincent, 1996) capaz de atrair fiéis de vários credos. Contudo, considerando que a “qualidade” pode não passar de “uma nova retórica conservadora” (Gentilli, 1997), impõe-se *qualificar* a qualidade, até porque a malha que apanha a “qualidade mercantil” pode não dar conta da “qualidade democrática”.¹⁷ A reiterada insistência de A. Afonso (2002; 2005; 2007) na necessidade de complementar a “qualidade científica e pedagógica” de uma escola com a sua “qualidade democrática” justifica as perguntas (e antecipa-lhe as respostas): “qualidade para quem?”; “qualidade segundo quem?”. Como expressivamente denuncia Gentilli (1997: 177), “‘qualidade’ para poucos não é ‘qualidade’, é privilégio.” Contudo, como alerta Levin (2001), e não obstante as promessas salvíficas dos arautos da *qualidade total*, satisfazer simultânea e cabalmente as várias *qualidades* (*liberdade, eficiência, equidade e coesão social*) parece constituir uma tarefa impossível. Convém esclarecer que não há nada de demoníaco no termo “qualidade”. O que aqui se procura pôr a descoberto são os discursos hegemónicos que veiculam versões monolíticas (e mercadorizadas) de uma realidade que é por natureza plural. O discurso da qualidade pode ser, mas não tem de ser, excludente.

Bibliografia

AFONSO, Almerindo J. (2002). Políticas Educativas e Avaliação de Escolas: por uma Prática Avaliativa menos Regulatória. In J. A. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

AFONSO, Almerindo J. (2005). *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação*. São Paulo: Cortez.

AFONSO, Almerindo J. (2007). Avaliação em educação: perspectivas de emancipação social ou regulação gestionária?, in AAVV, *Avaliação na Educação*. Pinhais: Ed. Melo.

AFONSO, Natércio (2002). Avaliação e Desenvolvimento Organizacional de Escola. In J. A. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

¹⁷ Como afirma N. Afonso (2002: 54), “é provável que o desempenho organizacional e a ‘qualidade’ de uma escola onde predominam preocupações com a equidade e a coesão social não sejam adequadamente reconhecidos por um programa de avaliação que privilegia, ao nível da definição dos padrões de referência, a liberdade, a eficiência e a produtividade.

- ANTUNES, Fátima & SÁ, Virgínio (2010). *Públicos Escolares e Regulação da Educação. Lutas concorrenciais na arena educativa*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- APPLE, Michael & BEANE, James (Coords.) (1997). *Escuelas Democráticas*. Madrid: Ediciones Morata.
- BEATTIE, Nicholas (1985). *Professional Parents- Parent Participation in Four Western European Countries*. Filadélfia: Falmer Press.
- BRUNSSON, Nils (2006). *A Organização da Hipocrisia. Os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA.
- COSTA, Jorge A. (2004). Construção de projectos educativos nas escolas: traços de um percurso debilmente articulado. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), pp. 85-114.
- ENGUITA, Mariano (1992). *Poder y Participación en el Sistema Educativo. Sobre las Contradicciones de la Organización Escolar en un Contexto Democrático*. Barcelona: Paidós Educador.
- ENGUITA, Mariano (1997). O Discurso da Qualidade e a Qualidade do Discurso. In GENTILLI, P. & SILVA, T. T. (Orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis: Vozes.
- EPSTEIN, Joyce, COATES, Lucretia, SALINAS, Karen, SANDERS, Mavis & SIMON, Beth (1997). *School, Family, and Community Partnerships. Your Handbook for Action*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- ESTÊVÃO, Carlos (1993). Cerimoniais de Envolvimento nas Organizações Educativas Privadas. Comunicação ao IV Congresso do Ensino Particular e Cooperativo. Fátima, 4-6 de Março.
- EURYDICE (1997). *La Place des Parents dans les Systèmes Éducatifs de L'Union Européenne*. Bruxelles: EURYDICE.
- GAMAGE, D. T. (1993). A Review of Community Participation in School Governance: An Emerging Culture In Australian Education. *British Journal of Educational Studies*, Vol. XXXXI, nº 2, pp. 134-149.
- GENTILI, Pablo (1997). O Discurso da “Qualidade” como Nova Retórica Conservadora no Campo Educacional. In P. Gentili & T.T. Silva (Orgs.) (1997). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis: Editora Vozes.
- HENRY, Mary (1996). *Parent-School Collaboration. Feminist Organizational Structures and School Leadership*. Albany: State University Press.
- LIMA, Jorge A. (Org.) (2002). *Pais e Professores: um desafio à cooperação*. Porto: Edições ASA.
- LIMA, Licínio C. (1998). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: IEP/CEEP.
- LIMA, Licínio C. (2001). *A Escola Como Organização Educativa*. São Paulo: Cortez Editora.
- LIMA, Licínio C. (1995). Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 57-71.
- LIMA, Licínio C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Licínio C. & SÁ, Virgínio (2002). A participação dos pais na governação democrática das escolas. In J. A. Lima (Org.). *Pais e Professores: um desafio à cooperação*. Porto: Edições ASA.
- MEYER, John & ROWAN, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, nº 83, nº 2, pp. 340-363.

NÓVOA, António (Coord.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote/IEE.

PARO, Vitor (2000). *Qualidade do Ensino: A Contribuição dos Pais*. São Paulo: Xamã Editora.

PATEMAN, Carol (1970). *Participation and Democracy Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

PIMENTEL, Guilherme (1953). As Relações entre o Liceu e aos Encarregados de Educação das Alunas. *Labor*, nº 151, pp. 131-135.

SÁ, Virgínio (2001). A (Não) Participação dos Pais na Escola: A Eloquência das Ausências. In I. Veiga & M. Fonseca (Orgs.). *As Dimensões do Projecto Político Pedagógico*. Campinas: Papirus Editora.

SÁ, Virgínio (2002a). Políticas Educativas e Participação dos Pais na Escola: Novos Direitos ou Velhos Deveres? In AAVV, *Passados Recentes, Futuros Próximos. Actas do IV Congresso da Associação Portuguesa de Sociologia*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. (Edição em CD).

SÁ, Virgínio (2002b). Profissionalismo Docente e Participação Parental: A Problemática do Envolvimento dos Pais na Escola. *Actas do V Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Porto: SPCE.

SÁ, Virgínio (2002c). A (Não) Participação dos Pais na Escola: Dos que (Não) Participam aos que Deixaram de Participar. *Actas II Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Braga: Universidade do Minho. (Edição em CD).

SÁ, Virgínio (2004). A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional. Braga: Universidade do Minho.

SÁ, V. (2008). O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 89, nº 223, pp. 425-444.

SARASON, Seymour (1995). *Parental Involvement and the Political Principle. Why the Existing Governance Structure of Schools Should Be Abolished*. San Francisco: Jossey-Bass.

VINCENT, Carol (1996). *Parents and Teachers. Power and Participation*. London: Falmer Press.

WALBERG, Herbert (1984). Families as Partners in Educational Productivity. *Phi Delta Kappan*, pp. 397-400.

Eje 6

Economía familiar y contagio de ideas

Arturo Cairos Hernandez

"La moral representa el modo en que a las personas les gustaría que funcionase el mundo, mientras que la economía representa cómo funciona en realidad"¹⁸

¹⁸ Steven D. Levitt y Stephen J. Dubner, *Freakonomics*, página 22, Ediciones B, 2006.

Introducción.-

En la gestión de los Centros Educativos, el tema económico siempre ha sido algo poco conocido, no secreto, pero sí interno. Casi nunca el alumnado, sus padres y sus madres han tenido idea de cómo funcionan y ni siquiera los gastos que supone abrir un centro cada día, y muchas veces creían que la cuenta corriente de los centros era una "fuente inagotable" de la que se va sacando cuando es preciso; aún cuando en las comisiones económicas de los consejos escolares de los propios centros, participan padres, madres y alumnos como representantes.

Un centro escolar representa a la sociedad en la que está inscrito. No es nada distinto de lo que ocurre fuera, ni para lo bueno ni para lo malo. El centro reproduce fielmente la propia sociedad, no es un edificio aislado de ella.

La gestión económica de los centros educativos muestra el mismo modelo de la gestión económica de los estados, ciudades y hogares, y la buena gestión en todos ellos se basa en la información, el conocimiento y la toma de decisiones acertadas frente al consumo y al gasto. Las mismas personas mal o bien informadas, irracionalmente atrevidas con el gasto y el despilfarro o razonablemente equilibradas, componen el personal que trabaja en los centros escolares, los ciudadanos de los pueblos y los componentes de un hogar.

*"Cuando en economía hablamos de familias y hogares nos referimos en general a los sujetos cuya característica económica principal es que se dedican a comprar los bienes y servicios que se producen en la economía"*¹⁹. Las familias son el sujeto actor de la economía.

"Escuela de padres y madres" no es un rótulo adecuado del todo, no queremos que se tenga la impresión de que un grupo de expertos enseña a vivir a personas adultas que componen un hogar, ni siquiera como deben educar a sus hijos; aunque se trate de un tema tan importante como la economía familiar. Se han escrito manuales sobre Educación para el Consumo, se han desarrollado proyectos sobre el tema, y las respuestas no han sido muy favorables, y aunque lo hubieran sido, los hogares siguen pecando de falta de información adecuada para el consumo, como ejemplo, las hipotecas subprime, que son un tipo especial de hipoteca, preferentemente utilizado para la adquisición de vivienda, y orientada a clientes con escasa solvencia, y por tanto con un nivel de riesgo de impago superior a la media del resto de créditos. El problema de las hipotecas subprime que azota a muchos hogares, como comenta el economista Robert J. Schiller: *"La crisis de las hipotecas subprime fue esencialmente psicológica de origen (...) pecar de una exuberancia irracional ante la perspectiva de generar beneficios"*²⁰.

Consideramos que lo idóneo es crear espacios para reflexionar juntos sobre la economía familiar, que pertenece a la rama de la economía que se denomina microeconomía *"que estudia el problema desde la perspectiva individual de las empresas y los consumidores. La microeconomía muestra de abajo a arriba cómo los agentes económicos individuales, al intentar satisfacer sus propios intereses, determinan colectivamente cómo se utilizan los recursos"*²¹ y la información en este terreno es fundamental para las AMPAS y sus familias, incluyendo sus hijos, nuestro alumnado; por mucho que nos parezca un tema

¹⁹ Juan Torres López: Introducción a la economía, Editorial Pirámide, 2011.

²⁰ Página 29, Robert J. Schiller: *El estallido de la burbuja. Cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella*. Editorial Gestión 2000, publicado en el 2008.

²¹ Paul R. Krugman y otros: Economía Internacional, página 301, Editorial Pearson, 2012.

obvio, que todos dominamos, del que hablamos en la calle y en las cafeterías; tenemos que profundizar más, mucho más en él, nos ha superado, supera nuestros hogares, es objeto de estudio en nuestros centros escolares, ha superado muchos ayuntamientos, comunidades autónomas y a los propios estados. Y es objeto de estudio en nuestro foro.

Nuestra pretensión en esta comunicación no es un estudio extenso y completo sobre el tema, es solamente un toque de atención sobre la economía en general y sobre la economía del hogar en particular, pues es ahí donde se gesta el buen hacer económico de los pueblos y de los centros, es ahí donde debemos aprender primero, desde niños, como actuar económicamente bien.

En estos pasajes pretendemos realizar una reflexión sobre la economía del hogar y el "contagio de ideas"; su relación con la escuela, y la aportación imprescindible de ésta a la educación económica del alumnado, que tiene que ver con lo comentado en un artículo anterior, el trabajo en la competencia de productividad²².

La necesaria madurez financiera y económica.-

En las etapas de crisis como la que nos ha tocado vivir, reflexionamos mucho más sobre lo que habíamos hecho mal cada uno de nosotros, que nos hemos dejado llevar y nos hemos metido en "patios" de los cuales nos es muy difícil salir.

Todos creemos que tenemos la madurez suficiente como para tomar decisiones morales, sociales y económicas, creemos que somos capaces de tomar decisiones correctas en nuestros contratos a largo plazo y en nuestras interrelaciones a corto plazo, en el día a día. Según Robert Shiller: *"Las crisis se han extendido por todo el mundo porque todos compartimos la misma psicología inversora (...) un peculiar denominador común, la sensación de que nada podía ir mal en ella (...) esto permitió asumir riesgos con falta de previsión"*²³.

En épocas de "vacas gordas" nos lanzamos a gastar y comprar "cosas" para elevar nuestro nivel de vida, pensando en nuestra calidad de vida, consumimos cada vez más y a un nivel cada vez más alto, "¡vivir mejor!, ¿por qué no?" Pero, surgió en nosotros *"una epidemia de irracional entusiasmo hacia las inversiones inmobiliarias"*²⁴ y otras inversiones, cambiamos de coche, viajamos, compramos ropas de marcas caras, gastamos muchísimo en telefonía, más de lo que de verdad necesitamos comunicarnos, aparece la necesidad superflua de estar constantemente localizables a distancia, incluso cuando conducimos nuestro coche; estamos más tiempo de lo necesario conectados a los demás, eso sí a "control remoto", si por un lado nos comunicamos mucho más, por el

²² Arturo Cairós: *La competencia de productividad es la capacidad que tenemos para hacer, competencia para conocer, que se centra necesariamente en la creatividad, en la cooperación, en la pericia, para poder ser competente se necesita conocer, enfrentar problemas, tomar decisiones, adquirir experiencia y ser hábil. Cuando se aprende en la escuela se debe aprender a combinar lo práctico con lo teórico. Ser productivo es saber interactuar con los demás, tener compenetración con los demás, y valorar las buenas relaciones sociales. La competencia productiva se relaciona con las llamadas competencias laborales, que son habilidades y actitudes aplicadas al ámbito productivo, al empleo, al trabajo por cuenta propia, que suponen los resultados efectivos deseados. La competencia laboral es la capacidad productiva de la persona, para que desempeñe su función productiva en su trabajo. Esta competencia desarrollada desde muy joven facilita a la persona a construir su propio proyecto de vida de manera coherente, y explorar y desarrollar mejor sus potencialidades en el ámbito productivo. Sin productividad no hay sociedad.*

²³ Página 10, Robert J. Shiller: *El estallido de la burbuja. Cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella*. Editorial Gestión 2000, publicado en el 2008.

²⁴ Página 15, idem.

otro, cada vez estamos más solos, cada cual en su ordenador, en su móvil, en su habitación, en su casa, en su ciudad; hemos creado una necesidad de la comunicación que se puede llamar infecciosa.

Comprar algo, por ejemplo una casa, no es siempre la mejor opción para todas las personas y para cualquier circunstancia, comprar un nuevo ordenador, un móvil superior, no siempre es la mejor opción.

El contagio de ideas.-

Consideremos la relación fatal entre la economía del hogar y el contagio de ideas en el consumo; si nosotros hemos caído en la trampa de ese contagio, ¿podríamos hacer algo por educar de tal manera a nuestros niños y niñas para que estén alerta?, para que aprendan a vivir en esta nueva sociedad en la que la ley de la oferta y la demanda llega a extremos tan grandes que se aplica a todo, hasta lo más sutil, no tiene techo.

Todos creemos tomar decisiones correctas, *"todos los consumidores y hogares pueden tomar decisiones financieras basándose en información fiable,"*²⁵ y que tomamos esas decisiones de manera muy personal, sin dejarnos arrastrar por otros, por nadie, por nada el economista americano *"Greenspan defendió el hecho de que los modelos matemáticos de econometría sobre la conducta humana individual son las únicas herramientas de las que disponemos para entender el mundo"*²⁶; pero el hecho real es otro, hacemos cosas, tomamos decisiones y nos dejamos arrastrar por otros, por la información que nos dan otros, por los medios de comunicación, por la publicidad de los vendedores, por el rumbo que toma la sociedad, que nos arrastra irracionalmente a hacer cosas sin sentido; *"el contagio de ideas es un factor a tener en cuenta en los asuntos humanos"*²⁷.

La sociedad de la abundancia nos llenó de seguridad, de valentía para arriesgar el todo por el todo en cualquier acción financiera o económica, sin reflexionar mucho sobre ello. *"El contagio social es como una epidemia"*.²⁸ Los medios de comunicación amplifican el contagio. Parafraseando a R. Shiller y utilizando sus comentarios acertados para aplicar al tema que nos toca aquí, el buche formado por precios-noticias-buche alimentan el optimismo económico, todas las burbujas especulativas pueden ser causadas por cascadas de información; la teoría económica, la psicología y la epidemiología apuntan hacia un entorno en el que hay una información entusiasta para comprar y comprar, pero esto fomenta más y más el incremento de deuda en los hogares y acaban generando una gran burbuja.

Para R. Shiller, las teorías de la economía deben adoptar la premisa de que la gente se preocupa más por la opinión que generan en los demás que por el tipo de comida que consumen o el coche que conducen. Invertir a lo largo de una vida se ha convertido en un fin en sí mismo, no en un medio para conseguir un objetivo, que puede ser, vivir con lo que disponemos de la mejor manera posible y corriendo los riesgos necesarios y que estén a nuestro alcance, no con tanta dependencia de terceros.

La publicidad sobre el consumo de lo que sea, nos muestran un plan de vida plano, sin grandes cambios estructurales, pero la vida no es así, entramos en contratos a largo

²⁵ Página 27, idem.

²⁶ Página 45, idem.

²⁷ Página 46, idem.

²⁸ Página 46, idem.

plazo como si todo continuara igual eternamente, nuestro trabajo, las finanzas, etc. *"Esa mentalidad es esencialmente irracional, puesto que las tendencias de los precios de las cosas no suelen perdurar"*²⁹, tampoco perduran los contextos, ni las circunstancias, ni las personas.

En los ámbitos universitarios, en los libros y las revistas especializadas, en los espacio teóricos, *"los economistas anunciaron durante años la desceleración de la economía (...) muchas personas creían que podían ganar mucho dinero comprando casas (cosas), puesto que habían visto como otros se enriquecían"*,³⁰ pero se trataba de apartarse de la burbuja antes de que estallase, sin embargo, esa información era privilegiada, sólo algunos podían tenerla, las grandes empresas, los grandes inversores, el resto quedó dentro, los hogares se enteraron muy tarde.

Hablando en estos términos, parece como si las personas fuésemos siempre egoístas, totalmente individualistas, islas en medio del mar; realmente, *"en los buenos tiempos la gente está dispuesta a cooperar y a ayudar a los demás, (ONG, apadrinamientos, voluntariados); pero cuando empieza a agriarse el optimismo hacia el futuro, esas mismas personas pueden volverse introvertidas, iracundas, temerosas y egoístas"*.³¹ El problema es que estamos dentro de un sistema económico y social en el que *"nuestra economía contiene cierto grado de injusticia intrínseca a ella"*³².

Unos se aprovechan de otros y así una cadena sin fin, cadena que en muchos momentos de nuestra vida nos atrapa. *"La mayoría de las personas sólo cuentan con un mínimo de protección contra los grandes riesgos económicos; son propietarios de peligrosos productos financieros"*³³.

Medios disponibles para una información económica fiable.-

La pregunta del millón, ¿Cuándo terminará esta crisis? Y ¿podemos hacer algo para ello, los gobiernos, los inversores, las empresas, la escuela y los hogares? A nosotros nos toca hablar de la escuela y de los hogares. *"A menos que cambiemos el modelo de consumo que beneficie a los hogares, seguiremos registrando crisis con cierta periodicidad"*³⁴. El problema es que nuestras políticas financieras y económicas en general no dan con la clave, tiene que propiciar el buen hacer en los hogares, y en la relación de estos con los productos económicos y financieros. El problema se empezará a resolver si contamos con una buena educación económica y financiera desde los colegios hasta las AMPAS, y esa es nuestra tesis en esta comunicación.

Hoy en día contamos con las TIC's, las Tecnologías de Información y Comunicación, en los centros educativos, pueden ser un instrumento esencial en la mejora de la información económica y financiera para los hogares y para nuestro alumnado, *"la tecnología de la información es el sello de nuestro tiempo"*³⁵.

La información, la fiable, es la base del funcionamiento de nuestra sociedad en todos los aspectos sociales y económicos. *"Fortalecer la infraestructura de la información tendría*

²⁹ Página 61, idem.

³⁰ Página 62, idem.

³¹ Página 83, idem.

³² Página 88, idem.

³³ Página 96, idem.

³⁴ Página 96, idem.

³⁵ Página 96, idem.

*un impacto significativo en la alteración del contagio social y en las cascadas de datos que subyacen a la formación de las burbujas especulativas (...) y, así como, también el uso público de los sitios web de planificación financiera, etc.*³⁶

No queremos hablar de formación, pues la economía aplicada a la práctica diaria no es una ciencia exacta, más bien es una ciencia práctica, que cambia sus análisis, conclusiones y predicciones en los diferentes contextos, en los diferentes grupos de personas; formar no es el término adecuado, mejor asesorar o ayudar. *"El terreno de la educación pública es fomentar el asesoramiento financiero integral para todos, a través de instituciones que aseguren que todas las personas reciban ese asesoramiento"*³⁷.

Ese asesoramiento debe tener como norte *"difundir información por medios electrónicos (internet), frenar medidas financieras poco deseables antes de su aplicación masiva (...) como los préstamos depredadores"*³⁸. Se trata de ganar todos, los que venden y los que compran, no es lícito hacer negocios basados en la ignorancia del comprador. Aunque *"engañar es un acto económico primitivo: obtener más a cambio de menos, o por ejemplo, un niño que copia el examen de otro"*³⁹.

*"La mayoría de las personas necesita un asesoramiento financiero (y económico en general) amplio y elemental, obtenerlo de fuentes fiables y bien informadas, sólo las personas con mucho dinero pueden pagar un servicio de esta clase (...) ejercer de defensor del pueblo (...) proteger al consumidor"*⁴⁰. El papel del defensor del pueblo sería mejor realizado si en lugar de atender abusos supiera enseñar a prevenirlos.

El dinero mejor gastado por los estados no es tanto ayudar al que se ha quedado bloqueado económicamente, sino en la necesaria educación, asesoramiento y protección del ciudadano, *"el coste de educar al público sobre la conveniencia de un nuevo tipo de hipotecas (o cualquier gasto en que se implique) es una especie de bien público"*⁴¹.

Gran parte de los problemas en los que están envueltos los hogares no existirían si hubiésemos podido disponer de asesoramiento económico y financiero, *"buena parte de las desigualdades económicas que observamos en el mundo moderno se deben a la persistencia de los riesgos sin abordar, y la tecnología financiera (la información fiable, la educación y el asesoramiento) es una herramienta ideal para tratar esos riesgos."*⁴²

Los gobiernos deben ayudar a los ciudadanos, eso es indiscutible, pero las personas tienen que actuar libremente y responsabilizarse de sus propios errores, pero con el conocimiento, la información y asesoramiento necesario, podrían tener menos fracasos en sus acciones económicas y financieras, y al Estado le saldría más barato, además *"si nos aferramos a la gratuidad, jugamos con los sentimientos de vergüenza y de fracaso personal."*⁴³

³⁶ Página 100, idem.

³⁷ Página 101, idem.

³⁸ Página 110, idem.

³⁹ Steven D. Levitt y Stephen J. Dubner, *Freakonomics*, página 34, Ediciones B, 2006.

⁴⁰ Página 105, Robert J. Shiller: *El estallido de la burbuja. Cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella*. Editorial Gestión 2000, publicado en el 2008.

⁴¹ Página 107, idem.

⁴² Página 137, idem.

⁴³ Página 135, idem.

Debemos preparar a las personas para la vida que está ahí fuera, y es muy dura, muy competitiva, *"los altos ejecutivos no son precisamente personas compasivas, imbuidos del espíritu competitivo, no son enfermeros ni maestros de preescolar"*⁴⁴.

Para conseguir que los hogares se mantengan, que los ciudadanos recuperen el optimismo para comprar y comprar bien, es preciso el incentivo, no el recorte, *"un incentivo es una bala, una palanca, una llave; con frecuencia se trata de un objeto minúsculo con un poder sorprendente para cambiar una situación"*⁴⁵. No se trata de dar dinero gratuitamente a los ciudadanos, por no hacer nada. El incentivo que mejor funciona es el social y moral, no tanto el económico.

⁴⁴ Página 137, idem.

⁴⁵ Steven D. Levitt y Stephen J. Dubner, *Freakonomics*, página 30, Ediciones B, 2006.

A questão financeira na administração local da educação em Portugal

João Pinhal

Universidade de Lisboa

Esta comunicação funda-se na opção política pelo reforço da autonomia local, que é inerente ao aprofundamento da democracia e, de resto, se encontra plasmada como princípio na Constituição da República Portuguesa. Com efeito, o artº 6º da Constituição estatui que o Estado “respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

Diversas circunstâncias concorrem para o reforço da autonomia local. Desde logo, o reconhecimento da lei relativamente a esse reforço. Mas também a necessária criação de condições concretas que desenvolvam a capacidade de actuação das comunidades e das suas organizações. É aqui que entram as questões do financiamento.

A Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pelo Conselho da Europa em 1985 e ratificada por Portugal, define a autonomia local como “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos” (artº 3º, nº 1). Para tanto, “as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições” (artº 9º, nº 1).

É claro que o reforço da autonomia local não é apenas o reforço da autonomia das autarquias. É muito mais do que isso. Mas para os efeitos desta comunicação ficar-nos-emos pelo financiamento das autarquias e da sua intervenção na área da educação, e daremos ainda alguma atenção à questão do financiamento das escolas públicas, que também tem muito que se lhe diga.

Sobre o financiamento das autarquias e das escolas

Nos termos constitucionais, as autarquias são pessoas colectivas públicas de população e território e têm património e finanças próprios. O regime das finanças locais, visa a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias, bem como a necessária correcção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau. (Artº 238º da Constituição)

Uma parte substancial das receitas das autarquias advém da sua participação nos impostos do Estado, através do Orçamento Geral do Estado. Segundo dados da Direcção Geral das Autarquias Locais, do Ministério da Administração Interna, essa participação representou, em 2002, cerca de 30% das receitas das autarquias, o que é bastante assinalável. Nos termos da legislação presentemente em vigor (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro), os municípios (autarquias de maior dimensão) devem receber anualmente uma subvenção geral através do Fundo de Equilíbrio Financeiro equivalente a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre os rendimentos das pessoas singulares (IRS) e colectivas (IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), uma subvenção variável de até 5% do IRS cobrado aos residentes do concelho e ainda uma subvenção específica consignada a despesas sociais, entre as quais a educação (Fundo Social Municipal, adiante melhor explicado).

Todos os municípios têm também um conjunto de receitas próprias, designadamente os chamados impostos locais (sobre imóveis, sobre transmissão onerosa de imóveis e sobre veículos), certas taxas e preços resultantes de licenças concedidas e da prestação de serviços e outras receitas (em que se insere a possibilidade de contracção de empréstimos).

Saliente-se, contudo que é muito desigual entre os municípios o peso relativo das receitas próprias e das receitas provenientes do Orçamento Geral do Estado. Há municípios que geram poucas receitas próprias e para os quais as verbas provenientes das transferências anuais do OGE são o essencial do financiamento da sua actividade.

As receitas das freguesias têm proveniências semelhantes: uma parte vem do Orçamento Geral do Estado (Fundo de Financiamento das Freguesias), outra parte são receitas próprias, incluindo uma participação de 50% no montante cobrado do imposto municipal sobre imóveis rústicos.

Em geral, as autarquias utilizam as suas receitas para financiarem os seus planos de actividades, definidos pelos seus órgãos representativos, e não estão sujeitas a superintendência, nem a tutela de mérito por parte do Estado, embora estejam sujeitas a uma natural tutela de legalidade. O escrupuloso respeito destas relações intersubjectivas é essencial para se poder falar de autonomia das autarquias locais.

As escolas públicas encontram-se numa posição muito diferente. Desde logo, não são pessoas colectivas públicas, mas apenas serviços do Ministério da Educação, ou seja, do Estado, estando sujeitas a supervisão. Nessa conformidade, o respectivo financiamento cabe ao Estado, que estabelece os orçamentos, fornece os meios financeiros e controla a sua utilização. Embora as escolas apresentem superiormente as suas propostas de orçamento, é o Ministério que toma as decisões sobre a matéria, geralmente em função de parâmetros seus.

Contudo, as escolas também têm a possibilidade de obter receitas próprias, através de certas prestações de serviços à comunidade educativa ou a outras entidades (sendo os mais

comuns a cedência de espaços) ou da participação em programas e projectos. É deste modo que surgem os chamados “orçamentos privativos”, cujas receitas o Ministério arrecada mas devolve posteriormente, admitindo-se que as tenha em consideração aquando do processo de decisão sobre os montantes dos orçamentos anuais a conceder a cada escola. Não pode falar-se em autonomia financeira das escolas públicas, e mesmo a autonomia administrativa é muito limitada.

Estes “orçamentos privativos” constituem sempre uma pequena parte do financiamento global das escolas. Mesmo assim, muitas escolas têm tirado bom partido destas disponibilidades para se equiparem melhor e para desenvolverem projectos que, de outra forma, não poderiam ter lugar.

O financiamento local da educação

Dedicamos agora a nossa atenção ao financiamento da educação, proveniente das autarquias locais.

Em primeiro lugar, há que construir uma ideia do peso global das autarquias locais na despesa pública com a educação. O aumento desse peso é um indicador importante quando se trate de aferir a tendência descentralizadora do sistema educativo.

No seu trabalho sobre indicadores do sistema, relativos ao período entre 1986 e 2006, Rui Santos e Paulo Dias salientam que a parcela da despesa pública com a educação que foi realizada directamente pelos ministérios do sector (Educação e Ensino Superior) representou, naquele período, “entre um máximo de 83 e um mínimo de 72 por cento da despesa total das Administrações Públicas em educação, percentagem que tendeu a decrescer com o tempo” (Santos e Dias, 2007: 24)⁴⁶.

Isto significa que a participação de outros sectores da Administração Pública aumentou nesse período, entre esses se encontrando as entidades da Administração Pública autónoma de base territorial, ou seja, as regiões autónomas e as autarquias locais. No seu conjunto, estas entidades eram responsáveis por perto de 30% da despesa pública com a educação, o que constitui um indicador da relevância dos níveis infraestatais na provisão da educação.

A primeira parte da década de 90 conheceu um certo desenvolvimento da intervenção educacional dos municípios, sobretudo por iniciativas próprias, em correspondência com a crescente consciência da importância da intervenção no sector para o desenvolvimento local. Isso pode ter contribuído para o aparecimento, por sua vez, de políticas centrais de cariz mais descentralizador, como as preconizadas no *Pacto Educativo para o Futuro*,

⁴⁶ Rui Santos e Paulo C. Dias (2007), *INSISTE – Indicadores do Sistema Educativo – 1986-2006*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

apresentado pelo ministro Marçal Grilo, que abraçou a pasta da educação no governo do PS da segunda metade da década de 90.

Até essa altura, as principais intervenções municipais na área estiveram ligadas à construção de novas estruturas ou à melhoria das estruturas existentes, já que o parque escolar que vinha do antecedente se apresentava em estado muito deficiente. Além disso, também se desenvolveu a intervenção no campo dos projectos educativos oferecidos às escolas, o que não deixou de ter uma influência positiva no programa global de educação oferecido nos concelhos.

Do antecedente vinham já outras responsabilidades municipais relativas ao apoio aos alunos e às escolas, como a organização de transportes escolares, a participação na organização e financiamento da acção social escolar e a concessão de apoios a actividades complementares de acção educativa levadas a cabo pelas escolas.

Diga-se que a despesa de maior porte realizada pelas Câmaras Municipais se registava no domínio da construção, conservação e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino, designadamente jardins-de-infância e escolas do 1º ciclo do ensino básico. Essa despesa poderá ter representado pelo menos 60% dos orçamentos municipais com a educação, nos anos em que as Câmaras Municipais tiveram investimentos para fazer nessa matéria.

Em meados da primeira década deste século XXI, um outro governo do PS lançou o programa da Escola a Tempo Inteiro e pôs os municípios a executarem esse programa, quais oficiais às ordens do governo central. Foi lançado um subprograma de apoio às famílias para aplicação na educação pré-escolar (com o prolongamento de horário dos jardins-de-infância) e, depois, um subprograma de “actividades de enriquecimento curricular” no 1º ciclo do ensino básico, ambos destinados a manter os alunos em meio escolar formal por mais tempo do que vinha do antecedente (embora tendo também outras alegadas finalidades educativas).

Complexas discussões sobre a regulamentação e o financiamento destas intervenções mostraram como persiste o jogo do gato e do rato entre o Estado e os municípios, quando se trata de transferir responsabilidades de um para o outro. O que desencadeia este jogo é, sobretudo, o facto de o Estado financiar os municípios com o mínimo indispensável (ou às vezes nem isso), o que os municípios não consideram suficiente, seguindo-se as queixas e reclamações e as tentativas de uns e outros de levarem a sua avante.

Quase ao mesmo tempo, o governo decidiu dar andamento ao processo de transferência de novas competências para os municípios, já previstas na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, mas ainda não regulamentadas. Foi o caso da responsabilidade municipal pela gestão do pessoal não docente de todo o ensino básico, da construção e conservação das escolas dos 2º e 3º ciclos e da generalização a todo o ensino básico da intervenção dos municípios na organização e financiamento dos transportes escolares e na acção social escolar (D.L. nº

144/2008, de 28 de Julho). Embora nem todas estas responsabilidades tenham sido passadas a título universal (relativamente a algumas delas, os municípios puderam aceitá-las ou não), os municípios receberam uma carga de trabalhos administrativa, que veio a ocupar os parcos serviços educativos municipais, tirando-lhes a disponibilidade para se dedicarem ao desenvolvimento de intervenções educativas autónomas, idealizadas localmente.

Mais ou menos na mesma época e pelo mesmo governo, uma nova lei de finanças locais (Lei nº 2/2007, já referida atrás), veio criar um novo fundo a integrar nas transferências do O.G.E. para os municípios, o Fundo Social Municipal. Constituindo (mais) uma excepção ao princípio da não-consignação das receitas do O.G.E. (um dos princípios em que se funda a elaboração do Orçamento Geral do Estado), este fundo é exclusivamente destinado a financiar “atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social” (Artº 24º, nº1).

A lei das finanças locais define as despesas elegíveis para financiamento através do Fundo Social Municipal. Entre outras, as seguintes referem-se à área da educação e são anualmente inscritas no Orçamento Geral do Estado:

“a) As despesas de funcionamento do pré-escolar público, nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as despesas com prolongamento de horário e transporte escolar;

b) As despesas de funcionamento corrente com os três ciclos do ensino básico, nomeadamente as remunerações do pessoal não docente, os serviços de alimentação, as actividades de enriquecimento curricular e o transporte escolar, excluindo apenas as do pessoal docente afecto ao plano curricular obrigatório;

c) As despesas com professores, monitores e outros técnicos com funções educativas de enriquecimento curricular, nomeadamente nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento sócio-educativo do ensino básico público.” (Artº 24º, nº 2).

Ficam assim cobertas, segundo os critérios de cálculo do governo, as responsabilidades municipais pelo funcionamento do sistema educativo local e a maior parte das responsabilidades de apoio social aos alunos. Ora, os critérios de cálculo do governo são frequentemente contestados pelos municípios, pelo que se mantém a mesma disputa de sempre. Disputas do mesmo género se dão, evidentemente, com as verbas para a construção escolar ou para a acção social escolar, todas com o mesmo fundamento que já apresentei: os municípios passam a ser os responsáveis pelo funcionamento de certas dimensões do sistema e as necessidades identificadas por eles (e pelas respectivas populações) não são cobertas pelas transferências feitas pelo Estado.

Como consequência da situação descrita, muitos municípios acabam por mobilizar receitas próprias para as suas intervenções, de acordo com o que acham necessário para cumprirem

as missões que se atribuem no sistema escolar. E é por isso que, mesmo em áreas onde o poder financeiro e regulamentar do Estado é muito grande, se pode, por vezes, entrever o desenho de políticas próprias dos municípios.

Diga-se, aliás, que fora da área do sistema escolar formal os municípios têm muitas intervenções de grande importância educacional, quer se pense na educação em sentido estrito, quer se alargue o conceito às áreas da cultura, do desporto e dos tempos livres. O que se gasta nessas intervenções tem também que ser mobilizado para se aquilatar do real peso dos municípios na educação da população, em sentido amplo.

Quanto às freguesias, são escassas as suas competências próprias na área da educação, mais concretamente no sistema escolar. Nos termos da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, cabe às juntas de freguesia, simplesmente, “fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar” (Artº 34º, nº 6, alínea e). Contudo, muitas juntas de freguesia realizam importantes intervenções educacionais, por um lado através de programas e projectos próprios financiados com os seus recursos e, por outro lado, através de programas municipais que lhes são delegados, com o respectivo envelope financeiro a acompanhar.

Crise e autonomia local

O que acaba de descrever-se mostra que o Estado se mantém como financiador do sistema escolar, como, aliás é da sua obrigação constitucional. Para além de seu financiamento directo, vimos que uma boa parte do financiamento autárquico provém de fundos transferidos pelo O.G.E., acompanhados de uma vasta regulamentação prescritiva destinada a garantir a aplicação de políticas de génese central.

Também já ficou sugerido que o que há de especialmente inovador na intervenção autárquica na área da educação se dá fora do âmbito das competências estritas das autarquias com o sistema escolar. Aí, os municípios e as freguesias têm muito que fazer, o que não quer dizer que sejam despiciendas as suas intervenções nas escolas, designadamente as que se destinam a melhorar as condições que adviriam da aplicação estrita das políticas centrais e do uso exclusivo dos financiamentos respectivos.

É nestas intervenções inovadoras que pode ver-se o nível de autonomia que cada autarquia apresenta em matéria educativa, quiçá expressa num Projecto Educativo Local integrado nas suas lógicas de desenvolvimento social e humano.

Mas agora temos a crise financeira e orçamental! Em período de vacas (muito) magras, os orçamentos minguam, as transferências do OGE tendem a ser ainda mais parcas e insuficientes, as receitas locais caem a pique, que será feito da autonomia?

Como se sabe a ideia de autonomia associa-se a uma capacidade intrínseca de lidar com as oportunidades e os constrangimentos de uma situação e de encontrar soluções compatíveis com um fim próprio, um projecto. Há certamente muito que se pode fazer com menos recursos, e é isso que têm que descobrir os cidadãos e as suas organizações, designadamente as autarquias e as escolas de cada comunidade. Esta é, aliás, uma boa ocasião para exercitar a concertação e a solidariedade, tão necessárias ao desenvolvimento de um projecto educativo local que a todos interesse e aglutine.

Nota Biográfica

João Pinhal é licenciado em Organização e Gestão de Empresas pela Universidade Técnica de Lisboa e doutorado em Ciências de Gestão pela Universidade de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines, França. Além disso, tem um D.E.A. (Diplôme d'Etudes Approfondies) em Ciências da Educação pela Universidade de Caen, também em França.

Foi professor dos ensinos preparatório e secundário, antes de se tornar docente da Escola Superior de Educação de Lisboa, em 1985, e da extinta Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa, em 1989. Após a extinção desta Faculdade, foi professor auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, onde se aposentou. Dedicou-se, em particular ao ensino da política educativa e da administração educacional, bem como da gestão das organizações educativas. Os seus trabalhos de investigação tratam, sobretudo, da administração local da educação, em particular da intervenção educacional das autarquias locais.

É sócio fundador do Fórum Português de Administração Educacional, de que foi membro da Direcção durante três mandatos. É ainda membro do Conselho de Administração da A.F.I.R.S.E. (*Association Francophone Internationale de Recherche en Sciences de l'Education*), com sede em Paris.

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EN ESPAÑA

UN ANÁLISIS COMPARADO

DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA LOE, LA FORMAL DECLARACIÓN POR LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS HA VENIDO ADQUIRIENDO CORPOREIDAD EN DIVERSAS COMUNIDADES DEL ESTADO. CON DESIGUALES GRADOS Y RITMOS, LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS INTEGRAN DECISIONES O GESTOS EN ESA DIRECCIÓN

ARTURO PÉREZ COLLERA

Inspección Educativa del Principado de Asturias

Por muy necesario que pueda parecer, un análisis comparado de los diferentes niveles de autonomía actualmente reconocidos en los distintos territorios del Reino de España está condenado a su condición de “arte efímero”. El retrato global es una instantánea de un panorama en movimiento del que hay que subrayar la provisionalidad: hasta finales de 2010.

Para comprender ese panorama debemos reconocer sus antecedentes y sus claves. Los antecedentes pueden rastrearse ya antes de nuestra vigente Constitución:

“Dentro de lo dispuesto en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, los Centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración”. (Art. 56. 1. LGE; 1970)

La Ley General de Educación amparaba ya en 1970 que los centros pudieran gozar de autonomía para adaptar planes y programas de estudios, métodos e incluso sistemas de gobierno y administración. Sorprende ¿verdad? Pues sí; así lo recogía su artículo 56.1. Van pues más de cuarenta años desde que nuestra legislación ha venido proclamando –reconociéndole en consecuencia ventajas- la posibilidad de atribuir a los centros escolares facultades para tomar decisiones, restringidas, eso sí, a los aspectos curriculares y organizativos.

Sin embargo, a pesar del evidente incremento de atribuciones que han supuesto las reformas educativas de nuestra democracia, especialmente la LODE, en términos de participación democrática en el gobierno del centro, y la LOGSE, en términos de adaptación y diversidad de proyectos, lo cierto es que tanto la percepción general de la comunidad educativa como los estudios internacionales⁴⁷ dan cuenta de un nivel muy escaso de autonomía en la toma de decisiones por los centros.

¿QUÉ HA APORTADO LA LOE?

A. Una serie de **mandatos**

A las CCAA: Favorecer la autonomía de los centros de forma que sus recursos puedan adecuarse, establecer el marco general que permita a los centros elaborar **sus** proyectos, favoreciendo

⁴⁷ Eurydice, 2007 y 2008; Forum Europeo de Administradores de la Educación, 2006; Indicadores OCDE, 2006.

modelos abiertos, favorecer coordinación entre proyectos Primaria-Secundaria, dotar recursos necesarios para calidad e igualdad oportunidades, y facilitar que los centros puedan elaborar sus normas de organización y funcionamiento.

A los centros: Elaborar proyectos y hacerlos públicos, promover compromisos entre familia y centro para que todos contribuyan a un mejor rendimiento, aplicar a *gastos* eventuales recursos complementarios, elaborar sus normas incluyendo Plan de convivencia y elaborar PGA que recoja proyectos, currículo, normas y todos los planes.

B. Un conjunto de **orientaciones**

A las CCAA: Podrán asignar mayores dotaciones a proyectos singulares o a especiales necesidades, podrán delegar adquisición de bienes, contratos, servicios y suministros, y podrán delegar competencias que determinen, incluidas las de gestión de personal.

A los centros: Pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación de horario en los términos que sus administraciones definan; podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación por CE, en los límites de la norma vigente; y podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional para determinados puestos, también en los términos que sus administraciones establezcan.

¿CLAVES DE ESTE ANÁLISIS?

Las claves aquí manejadas se corresponden en sus líneas maestras con las definidas en los informes de la red Eurydice *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas* (2007) y *Responsabilidad y autonomía de los docentes en Europa* (2008). Se refieren a centros que imparten niveles obligatorios y abarcan las dos vertientes en que esta se manifiesta esencialmente: por una parte, una dirección con atribuciones en selección y gestión del personal y con competencias para liderar y gestionar proyectos y, por otra, un marco no constrictivo para la definición y desarrollo de planes y programas al servicio de su alumnado, sin más restricciones que las derivadas del respeto a los derechos cívicos de todos.

Se integran asimismo en el presente análisis los tres ámbitos en que se debe expresar la autonomía: la organizativa, la de gestión de recursos y la pedagógica. La rejilla derivada, no incluye las variables que, como la *contratación* de direcciones por los centros o la asignación de pagos *extra* a profesorado, todavía resultan extrañas en nuestros servicios públicos, pero efectúa un barrido amplio de los factores que se reconocen normalmente como indicativos de autonomía en la toma de decisiones en centros escolares.

Los que se han utilizado y han sido rastreados en los desarrollos normativos de todas las CCAA y mediante encuesta complementaria, cursada a finales de 2010 a todas las jefaturas de la Inspección educativa de las distintas administraciones educativas, son los siguientes:

CAPACIDAD DE DECISIÓN DEL CENTRO EN...

❖ CALENDARIO Y HORARIO

- Calendario modificable para permuta de día lectivo
- Hora de comienzo y final de las clases del día. Formato de jornada
- Autorización de salidas didácticas, viajes de estudio, etc.
- Posibilidad de ampliación de horario regulada. Casos efectivos

❖ GESTION DE PERSONAL POR DIRECCIÓN

- Perfiles de plazas vacantes. Posibles requisitos de capacitación complementarios
- Alguna responsabilidad en selección de sustitutos
- Permisos
- Posibilidad de incentivos a profesorado
- Amonestación o apercibimiento a profesorado por Dirección
- Informe de evaluación de profesorado por Dirección, en general / sólo prácticas
- Nombramiento de equipo pedagógico no condicionado (Cátedras / elección interna)
- Asignación de responsabilidades complementarias con compensación
- Organización de acciones formativas

❖ GOBIERNO DEL CENTRO

- Direcciones electas por el centro (seleccionadas por comisión)
- Posibilidad de no superación de programa de formación inicial de seleccionados
- Articulado el marco para desarrollo de proyectos de gestión. Casos reales
- Divulgación de resultados
- Posibilidad de revocación de Dirección por Consejo
- Autonomía en nombramientos de directivos (frente a catálogo estándar de adjuntos y coordinación de proyectos)
- Atribución de Dirección el sancionar alumnado con cambio de centro

❖ RECURSOS ECONÓMICOS

- Adquisición de bienes muebles
- Contratación de obras menores
- Obtención de fondos privados (alquiler locales/prestación de servicios)

❖ CUESTIONES PEDAGÓGICAS Y DE ENSEÑANZA

- Aprobación de concreción de currículo por Claustro, sin autorización externa
- Decisión de cambio de textos o manuales
- Autonomía en oferta de materias optativas
- Adopción periódica de medidas específicas por equipo docente de grupo (no sólo medidas extraordinarias tipo PDC)
- Autonomía de agrupamiento de alumnado con dificultades de aprendizaje
- Definición de planes de mejora propios
- Rectificación de calificaciones de alumnado sólo en el centro

¿Y QUÉ SE CONSTATA?

Las conclusiones más evidentes se sintetizan en el cuadro anexo y apuntan en tres direcciones:

1ª.- Esto se mueve: frente al yermo panorama de atribuciones reconocidas a los centros en análisis anteriores, la mayoría de las Administraciones educativas han venido transfiriendo a los establecimientos escolares competencias inéditas antes de la LOE. De los cinco campos enunciados, todos han sido desarrollados en alguna medida. Ciertamente es que en parcelas y no de un modo pleno, pero parece lógico cuando el debate aún sigue abierto y son muchas las resistencias.

2ª.- Algunas transferencias avanzan más: se comprueba una mayor frecuencia en el reconocimiento de atribuciones a los centros en materia de gestión de recursos económicos y materiales (adquisición

de equipos informáticos, contratos menores, alquiler de servicios fuera de horario...), seguida de algún ingrediente de mayores competencias de las direcciones en materia de gestión de personal (sancionar faltas leves o conceder permisos reglados) y de márgenes más amplios de autonomía para la conformación de agrupamientos de alumnado con dificultades de aprendizaje.

3ª.- Algunas Administraciones apuestan por más autonomía: Andalucía, Cataluña y País Vasco han desarrollado más decididamente un buen número de factores que incrementan tanto las funciones de la Dirección como la posibilidad de conformar proyectos de gestión específicos de centro, con márgenes claros de decisión y compromiso en la constitución de equipos directivos y docentes y, especialmente en el caso catalán, atribuciones reguladas en materia de selección de personal con perfil singular. En los dos primeros casos se percibe el claro énfasis en la vinculación de una mayor autonomía con la mejora de resultados y la rendición de cuentas. Ambas Administraciones encargan asimismo a sus inspecciones de tareas relacionadas: en Andalucía más en el desarrollo de los planes de mejora, en Cataluña más en el filtrado de planes estratégicos y medidas de soporte.

CCAA	Desarrollos LOE																
	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. La Mancha	C. y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	Valencia
Ley	Ley 17/2007	Proyecto LEA 08				Ley 6/2008	Ley 7/2010		Ley 12/2009	Ley 4/2011						Ley EPV 1/1993	
Reglamento	Decreto 327/10				Decretos 106/09 y 81/10	Decreto 25/10	Orden 15/9/08		Decreto 102/10	Instr.DG 27/06/06		Decreto 54/08			Res.DG 13/5/10	Res.Vice 7/07/10	Res.DGs 30/6/10
Auton. Horarios																	
Permisos																	
Apercibimientos																	
Equipos ad hoc																	
Compra/Alquila																	
Margen currículo																	
Auton. Agrupamiento																	
Calificación firme																	

Cuadro 1. Desarrollos normativos y variables de autonomía en las distintas CCAA.

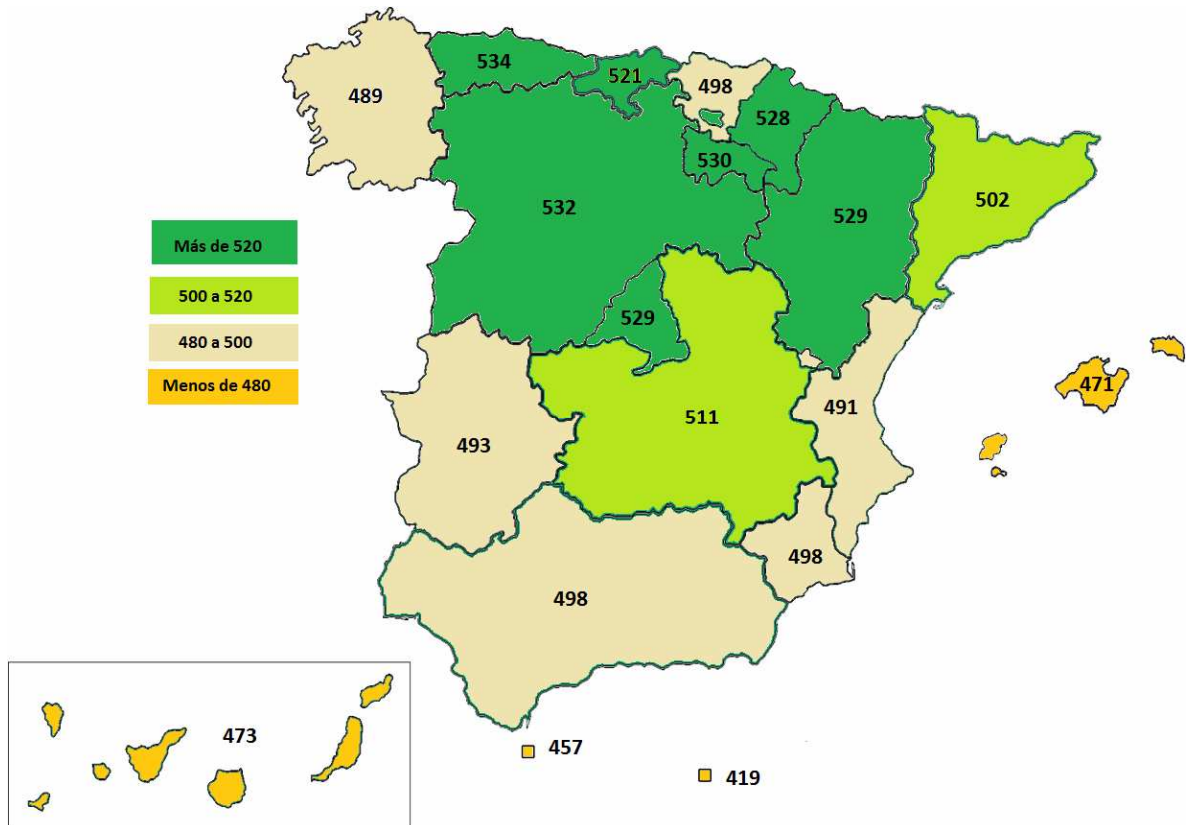
Situación primavera 2011

¿TIENE ESTE MAPA ALGUNA RELACIÓN CON LOS DE RESULTADOS?

Por supuesto que no. Tanto si asociamos el concepto de resultados de aprendizajes a los de rendimientos en pruebas homologadas, ya sean PISA 2009 o EGD 2010 (reducción discutible), como

si los asociamos a los de satisfacción social con el servicio recibido (estudio AEVAL 2010), se comprueba que siguen lógicas distintas.

A modo de ejemplo, se presenta el mapa de rendimientos en una de las competencias analizadas en la Evaluación General de Diagnóstico de 2010, la competencia lingüística. Este es el retrato.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos IE-MEC, 2010

Sería ilusorio esperar inmediatas repercusiones de las políticas de transferencia de responsabilidad a los centros en los rendimientos del alumnado. Estamos hablando de cambios culturales y estos requieren ciclos temporales más amplios que los correspondientes a un cuatrienio.

Oviedo, noviembre 2012

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN ESPAÑA: COMPETENCIAS Y NECESIDADES FORMATIVAS

Sandra Vázquez Toledo
Universidad de Zaragoza
svaztol@unizar.es

1. INTRODUCCIÓN

El papel y las tareas de la dirección en los centros educativos son fundamentales. Existe una relación consensuada entre el buen funcionamiento del centro con el correcto ejercicio de la función directiva (Fernández, 2002).

Pero la función directiva es compleja y difícil, está llena de retos y tareas. El nivel de exigencia de la administración educativa para con los equipos directivos está aumentando día a día. La aparición de nuevos temas, de los que se responsabiliza a la dirección para que les de respuesta, exige que el director y el resto del equipo directivo tengan unos determinados conocimientos, aptitudes y capacidades específicas para poder desarrollar su función. Parte de esta situación, se debe a que estamos en una época de transformación social, tecnológica, cultural... que afecta directamente a la comunidad escolar (inmigración, integración de las nuevas tecnologías, entornos multiculturales, nuevas estructuras familiares, et.c). Ello implica que el equipo directivo debe ser sensible y estar preparado para afrontar estos cambios (Romero, 2011: 115).

Así mismo, la dualidad de funciones del director es otro de los factores que la complejiza. Por un lado, la función directiva implica dos grandes facetas: por un lado funciones de gestión y por otro, funciones de liderazgo educativo. De Vicente *et al.* (1998) indican que la efectividad de la dirección escolar exige un equilibrio entre ambas facetas. Ambos procesos -gestionar y liderar- dan globalidad y totalidad a la dirección, no podemos separar la gestión de la organización del propio capital humano, ya que gestionar dicho capital implica el manejo de habilidades de liderazgo o al menos implica tareas relacionadas con la cooperación, participación, trabajo en equipo... por lo tanto no podemos reducir el rol del gestor o director única y exclusivamente a tareas técnicas, según el modelo de dirección del Sistema Educativo Español. Y por otro lado, su doble rol como representante de la Administración y del equipo docente. Murillo *et al.* (1999: 208) manifiestan que la dualidad de la función directiva es claramente problemática, ya que no permite al director ejercer influencia en el centro, pero tampoco proyectarla hacia órganos superiores. Sin embargo, recibe presiones por ambos lados.

Por todo ello, hablar de un correcto ejercicio de la función directiva implica hablar de profesionalización.

Ya hemos subrayado la complejidad de la función directiva. Las competencias a llevar a cabo en el centro y las labores que se desentrañan de las mismas son muchas y muy variadas, de ahí que numerosos estudios atestigüen que la formación es una de las prioridades registradas. A pesar de ello, la necesidad de formación para desempeñar el cargo es generalizada. Fernández (2002) apunta que la formación específica se ha adquirido sólo con la práctica y el ejercicio diario de las funciones, lo que ha dificultado en términos globales el ejercicio de la dirección y ha puesto en tela de juicio la profesionalidad de los directores.

Dicho esto, habiendo enmarcado el punto en el que nos encontramos, vamos a tratar de analizar y reflexionar sobre algunos porqués de la falta de confianza en la profesionalización directiva y en la formación para la misma, a partir de los cuales plantearemos algunas propuestas de mejora.

2. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

No cabe duda que el director de un centro educativo tiene que ser un profesional. Coincidimos con Fernández (2002) en que la dirección es una actividad con la suficiente entidad propia, como para ser reconocida como profesión. La función directiva no es sinónimo de función docente; porque el trabajo que realiza la persona que forma parte de un Equipo directivo es distinto del docente propiamente dicho; porque sus tareas son tan específicas que hay quienes las consideran como constitutivas de una "profesión" determinada (sobre todo si se tiene en cuenta que gestiona y coordina aquello que es común a familias, profesorado y alumnado, por lo que desde este punto de vista, ninguno de esos estamentos lo conoce). La persona que ocupe un cargo directivo debe ser docente, pero no sólo eso, sino mucho más. Sin embargo, hoy por hoy ser "director" no es una "profesión" en el sistema educativo español (Lorente, 2012: 23), pero sí un puesto de trabajo diferente al de profesor, tal y como hemos matizado, y que por lo tanto necesita ser profesionalizado.

Pero antes de continuar, y profundizar en la temática nos parece fundamental proporcionar un marco de referencia que permita interpretar lo que posteriormente vamos a exponer. Por ello resulta necesario empezar clarificando el propio concepto ya que la complejidad del mismo es alta. De este modo, comenzaremos dando respuesta a la siguiente pregunta, ¿qué entendemos por profesionalización?

Al revisar la numerosa literatura que aborda este asunto, nos hemos topado esencialmente con dos posicionamientos encontrados e incluso politizados sobre la profesionalización de la función directiva. Por un lado, la profesionalización entendida como un cuerpo distinto, buro-profesional, representante de la Administración en el centro y más cercano a la figura de gestor o gerente. Y por otro lado, la profesionalización entendida desde un enfoque de dirección buro-participativa, con una integración compleja de elementos administrativos y pedagógicos, selección por comisiones de selección en los propios centros, retorno a la condición de profesor una vez concluido el mandato (Montero, 2007: 95) y, la

Administración interviene en el nombramiento y acreditación previa de los candidatos. Existe un debate continuo al respecto.

El debate entorno a la profesionalización se agudiza con los primeros borradores de la LOCE, a principios del siglo XXI, alimentado por la falta continua de candidatos a la dirección⁴⁸, se comenzó a plantear la conveniencia o no de un cambio de modelo directivo. Recordemos que desde la LODE, el modelo implantado en nuestro sistema es de corte participativo, donde la gestión es una actividad compartida por el director, el jefe de estudios y el secretario, controlada por el Consejo Escolar y asesorada por el Claustro.

Murillo y Gómez (2006) nos recuerdan que desde que la LOE (2006) entró en vigor, llevamos, incluida ésta, seis leyes orgánicas sobre educación aprobadas en los casi 30 años de democracia en España. Y en todas y cada una de ellas se han introducido modificaciones que afectan a la selección y funciones de la dirección escolar, alterando de forma importante los principios sobre los que se asienta. Por ello, podemos decir que la profesionalización es una cuestión política, no existe un modelo consensuado acerca de cómo deber ser la dirección como tampoco existe un pacto por la educación.

Al margen de posicionamientos que pueden tener tintes políticos, la profesionalización, en términos globales, podríamos entenderla como un buen contexto que dote al director de una *buena formación –preparación específica-* y una *buena estructura de autoridad para actuar –capacidad de decisión -*. Pero para proporcionar este marco es preciso concretar previamente un *perfil profesional consensuado* y un *modelo de desarrollo profesional* que lo sustente, y que sea coherente y acorde, tal y como nos recuerdan Poblet y García (2003) con la propia complejidad de la función.

2.1. MODELO DE DESARROLLO PROFESIONAL BASADO EN EL PERFIL DIRECTIVO Y UNA FORMACIÓN ESPECÍFICA

El concepto de desarrollo profesional podemos definirlo como un proceso de formación continua, de perfeccionamiento y reciclaje, que produce reconstrucciones significativas conceptuales, actitudinales y procedimentales, a partir de aprendizajes diversos.

Lorente (2012) apunta que un modelo de desarrollo profesional puede incluir aspectos como: la profesionalización de la función directiva, la formación inicial y la formación permanente de los directores y de sus equipos directivos, propuestas de formación para una nueva cultura profesional de la Dirección escolar, el papel de los servicios de apoyo externo a los centros y a sus equipos directivos, la investigación sobre el liderazgo (Bolívar 2012) y sobre las competencias de los directores y otros aspectos.

Coincidimos con Teixido (2007) al plantear que un factor clave para el diseño de planes de desarrollo profesional sería identificar un perfil de competencias requeridas para el desempeño exitoso del ejercicio de la dirección. Para ello, habrá de contemplar

⁴⁸El curso escolar 2011-12 ha puesto de manifiesto, una vez más, la escasa respuesta del profesorado de la Comunidad Autónoma de Aragón para asumir el puesto de director de los centros docentes a través de los procesos de renovación y selección (Lorente, 2012: 23)

competencias relacionadas con las funciones que se espera desarrolle ese profesional en su ámbito específico de intervención (Romero, 2011: 124-125). Se trataría de que el director desarrolle continuamente competencias –comportamientos observables- requeridas para un desempeño eficaz y eficiente de su función.

2.1.1. EL PERFIL DIRECTIVO

El perfil profesional puede ser definido como el conjunto de conocimientos, habilidades y cualidades para desempeñar con eficacia un puesto. Esto nos permite identificar en qué consiste el trabajo de cada persona dentro de la organización, es decir cuales son las competencias necesarias que permiten desempeñar con éxito las funciones y tareas.

EL PERFIL DIRECTIVO DE LA LOE

Para en profundizar en el perfil de director esbozado en el marco normativo actual es necesario analizar *las competencias* -conjunto de conocimientos, cualidades profesionales necesarias para que un trabajador desempeñe con éxito las funciones y tareas que definen su puesto de trabajo (Karen y Vega, 2001)- y *el proceso de acceso* –factor que condiciona su actuación posterior-.

Si nos sumergimos en las competencias y funciones⁴⁹ recogidas en la LOE (art. 132), recomendaríamos hacerlo a través del análisis que realiza Manuel Álvarez (2007), en función de los cinco ámbitos de una organización eficaz de Adizes (1992). Una mirada superficial nos proporciona información sobre la dimensión gráfica de los ámbitos ejecutivo, administrativo e institucional en comparación con los ámbitos de innovación e integración, propios de la dimensión liderazgo. Apenas seis funciones (en negrita) hacen referencia en la LOE a la competencia y rol de liderazgo frente a las diecisiete específicas del perfil administrativo. De este análisis se desprende que el perfil directivo de la LOE presenta una doble faceta: un gestor y líder pedagógico, aunque como podemos observar con un predominio del carácter técnico-ejecutivo sobre el liderazgo.

Funciones Director LOE(Ley Orgánica 5/2006)
--

ÁMBITO EJECUTIVO

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Ejerce la jefatura de todo el personal2. Garantiza el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones |
|---|

⁴⁹ García (1999) cataloga las funciones en:

-Funciones del director como técnico: Organización del centro y del trabajo en el centro, planificación del mismo proceso de dirección, definición del control del proceso y de los resultados.

-Funciones del director como líder: dominio en las técnicas de dinámica de grupos, coordinación de los diferentes equipos, definición de incentivos a la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa, definición de canales de comunicación e información.

-Funciones del director como ejecutivo: que implica un conocimiento, desarrollo y aplicación de la normativa, representación en nombre de la Administración y del mismo centro educativo, garante de los derechos y deberes de los miembros de la comunidad, jefe de personal, administración de recursos.

3. Dirige y coordina todas las actividades centro 4. Propone a la Administración nombramientos 5. Impone medidas disciplinarias que corresponda a los alumnos 6. Convoca y preside reuniones 7. Ejecuta los acuerdos adoptados en el ámbito de sus competencias 8. Impulsa evaluación interna 9. Colabora en la evaluación externa y del profesorado 10. Ejerce la dirección pedagógica
ÁMBITO BUROCRÁTICO 1. Contrata obras, servicios y suministros 2. Autoriza gastos de acuerdo con el presupuesto 3. Ordena pagos 4. Visa las certificaciones y documentos oficiales
ÁMBITO INNOVACIÓN 1. Promueve la innovación educativa
ÁMBITO INTEGRACIÓN 1. Favorece la convivencia en el centro 2. .Garantiza la mediación en la resolución de conflictos 3. Impulsa colaboración familias 4. Fomenta clima escolar que favorece el estudio 5. Impulsa acciones que favorezcan la formación integral en conocimientos y valores de los alumnos
ÁMBITO INSTITUCIONAL 1. Ostenta representación del centro 2. Representa a la Administración educativa en el centro 3. Colabora en Evaluación externa 4. Impulsa colaboración con otras instituciones y organismos

Así mismo, no hemos de olvidar que además de todas estas funciones el director sigue ejerciendo la docencia. Tema que suscita un gran debate.

En lo que respecta al proceso de acceso, todos los estudios coinciden en señalar que la forma de seleccionar al director es el factor que mas condiciona su actuación posterior. Por una parte, crea unas condiciones de acceso que establecen un perfil previo, al que deberán adaptarse los futuros candidatos. Por otra, fija unas reglas de permanencia en el cargo, de cese y de renovación del mandato que no solo condicionan al director, sino también a las autoridades educativas de las que depende. Mucho más que la lista de competencias legales, estas son las verdaderas reglas del juego, ya que acotan el margen de actuación del director” (Estruch, 2002a: 144).

En el art. 133, 134 y 135 de la LOE se recoge dicho proceso. La selección del director se llevará a cabo mediante concurso de méritos entre profesores que sean funcionarios de carrera y que impartan alguna de las enseñanzas encomendadas al centro, debiendo ser aplicados en la selección los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. La LOE recupera en parte del protagonismo a la participación de la comunidad, incluyendo representantes del Consejo Escolar en las comisiones de selección⁵⁰. Con ello, se sigue buscando un difícil equilibrio entre un directivo elegido y apoyado por la comunidad, pero

⁵⁰ La composición de la Comisión de Selección se configura, al menos, con un tercio de representantes del profesorado, otro tercio de representantes del consejo escolar que no sean profesores, además de representantes de la Administración Educativa.

donde se tenga que demostrar conocimientos y destrezas que garanticen el éxito de su gestión (Murillo y Gómez, 2006: 97). El perfil previo que se recoge, en forma de requisitos para poder participar en el concurso de méritos se sintetiza en: a) Antigüedad de al menos cinco años como funcionario de carrera en la función pública docente; b) Haber impartido docencia directa como funcionario de carrera, durante un periodo de igual duración, en alguna de las enseñanzas de las que ofrece el centro a que se opta; c) Estar prestando servicios en un centro público, en alguna de las enseñanzas de las del centro al que se opta, con una antigüedad en el mismo de al menos un curso completo al publicarse la convocatoria, en el ámbito de la Administración educativa convocante y d) Presentar un proyecto de dirección –recomiendo sumergirse en la exposición que realiza Bernal (2006)⁵¹-

Algo que echamos de menos entre los requisitos es no estar preparado previamente para poder tener acceso al proceso. De ahí, la necesidad imperiosa de la formación inicial. Los aspirantes seleccionados deben realizar y superar un programa de formación inicial⁵², organizado por la Dirección General de Política Educativa y Educación Permanente, consistente en un curso teórico de formación y un período de prácticas.

Otro de los rasgos principales del modelo de dirección es el carácter temporal o transitorio - 4 años en el cargo y para continuar se necesita una evaluación positiva del ejercicio profesional por parte de la Administración educativa-, con el horizonte de retomar la docencia en idénticas condiciones que las que se había partido. Ello implica una condición o estatus débil, que podría reducir la autoridad de las decisiones tomadas por la dirección, en muchas ocasiones con implicaciones entre aquellos que era y volverán a ser sus iguales (Castro *et al.*, 2011)

EL PERFIL COMPETENCIAL: UN ANÁLISIS DESDE LA REALIDAD EN ARAGÓN

De 2004-2007 llevamos a cabo una investigación, entre las Universidades de Girona, Huelva, País Vasco y Zaragoza, en la cual se realizó un análisis en profundidad del proceso de acceso a la dirección desde diferentes ejes, de los cuales en Zaragoza abordábamos la *detección de dificultades y necesidades formativas percibidas por los directores escolares en el proceso de acceso al cargo*⁵³.

⁵¹ http://didac.unizar.es/jlbernal/articulos_propios/pdf/03_proyeduc2009.pdf

⁵² ORDEN de 12 de septiembre de 2012, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases y las convocatorias de la renovación del mandato de los actuales directores y de concurso de méritos entre los funcionarios docentes de carrera, para la selección de directores de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁵³ Referencia: SEJ2005-08513-C04-03/EDUC. Entidad financiadora: MEC (Secretaría de Estado de Universidades e Investigación. Secretaría General de Política Científica y Tecnológica), Plan Nacional de I+D +I (2004-2007).

A partir de los resultados⁵⁴ obtenidos en dicha investigación vamos a centrarnos en el análisis de las competencias directivas más demandadas desde la práctica educativa. De lo que se trata es conocer y comprender cuales son las necesidades reales de la dirección escolar desde la perspectiva de los sujetos implicados, nos estamos refiriendo, a las competencias necesarias en este contexto para afrontar con la mayor eficacia la dirección. Para ello vamos a analizar qué tareas son valoradas como más relevantes por directores en ejercicio. Los resultados los hemos sintetizado en la siguiente tabla:

NIVEL	IMPORTANCIA
Alto	<ul style="list-style-type: none"> 1º. Relaciones interpersonales 2º. Intervención en situaciones de conflicto de intereses entre docentes, padres, administración... 3º. Intervención ante problemas de disciplina de los alumnos 4º. Procesos de comunicación 5º. Organización general del centro (departamentos, ciclos, horarios...) 6º. Procesos de toma de decisiones 7º. Procesos de innovación y cambio 8º. Asesoramiento al profesorado 9º. Dirección de reuniones 10º. Procesos de planificación institucional (Proyecto Educativo/ Programación Anual/Memoria...) 11º. Imagen y proyección exterior del centro 12º. Legislación escolar 13º. Apoyo al aprendizaje de los alumnos 14º. Gestión del tiempo para el desempeño del cargo 15º. Evaluación de centros y programas
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> 16º. Organización de los servicios escolares (comedor y transporte) 17º. Realización de tareas administrativas

Con los datos en la mano observamos que los directores consideran como aspectos más importantes *las relaciones interpersonales, la intervención en situaciones de conflictos o problemas de disciplina y los procesos de comunicación*. Por otro, aquellos que son valorados con un grado menor de importancia se concretan en la realización de tareas administrativas y la organización de los servicios escolares (comedor y transporte). Seguimos con la misma línea del discurso, que refrenda lo que ya muchos análisis han puesto sobre la mesa, o sea los directores valoran como importante en el ejercicio del cargo aquellas tareas relacionadas con su liderazgo, con la gestión de los recursos humanos. Mientras, siguen teniendo una consideración de poca relevancia a las tareas meramente administrativas, que, insistimos, son las que más tiempo les ocupan.

⁵⁴ Como instrumento de recogida de datos se ha utilizado un cuestionario. La muestra ha estado constituida por un total de 89 directores, de los cuales 55 procedían de Centros de Educación Infantil y Primaria, 25 de Institutos Educación Secundaria y 9 de CRAs (Centro Rural Agrupado).

Por lo tanto, desde la práctica educativa el perfil del director que se demanda se aproxima en rasgos generales a la normativa, desde esa doble faceta como gestor y líder pedagógico, pero inclinando la balanza hacia liderazgo.

Parece ser que estos análisis –recogidos por numerosos estudios- están siendo recogidos e incorporados por las administraciones. Este hecho es muy significativo, ya que la única forma de dar respuesta a las necesidades y mejorar el funcionamiento de la dirección escolar es desde el análisis de la realidad y desde los sujetos protagonistas –los directores-. Como muestra, en Aragón, en las 25 medidas de mejora de la educación de 2012, se ha insistido en la importancia del liderazgo pedagógico de los equipos directivos como elemento que garantiza la calidad de la educación.

PROPUESTA DE UN PERFIL DIRECTIVO BASADA EN UN MODELO COMPETENCIAL

Son numerosos los estudios sobre el perfil competencial del director, pero en nuestro ámbito cabe destacar por su actualidad y carácter integrador, la propuesta realizada por Teixidó (2007, 2008). Para su confección se han tenido en cuenta las funciones que la LOE (2006) atribuye a la dirección escolar en España, los estudios anteriores sobre perfil directivo (Boyatzis, 1982; Spencer y Spencer, 1993; Jolis, 1998; Cardona y Chinchilla, 1999; Villa, 2003; Poblete, 2004; Campo, 2005 entre otros), diccionarios, y las aportaciones realizadas desde el GROC⁵⁵.

En dicha propuesta se trata de determinar que comportamientos observables favorecen el éxito y la eficacia de la función directiva, y plantea para ello un listado inicial de 17 competencias básicas:

1. *Adaptación al cambio.* Anticipa las necesidades, prevé los riesgos y genera respuestas. Comunica su visión a cerca de la estrategia ante lo imprevisto y busca el compromiso de los colaboradores. Modifica la propia conducta para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades. Es versátil. Imagina situaciones, escenarios, procesos y estructuras originales.
2. *Autogestión.* Planifica el uso del tiempo. Establece prioridades, programa actividades, prevé imprevistos. Ejecuta con disciplina lo previsto. Delimita el tiempo profesional y el personal. Controla el estrés, etc.
3. *Autonomía.* Muestra suficiencia en las tareas a realizar; sin necesidad de supervisión. Decide y lleva a cabo las cuestiones que son de su competencia, sin dejarse condicionar por intervenciones o interferencias externas que puedan condicionar su resolución. Se muestra confiado en si mismo.
4. *Compromiso ético.* Se siente comprometido con los objetivos del centro. Desarrolla su trabajo consecuentemente con los valores morales y las buenas costumbres. Evalúa las repercusiones que se derivan del ejercicio de la función directiva desde una perspectiva ética. Respeta los derechos de las personas. Cumple con los compromisos contraídos, tanto los profesionales como los personales. Es íntegro/a, cabal.

⁵⁵ GROC es un equipo de investigación basado en la colaboración entre universitarios y profesionales de primaria y secundaria que centra su interés en la mejora de aspectos cotidianos del funcionamiento de los centros educativos.

5. *Comunicación.* Se comunica con claridad y precisión. Mantiene informadas a las personas que pueden verse afectadas por una decisión. Es hábil explicando las razones que le han llevado a tomar una decisión.
6. *Control emocional.* Mantiene controladas las propias emociones. Evita reacciones negativas ante provocaciones, oposición y hostilidad. Es resistente al trabajo en condiciones de estrés.
7. *Desarrollo personal.* Analiza críticamente su comportamiento. Selecciona y asiste a acciones de formación adecuadas a sus necesidades. Se plantea retos de mejora profesional. Se plantea y ensaya nuevos comportamientos ante situaciones de dificultad.
8. *Desarrollo profesional de colaboradores.* Contribuye al desarrollo profesional y personal de los miembros del equipo directivo y del claustro. Ayuda los colaboradores a identificar sus puntos débiles y a plantearse retos de mejora. Asesora y anima a sus colaboradores.
9. *Energía.* Marca el ritmo de los acontecimientos mediante acciones concretas, no sólo palabras. Capacidad para modificar las rutinas de la organización. Capacidad para trabajar duro en situaciones cambiantes, con interlocutores diversos, en jornadas laborales prolongadas.
10. *Fortaleza interior.* Se muestra sereno en circunstancias adversas. Comunica las intenciones y los sentimientos de manera abierta, noble. Es honesto incluso en negociaciones difíciles con agentes externos.
11. *Liderazgo.* Influye en las personas para conducir al grupo hacia un determinado fin. Motiva a las personas a comprometerse en proyectos. Inspira confianza y confía en el equipo docente.
12. *Organización.* Establece claramente los objetivos. Delimita funciones, tareas y responsabilidades aprovechando los valores de las personas. Coordina y supervisa el trabajo realizado por las diversas unidades: ciclos, departamentos, comisiones...
13. *Orientación al aprendizaje de los alumnos.* Encamina las actuaciones al logro de la mejora educativa. Fomenta el análisis en profundidad de los resultados escolares. Procura conocer y contribuir a la resolución de los problemas de las familias y de los alumnos.
14. *Participación.* Fomenta la participación de los diversos segmentos de la Comunidad Educativa. Plantea abiertamente los conflictos para optimizar la calidad de las decisiones tomadas buscando el compromiso de las partes. Considera y es respetuoso con los argumentos e intereses de las partes
15. *Relaciones interpersonales.* Se dirige a otras personas y se integra en un grupo de manera efectiva. Muestra interés por las personas. Desarrolla y mantiene una amplia red de relaciones con personas cuya cooperación es necesaria, tanto en el interior del centro (profesorado, alumnado y PAS) como en el exterior (familias, administraciones, sindicatos, entidades sociales...).
16. *Resolución de problemas.* Identifica las dificultades (tanto externas como de la propia organización) clave de una situación compleja. Analiza y pondera las diversas alternativas. Elabora y propone estrategias de actuación oportunas en el tiempo.
17. *Trabajo en equipo.* Fomenta la comunicación, la colaboración y la confianza mutua entre los miembros del equipo directivo y del equipo docente. Plantea el trabajo individual en función de su contribución al logro de un objetivo común. Resuelve los conflictos que se crean dentro del equipo. Comparte los resultados con los demás.

Los primeros resultados, a partir de un cuestionario pasado a 150 informadores cualificados en su mayor parte directivos en ejercicio o representantes de diversas administraciones educativas, ponen de manifiesto que las competencias consideradas más importantes son: *trabajo en equipo, liderazgo, compromiso ético, comunicación y fortaleza interior*. Y las menos importantes autonomía y energía.

A su vez, las que presentan mayores dificultades son: el control emocional, liderazgo, fortaleza interior y adaptación al cambio. Y las que menos dificultad presentan son: relaciones interpersonales y autonomía.

Contrastando los datos recogido desde las competencias en el análisis de Aragón y la propuesta de Teixidó, encontramos varios elementos significativos, que dan fuerza algunas competencias. En ambos estudios toman más importancia las competencias de liderazgo y de gestión de recursos humanos, donde los procesos comunicación, la gestión de conflictos y el control emocional son esenciales.

2.1.2. LA FORMACIÓN PARA LA DIRECCIÓN: NECESIDADES Y PROPUESTAS

La formación para el ejercicio de la dirección escolar es fundamental y necesaria, porque función de dirección necesita formación para el desempeño eficaz de la misma. A pesar de ello numerosos estudios han venido evidenciado desde hace 30 años –*Bernal y Jiménez (1992), Álvarez (1993), Gairín (1995), Armas (1995), Bardisa (1995), Gimeno (1995), Villardón y Villa (1996), Sáenz y Debón (1998), Gairín y Villa (1999), Buján (1999), Blázquez y Navarro (1999), Fernández Serrat (2002), Sáenz de Santamaría (2002), Cuevas y otros (2008), Vázquez y Bernal, (2008, 2008a), Gómez Delgado (2011)*- la necesidad de formación y de estructuración de la misma. Este dato es bastante revelador, parece ser que la evolución en este ámbito ha sido muy lenta o dicho de otro modo, que la formación va por detrás de las necesidades reales de los directores por planteamientos normativos.

Del mismo modo, no podemos olvidarnos que la labor directiva, es una tarea más que un docente alguna vez debe realizar en el ejercicio de la profesión; por tanto, debe pedirse para ella el mismo tratamiento que para el resto de las labores docentes (Fernández, 2002):

- Que el personal vaya inicialmente preparado, lo cual no significa que no le quede mucho por aprender a lo largo del ejercicio de la actividad.
- Que no haya que esperar cuatro años a que sepa gestionar, coordinar, negociar... puesto que son tareas de ejecución inmediata.
- Que no dejemos esta función, tan importante para todo el centro, en manos de las hipotéticas experiencias que posiblemente proporcionen las circunstancias.

LA FORMACIÓN INICIAL

Cuando hablamos de Formación Inicial nos estamos refiriendo a la formación dirigida a directores que han superado el proceso de selección y no poseen la condición de director. Y que para obtener el nombramiento definitivo tienen que superar un programa de formación inicial obligatorio, que cada Comunidad autónoma previamente ha definido ¿Pero cómo debe ser esos programas?

Para dar respuesta a esta pregunta vamos en primer lugar, a presentar las características esenciales que debe tener la formación inicial desde la percepción de los directores Aragoneses en ejercicio. En segundo, presentar la normativa en Aragón. Y finalmente, los contenidos que se deberían abordar a partir del perfil profesional del director y que ya hemos abordado en apartados anteriores.

En la siguiente tabla se sintetizan las principales características de la formación inicial desde la percepción⁵⁶ de los directores Aragoneses.

Características de la formación Inicial

Papel de Administraciones Educativas ⁵⁷	de	Responsables de ofrecer programas formativos adecuados a las necesidades reales de la dirección escolar.
Obligatoriedad		Deben ser obligatorios para aquellos que carezcan de experiencias previa
Opcionalidad para directores con experiencia	para con	Dudas sobre la opcionalidad cuando el director posee experiencia, aunque hay una ligera inclinación hacia este posicionamiento
Garantía de derecho de asistencia a PFI	de	Este derecho debe ser inquebrantable, se debe asegurar la asistencia y facilitarlo –accesibilidad-
Importancia concedida a las diversas modalidades formativas	a las	Entre las distintas posibilidades formativas, la formación inicial toma un papel protagónico desde la dirección frente al resto de modalidades formativas, ésta se considera primordial.
Grado de valoración de la satisfacción e utilidad del programa de formación inicial	de	Medio- Alto, los que participan en cursos de formación inicial aunque éstos están bastantes satisfechos y los encuentran útiles para su desempeño en la dirección

Entre las características cabe destacar el papel y responsabilidad de la Administración Educativa en lo que compete a materia formativa. Así mismo, se incide en la necesidad de que estos cursos tengan un carácter obligatorio para todos aquellos que no poseen experiencia previa. Aunque esto no significa que aquellos que si poseen dicha experiencia puedan tener acceso a esta formación. Y del mismo modo, se entiende que se debe garantizar esta formación, razonando que es un derecho y por lo tanto, la oferta debe ser accesible.

En lo que respecta a la normativa⁵⁸, el curso de formación inicial en Aragón se caracteriza esencialmente por:

⁵⁶ Datos recabados en la investigación “*Detección de dificultades y necesidades formativas percibidas por los directores escolares en el proceso de acceso al cargo*”

⁵⁸ Resolución de 19 de abril de 2012, de la Dirección General de Política Educativa y Educación Permanente, por la que se establecen las bases del programa de formación inicial para los aspirantes seleccionados en el

- estar codirigido por un inspector educativo y por el jefe de la unidad de formación de profesorado, desarrollado en los CPRs
- acceden candidatos seleccionados por las comisiones correspondientes, los seleccionados de modo extraordinario podrán asistir voluntariamente si hay plazas vacantes
- exentos aquellos que acrediten un experiencia de al menos dos años en cargos directivos o hayan superado el curso en ediciones anteriores. También aquellos que estén acreditados para el ejercicio de la dirección pero que no hayan ejercido.
- duración: Teoría: 54h (presenciales 42/ no presenciales 12), que se les certificaran como formación permanente una vez superado. Práctica: 20h, que son se certificarán como formación permanente.
- los contenidos coincidirán con las funciones y competencias establecidas en la normativa vigente
- evaluación: apto / no apto que da acceso al nombramiento

Por otro lado, los contenidos que dichos programas deberían abordar, insistimos que es necesario partir de las competencias propias del director que hemos definido previamente. De este modo, tal y como lo hemos expuesto, los programas formativos deberían centrarse en competencias de liderazgo y de gestión de recursos humanos, donde los procesos comunicación, la gestión de conflictos y el control emocional son esenciales, y dejar en un segundo plano aquellas que están más relacionadas con las tareas más técnicas y ejecutivas.

En este sentido, podemos decir que los programas formativos van avanzando, y van respondiendo, en parte, a las necesidades reales, ya que incluyen el liderazgo como contenido específico, aunque el peso que se le da al mismo no es suficiente. Ana María Gómez Delgado en su tesis doctoral (2010) realiza un análisis en profundidad de los programas de formación inicial en España, y pone de manifiesto que la mayor parte de los contenidos de los programas se refieren a la gestión, y añade que habremos de aceptar que no estamos preparando líderes pedagógicos; tampoco el liderazgo distribuido, basado en la participación y la comunicación.

Por aportar más datos, en el programa de formación inicial⁵⁹ llevado a cabo en Aragón en el curso 2012, que comprende una fase teórica -42horas- y fase práctica -12h-, el liderazgo fue un contenido teórico que se trabajo un sesión de 7 horas donde se trataba de forma explícita la temática, es decir, tenía un peso del 16% en el programa. También se trabajó sobre la gestión del cambio educativo (16%) que está estrechamente relacionado con los procesos de liderazgo. Aún así, en el cómputo global, la formación estuvo más orientada a los procesos de gestión que a los de liderazgo hecho que se debiera invertir si queremos atender a la realidad de nuestros centros e impulsar procesos de mejora en los mismos.

concurso de méritos para el desempeño de la función directiva de los centros públicos no universitarios de la comunidad autónoma de Aragón

⁵⁹El programa de formación inicial ha sido aprobado con rango de Resolución del Director General de Política Educativa y Formación Permanente de fecha 19 de abril de 2012, confiando la dirección del mismo a la Inspección de Educación y al mismo Servicio de Formación del profesorado.

Pero el gran problema al que se enfrenta la formación inicial es su ubicación temporal, posterior al procedimiento de selección, recordemos que este proceso está protagonizado por la ausencia de candidatos. Ante este contexto la presión de la evaluación es muy grande: cómo no voy a dar a un apto a alguien que ya está seleccionado y que probablemente no tenga relevo para suplirlo. Este hecho convierte, frecuentemente, dicha formación en un mero trámite.

LA FORMACIÓN PERMANENTE

La Formación Permanente, dirigida a directores y/o miembros del equipo directivo con experiencia en el cargo, tiene que vincular la formación del profesorado con las necesidades de los centros y con sus proyectos. El objetivo esencial que se debe perseguir es facilitar la labor de los equipos directivos. Tiene que permitir la actualización de la función directiva, enriqueciendo la experiencia adquirida en el cargo. Se trata de que los directores estén preparados, sean capaces de adaptarse a los cambios vertiginosos a los que se enfrenta la educación en nuestros días. Pero además, debe fomentar el análisis y reflexionar sobre la propia función directiva.

Una de las 25 medidas propuestas para mejorar la educación en Aragón es mejorar el modelo actual de formación. El modelo actual en Aragón está sustentado en el formato seminario organizados desde los CPRs. Concretamente, este curso se han ofertado 3 seminarios en la provincia de Zaragoza.

Tras revisar diversos modelos formativos, nos ha parecido interesante y con un gran potencial el modelo -seminario- que plantea Joan Teixidó (2011): LAPICEROS⁶⁰ que podría se complementado con otras modalidades formativas (conferencias, cursos, sesiones de trabajo, etc.)

Algunos de los requisitos indispensables son que la oferta sea *accesible* –en tiempo y espacio- y percibida como *útil*. Accesible porque la falta de tiempo es una de las quejas constante de los directivos –sobretudo por la sobrecarga de tareas-, y la formación no tiene que ser una sobrecargar más, sino un facilitador de tareas. Por ello los seminarios deberían integrarse en el horario lectivo, introducir también fórmulas semipresenciales o a distancia y proporcionar ayudas económicas, por ejemplo para asistir a congresos, jornadas, conferencias, encuentros, etc. Útil, en el sentido de que se perciba como necesaria y aplicable a los requerimientos diarios de un centro.

OTRAS MODALIDADES FORMATIVAS

⁶⁰ Este modelo se secuencia en 9 fases o momentos: a) Localizar problemas, dilemas o situaciones de la vida cotidiana que sean de interés para los directivos, b) Articular conocimientos, c) Particularizar, d) Incorporar las aportaciones de los participantes y/o directivos en ejercicio, e) Compartir, f) Estructurar, g) Revisar, h) Operativizar y l) socializar. (http://www.joanteixido.org/doc/form_dir/lapicerros.pdf)

Ya hemos hablado de la importancia de la formación Inicial y de la formación permanente. Pero existen otras modalidades formativas que también son muy relevantes para la profesionalización y el desarrollo profesional y, que parece ser que se dejan en un segundo plano como son:

a) la Formación Básica sobre aspectos de organización y funcionamiento de los centros dirigida a todos los miembros de la organización. Desde las Facultades de Educación como institución responsable oficialmente de formar docentes, se debería cubrir este aspecto, porque formamos para la docencia, pero no podemos olvidarnos que son los docentes los futuros directores de los centros. Y hemos observado una gran laguna al respecto, es necesaria una mayor concienciación e impulso.

b) la Formación Previa al acceso al cargo, dirigida a docentes interesados en desempeñar cargos directivos. Sería necesario ampliar la oferta formativa en este sentido y;

c) la Formación de Noveles, dirigida a directores que se encuentran en el segundo y tercer año de ejercicio. Para dar respuesta a las necesidades contextuales y reforzar las competencias específicas.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FORMACIÓN

El perfil del director, esencialmente, las competencias que son propias del cargo, están cimentadas en el modelo de educación y escuela que se persigue, establecido por la legislación, de este modo, la función directiva se entiende de un modo determinado desde un marco legislativo, histórico y cultural.

El gran problema proviene al acceder al cargo, porque parece ser que el propio nombramiento en sí dota inmediatamente al director con las capacidades necesarias para afrontar la mayoría de las situaciones y problemas. Así como el mero hecho de tener a alumnos delante no nos convierte en profesores, tampoco el mero nombramiento como directores nos convierte en directores. Sin embargo, podemos observar que el perfil del director se configura, esencialmente, desde la *dispersión* y desde la *incertidumbre* -¿Cómo director a qué dedico más tiempo? A lo que considero más importante, a lo que mejor estoy preparado, a lo que mayor dificultad me acarrea o a lo que me obligan -y desde una *formación inicial deficitaria* -al acceder por primera vez al cargo se tienen que enfrentar a numerosas cuestiones para las que no están preparados-.

De este modo, cualquier propuesta formativa debe tener un conocimiento profundo de esta coyuntura -el director parece ser investido con unas capacidades que se las otorga el mismo nombramiento, que posee un perfil disperso y rodeado de incertidumbre, con una formación deficitaria, y que a su vez todo ello, se encuentra enmarcado legislativa y socioculturalmente-. No solamente muchas veces no formamos en aquellas competencias necesarias en relación al modelo de dirección que tenemos, sino que globalmente tampoco respondemos adecuadamente a las necesidades sentidas de los directores. Considerando esto, son dos los pilares básicos en los que deberían sustentarse las propuestas formativas que a su vez deberían estar determinadas por normativa: a) establecer unas competencias básicas fundamentadas en las necesidades reales y b) desarrollar un plan de formación específico.

Escamilla (2006) realiza una propuesta de mejora de la formación, con la cual estamos de acuerdo.

DIMENSIONES	PROPUESTAS
Valor y sentido de la formación	<ul style="list-style-type: none"> - La especificidad de las tareas directivas y su diferenciación de las docentes justifica la organización de una formación específica. - El modelo de formación de directivos queda enmarcado por los modelos de Centro Educativo y de Dirección que se haya definido. - Una autonomía institucional respetuosa con las características de cada centro educativo hace improcedente la realización exclusiva de programas de formación generalizados. - La formación básica para el ejercicio de cargos directivos debe ser obligatoria. - La formación continua debe ser voluntaria e incentivada. - La formación debe incidir en la carrera profesional.
Modelo y diseño de la formación	<ul style="list-style-type: none"> - El modelo de formación debe ser global e integrar tres niveles: formación inicial, formación para la función y formación en la función directiva. - La formación para y en la función directiva ha de servir para reforzar las vinculaciones que se establecen entre los directivos en formación, fomentando así el intercambio de experiencias y favoreciendo ayudas a posibles colaboraciones posteriores. - El modelo de formación ha de dar prioridad a los programas continuos y evitar las actividades de formación aislada, sin continuidad y en espacios muy cortos de tiempo. - El diseño de los cursos debe ser flexible y permitir adaptaciones en función de las necesidades que plantea cada contexto. - La definición de los elementos del diseño formativo (los objetivos, temáticas, metodologías y sistemas de evaluación) debe superar los enfoques exclusivamente administrativistas y potenciar más dimensiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos y con el papel de los directivos como promotores del cambio.
Organización de la formación	<ul style="list-style-type: none"> - Manteniendo la coherencia con el modelo de dirección establecido, debe permitirse la elaboración de programas que contemplen diferentes fases, metodologías y modalidades de intervención. - El diseño, desarrollo y evaluación de programas debería hacerse de manera colaborativa entre investigadores y prácticos de la dirección. - Mejorar las conexiones que se establecen entre diferentes instituciones implicadas en la formación de directivos. - Reforzar y potenciar el papel de las universidades. - Impulsar la formación de especialistas.
Análisis de nuevas perspectivas	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar el modelo de detección de necesidades utilizado a nuevas situaciones. - Delimitar modelos de detección de necesidades de formación en centros. - Apoyar procesos de evaluación sobre el desarrollo y resultados de experiencias de formación de directivos que a título experimental se están realizando. - Apoyar la experimentación de nuevas propuestas y modelos de formación. - Incluir en los proyectos de centro el apartado de gestión institucional - Replicar periódicamente el modelo de detección definido y sus resultados en función de nuevos desarrollos normativos. - Estructurar programas de formación de directivos que contemplen su extensión a personas interesadas, aunque no ocupen cargos directivos.

A estas propuestas añadiríamos:

- una formación –inicial y permanente- enraizada en las necesidades de los propios directivos, es decir, contextualizada porque así se podría incidir en la mejora e innovación de cada realidad –cada centro-.
- una formación inicial dirigida a todo el equipo directivo, no sólo al director, esto cobra sentido en nuestro modelo directivo por ser participativo.
- incorporar a los Programas de Formación combinaciones de modalidades formativas, capaces de dar respuesta a las necesidades personales, profesionales y situacionales de cada director o directora (Gómez, 2011)
- que la formación sea voluntaria para los candidatos que posean una experiencia de dos años en el cargo y que también sea voluntaria la realización de la fase teórica, en caso de estar acreditado (Gómez, 2011)
- la formación inicial debería ser obligatoria para los directores y directoras nombrados de manera excepcional por la Administración educativa y que en la actualidad no están obligadas a cursarla (Gómez, 2011)

3. HACIA DONDE CAMINAMOS

En estos días, donde se ha propuesto un cambio normativo y se ha presentado un anteproyecto, sea hace necesario realizar una breve revisión de las tendencias y cambios propuestos. Para ello nos ha parecido adecuado establecer un análisis comparativo entre las competencias, funciones y modo de acceso a la dirección en la ley vigente -LOE- con las propuestas del anteproyecto de ley -LOMCE⁶¹-, a partir del cual podremos observar cual es la tendencia futura o hacia que modelo de dirección nos aproximamos.

COMPETENCIAS DEL DIRECTOR	
LOE. Art. 132	ANTEPROYECTO LOMCE. Art. 132
	l) Aprobar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente ley orgánica. m) Aprobar la programación general anual del centro sin perjuicio de las competencias del Claustro de profesores, en relación con la planificación y organización docente. n) Decidir sobre la admisión de alumnos con sujeción a lo establecido en esta ley orgánica y disposiciones que la desarrollen. o) Aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3. p) Fijar las directrices para la colaboración, con

⁶¹ Anteproyecto LOMCE versión 25/09/2012

	fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.
--	---

En lo que respecta a las competencias, observamos que éstas aumentan exponencialmente, además de que se personalizan. Ahora el director tiene más poder decisorio de manera unilateral, quedando la participación y el trabajo en equipo mermadas, puesto que no se hace referencia explícita a ello. Así, la participación en los centros dependerá, en gran medida, de la orientación personal del director y ya que no existirá un marco normativo que la regule. Algunos autores consideran que proporcionar mayor poder unipersonal a la dirección en detrimento del Consejo Escolar conlleva el riesgo que éstos devengan en meros aplicadores de la normativa (Teixidó, 2010)

SELECCIÓN, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO	
LOE	ANTEPROYECTO LOMCE
SELECCIÓN. Art.133	
2. Dicho proceso debe permitir seleccionar a los candidatos más idóneos profesionalmente y que obtengan el mayor apoyo de la comunidad educativa.	
REQUISITOS. Art. 134	
2. En los centros específicos de educación infantil, en los incompletos de educación primaria, en los de educación secundaria con menos de ocho unidades, en los que impartan enseñanzas artísticas profesionales, deportivas, de idiomas o las dirigidas a personas adultas con menos de ocho profesores, las Administraciones educativas podrán eximir a los candidatos de cumplir alguno de los requisitos establecidos en el apartado 1 de este artículo.	d) Estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado el curso selectivo sobre el desarrollo de la función directiva, impartido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o en el ámbito de las Comunidades Autónomas el organismo que éstas determinen.
PROCEDIMIENTO. Art. 135	
2. La selección será realizada en el centro por una Comisión constituida por representantes de la Administración educativa y del centro correspondiente. 3. Corresponde a las Administraciones educativas determinar el número total de vocales de las comisiones. Al menos un tercio de los miembros de la comisión será profesorado elegido por el Claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que no son profesores. 4. La selección del director, que tendrá en cuenta la valoración objetiva de los méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes y la valoración del proyecto de dirección, será decidida democráticamente por los miembros de la Comisión, de acuerdo con los criterios establecidos por las Administraciones educativas.	2. La selección será realizada por una Comisión constituida por representantes de las Administraciones educativas y, al menos, en un treinta por ciento por representantes del centro correspondiente. De estos últimos, al menos el cincuenta por ciento lo serán del Claustro de profesores de dicho centro. Las Administraciones educativas determinarán el número total de vocales de las comisiones y la proporción entre los representantes de la Administración y de los centros. 3. La selección se basará en los méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes, la valoración del proyecto de dirección, y la experiencia y valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargo directivo y de la labor docente realizada como profesor. Se valorará de forma especial la experiencia previa en un equipo directivo,

<p>5. La selección se realizará considerando, primero, las candidaturas de profesores del centro, que tendrán preferencia. En ausencia de candidatos del centro o cuando éstos no hayan sido seleccionados, la Comisión valorará las candidaturas de profesores de otros centros.</p>	<p>así como haber participado en el desarrollo de las acciones de calidad educativa reguladas en el apartado 4 del artículo 122 de esta ley orgánica.</p>
---	---

Por otro lado, en lo que se refiere al proceso de acceso, vamos a incidir en diversas cuestiones:

- Como requisito se introduce la necesidad de poseer un certificado de aptitud previo al proceso, se elimina la posibilidad de hacerlo a posteriori.
- En ambas leyes hay un concurso de méritos.
- Cambian las funciones del consejo escolar, y pasa a ser un órgano consultivo, no participativo, por ello en el procedimiento de selección no aparece.
- Entre la LOE y la LOMCE existen diferencias claras, en cuanto a la composición de las comisiones, en la primera, con la fórmula de los tres tercios se dota de mayor protagonismo a los centros, y en cuanto al procedimiento, se da prioridad a los candidatos del centro, aunque permitiendo también la presentación a otros centros. En la segunda, la Administración tiene un mayor peso (70%), por lo que el centro pierde poder en la intervención (un 30%).

En síntesis, podemos entender que estos cambios implican un cambio de modelo, más cercano al buro-profesional, un director más cercano a la figura del gestor.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, intentado dar respuesta a la profesionalización directiva en nuestro país, cabe plantearse ¿Por qué son pocos los que quieren ser directores de nuestros centros?

Quizá deberíamos comenzar revisando las condiciones del ejercicio de la dirección y de trabajo en los centros. El director es una figura polivalente y multifuncional, se trata como hemos recalado, de un trabajo complejo, con una gran carga de tareas, mal remunerado, con poco reconocimiento social y con poca capacidad de decisión. ¿Quién va querer trabajar en estas condiciones?

Uno de los grandes problemas al que se enfrenta la profesionalización de la función directiva es que no existe un consenso sobre lo que significa ser director en nuestro país. El modelo de dirección que recoge nuestra normativa vigente, que es fruto de nuestra historia, de dónde venimos. El primer paso a dar, por lo tanto, es consensuar un modelo directivo fundamentado y contextualizado en la realidad de nuestros centros. Se trata de definir un perfil que delimite las competencias básicas para afrontar con eficacia y eficiencia la tarea de dirigir. Un perfil que no esté politizado –en el sentido de posturas ideológicas inamovibles- si no fundamentado en la investigación. El paso siguiente será proporcionar a los directores un marco donde puedan desarrollarse profesionalmente, esto implica, proporcionar una formación específica antes del ejercicio y durante el mismo. Del mismo modo, dotarles de

capacidad de actuación y decisión. Y desarrollar dinámicas de reflexión continuada sobre la propia función directiva, con el objetivo de la actualización y adaptación.

Para centrarnos en el tipo de competencias propias del director deberíamos establecer unos criterios claros y precisos, es decir, ¿en función de qué debemos centrarnos a la hora de realizar propuestas formativas? En el grado de dificultad, en el nivel de preparación, en la importancia otorgada y/o en los tres aspectos. Lo más coherente sería que para las tareas que se consideran más importantes, el nivel de preparación fuese alto y el grado de dificultad menor, quizá ésta debería ser la premisa a seguir. De este modo, los programas formativos deberían considerar las competencias valoradas como más relevantes – relaciones interpersonales e intervención en situaciones de conflicto-, competencias relacionadas con el liderazgo educativo, y dejar en un segundo plano aquellas que están más relacionadas con las tareas administrativas, que se perciben como menos propias del cargo. Seguimos con la misma línea del discurso, que refrenda lo que ya muchos análisis han puesto sobre la mesa, los directores valoran como importante en el ejercicio del cargo aquellas tareas relacionadas con su liderazgo, con la gestión de los recursos humanos. Por otro lado, siguen teniendo una consideración de poca relevancia las tareas meramente administrativas, que, insistimos, son las que más tiempo les ocupan

A pesar de ello, en la mayoría de los modelos de formación para directores que se plantean se pretende desarrollar una filosofía de formarlos para que asuman liderazgos efectivos, gestionen procesos y recursos, así como la coordinación de los profesionales con los que va a trabajar, en la mayoría de las comunidades los contenidos de los cursos de formación se ciñen a aspectos esencialmente formales o de gestión. Pensamos que ha sido una de las causas más importantes de los problemas encontrados en el desarrollo de la dirección, ya que en muchas ocasiones la formación se ha sustituido por la experiencia y la que se ha llevado a cabo ha sido una *formación muy fragmentada y, muchas veces, de corte legalista y con poca continuidad, y, desde luego, poco relacionada e implicada en cada realidad.*

Pero, el principal punto de debate reside, tal y como indica Teixidó (2010), en valorar la conveniencia de hacer de la dirección una profesión, tal y como sucede en otros países de nuestro entorno. Quienes defienden el cambio argumentan que conviene una dirección escolar fuerte, con capacidad para tomar decisiones con criterio propio, con independencia del estamento docente, orientada a cumplir los objetivos del sistema. Y para ello consideran indispensable su consolidación laboral. Quienes no lo ven tan claro argumentan que atenta contra el fundamento básico de la educación: la participación⁶² y la implantación de profesores, familias y alumnos en un proyecto común, adecuado a cada realidad y, también,

⁶²La defensa del principio de la participación de la comunidad educativa en la gestión y el gobierno de los centros, trajo un modelo de director con un perfil prácticamente inédito en el mundo. Sólo en Portugal y en algunos Estados de Brasil el director o directora era elegido por docentes y padres y madres. Fue, sin duda, una importante apuesta. El directivo era, por tanto, más un líder político que un gestor, con más ilusión y apoyo de sus colegas, que conocimientos sobre gestión. Esta propuesta tenía sus ventajas y sus limitaciones, probablemente era menos un director para la eficacia, pero más un director para el cambio... (Murillo y Gómez, 2006: 97)

anticipan las disfunciones y posibles usos indebidos que podrían derivarse del nuevo modelo. Por ello, proponen aprovechar los valores positivos del modelo actual al cual deben introducirse modificaciones o reformas *ad hoc* que den respuestas a los déficits detectados.

Y para concluir, en lo que respecta hacia donde vamos, con el ante proyecto LOMCE, nos parece interesante recoger las reflexiones que Murillo y Gómez (2006) realizan sobre la tendencia seguida por las diferentes disposiciones normativas. Entienden que se ha ido recortando la participación de la comunidad escolar en pro de la “profesionalización” de la figura del directivo. Ese camino lo abrió tímidamente la LOPEG, fue definitivamente asumido por la LOCE, la LOE lo mantiene con algunos pequeños cambios y la LOMCE lo retoma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adizez, L. (1992): *Ciclos de vida de la organización*. Madrid: Díaz de Santos.
- Álvarez, M. (1993). *El perfil del Director en el sistema educativo español: Influencia del modo de acceso y modelo organizativo en el estilo de la dirección*. Tesis Doctoral. Documento policopiado.
- Álvarez, M (2007): “La dirección escolar que tenemos, la dirección escolar que necesitamos” en *TRIBUNA ABIERTA*, nº 5, pp. 83-92
- Aramendi, P. et al. (2010): “El acceso a la dirección escolar en los centros públicos del País Vasco” en *Revista Española de Pedagogía*, 246, pp. 313-332
- Armas, M. (1995). *Evaluación de las necesidades formativas de los Directores escolares de Galicia en el contexto de la reforma educativa*. Tesis doctoral, Departamento de Didáctica y Organización Escolar, Universidad de Santiago
- Bernal Agudo, J. L. y Jiménez, J. (1992). *El equipo directivo en los centros públicos no universitarios. Dualidad de su situación como representantes al mismo tiempo de la Administración educativa y de la comunidad escolar e interacciones que se establecen en el centro como consecuencia de esa dualidad*. Madrid: CIDE
- Bernal Agudo, J. L. (2006): *Comprender los centros educativos. Perspectiva micropolítica*. Zaragoza: Mira.
- Blázquez, F. y Navarro, M^a. J. (1999). Propuesta de indicadores de calidad para evaluar la función directiva en centros educativos. *Profesorado: Revista de currículum y formación del profesorado*, vol. 3 (1), pp. 131-142
- Castro, D. et al. (2011): “Realidad y perspectiva de las competencias para el ejercicio directivo en España” en Gairín, J. y Castro, D. (Coord.) *Competencias para el ejercicio de la dirección de instituciones educativas*. Santiago de Chile: Universidad ORT Uruguay; AECID; Universidad Autónoma de Barcelona. <http://www.redage.org/files/adjuntos/Libro%20Red AGE%20vd.pdf>
- De Vicente, P. et al. (1998): “Indicadores de la gestión escolar directiva” en *Principales dificultades en la dirección de centros educativos en los primeros años de ejercicio*. Estudio de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 147-182
- Domingo, A. (2005): “La profesionalización de la dirección escolar ¿es o no necesaria?” en *Aula de Innovación Educativa*. [Versión electrónica] Revista Aula de Innovación Educativa, 140

- Escamilla, S. (2006). *El Director escolar: necesidades de formación para un desempeño profesional*. Tesis doctoral. <http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0412107-125929/> (consultado en junio de 2012)
- Estruch, J. (2002a): *Dirección profesional y calidad educativa*. Barcelona: Praxis
- Estruch, J. (2002): "Hacia la profesionalización de la dirección de centros escolares" en *Revista de Educación*, nº 329, pp. 77-90
- Fernández Díaz, M.J. (2007): "La dirección escolar ante los retos del siglo XXI" en *Participación Educativa*, nº 5, pp. 23-38
- Fernández Serrat, M^a. L. (2002): "Formar para la dirección escolar: Por qué, cuándo, cómo..." en *Profesorado*, revista de currículum y formación del profesorado, 6 (1-2), Universidad de Huelva
- Gairín, J. (1995). *Estudio de las necesidades de formación de los equipos directivos de los centros educativos*. Madrid: CIDE
- Gairín, J. Y Villa, A. (1999). *Los equipos directivos de los centros docentes. Análisis de su funcionamiento*. Bilbao: Mensajero
- García Martínez, J. (1999): Profesionalidad docente: caracterización, perspectivas y desafíos en *Àgora del Professorat* 99.
- Gimeno Sacristán, J. (Coord.) (1995): *La dirección de centros: análisis de tareas*. Madrid: CIDE.
- Gómez Delgado, A. M. (2010): La formación inicial para la dirección escolar como impulso para conseguir una dirección competente en Andalucía. Tesis doctoral <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4074/b15801640%20.pdf?sequence=2> (consultado agosto de 2012)
- Gómez Delgado, A. M. (2011): "La descentralización de la formación inicial para la dirección escolar en España Profesorado" *Profesorado: Revista de currículum y formación de profesorado*, vol. 15, núm. 2, pp. 199-217, Universidad de Granada, España.
- Karen, C. y Vega, G. (2001): La gestión por competencias: Una nueva herramienta en la planificación estratégica del Recurso humano, en www.uch.edu.ar/rrhh
- Lorente Lorente, A. (2012): Apuntes sobre "El desarrollo profesional" de los directores de los centros docentes en *Fórum Aragón*, núm. 5, pp. 23-27
- Montero Alcaide, A. (2007): *Proyecto de dirección y ejercicio directivo*. Barcelona: WOLTERS KLUWER EDUCACION
- Murillo Torrecilla, F. J. et al. (1999): *La dirección escolar. Análisis e Investigación*. Madrid: CIDE
- Murillo, F. J. y Gómez, J. C. (2006): "Pasado, Presente y Futuro de la Dirección Escolar en España: entre la Profesionalización y la Democratización" en *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, nº 4e, pp. 85-98
- Pascual, R. e Immegart, G. (1996): "Formación y desarrollo de directores y líderes" en Villa, A. (Coord.): *Dirección participativa y evaluación de centros*. Bilbao: ICE de la Deusto, pp. 579-593
- Poblete, M. y García, A. (2003): El desarrollo profesional en la dirección de centros educativos. Hacia la construcción de un modelo basado en competencias. Congreso Internacional Humanismo para el siglo XXI. Bilbao

- Romero García, M. A. (2011): "La dirección de centros educativos: un reto en constante evolución" en *Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID)*, 6, Julio, pp. 113-130
- Sáenz de Santamaría, M. L. (2002): "Funciones y competencias en el futuro del director" en *Clave de calidad: La dirección escolar*. Madrid: MEC, pp. 125-149
- Sáenz, O. y Debón, S. (2000): "El acceso a la dirección escolar en España" en *BORDÓN*, Vol. 52 (1), 107-122.
- Teixidó, J. (2007): "Competencias para el ejercicio de la dirección escolar. Bases para un modelo de desarrollo profesional de directivos escolares basado en competencias" en XVIII Jornadas Estatales del Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Toledo. http://www.joanteixido.org/doc/comp_direct/Jornadas_Toledo.pdf (Consultado el 15 de septiembre de 2012)
- Teixidó, J. (2010): "Hacia un cambio de modelo directivo: Luces y sombras" en Manzanares, A. (Coord.) *Organizar y dirigir en la complejidad*. España: Wolters Kluwer, pp. 85-103
- Teixidó, J. (2011): "LAPICEROS: un modelo de formación de directivos escolares" en *Organización y gestión educativa*, 19 (2), pp. 20-24
- Vázquez, S. y Bernal, J.L. (2008): "Competencias formativas asociadas al director: una propuesta desde la comunidad autónoma de Aragón" en Villa, A. (Coord.) *Innovación y cambio en las organizaciones educativa*. Bilbao: I.C.E de la Universidad de Deusto, pp. 999-1008
- Vázquez, S. y Bernal, J.L. (2008a): "Necesidades formativas del director: análisis de la formación inicial en la Comunidad Autónoma de Aragón" en Gairín J. y Antúnez, S. (Coords.) *Innovación y cambio en las organizaciones educativas*. Vol. 2 (CD-ROM), Barcelona: Wolters Kluwer España
- Villa, A. et al. (1998). *Principales dificultades en la dirección de centros educativos en los primeros años de ejercicio. Estudio de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco*. Bilbao: I.C.E. - Universidad de Deusto
- Villardón, L. y Villa, A. (1996): "Principales problemas y necesidades de los directores noveles del País Vasco" en Villa, A. (Coord.) *Dirección participativa y evaluación de centros. Actas del II Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Docentes*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, 327-334.

REFERENTES LEGISLATIVOS

Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) <http://www.educacion.gob.es/horizontales/dms/ministerio/horizontales/ministerio/campanas/lomce/20120925-anteproyecto-LOMCE.pdf>

Ley Orgánica 2/2006 (LOE), de 3 de mayo, de Educación (BOE 4-V-2006)

ORDEN de 12 de septiembre de 2012, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases y las convocatorias de la renovación del mandato de los actuales directores y de concurso de méritos entre los funcionarios docentes de carrera, para la selección de directores de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Resolución de 19 de abril de 2012, de la Dirección General de Política Educativa y Educación Permanente, por la que se establecen las bases del programa de formación inicial para los aspirantes seleccionados en el concurso de méritos para el desempeño de la función directiva de los centros públicos no universitarios de la comunidad autónoma de Aragón



COMUNICACIONES

LA FORMACIÓN DE LOS DIRECTORES ESCOLARES, EJE ESTRATEGICO DE LA OFENSIVA DE PAIS A FAVOR DEL ÉXITO ESCOLAR

Direcció General de Centres Públics
Departament d'Ensenyament
Generalitat de Catalunya

Isabel Sánchez Ibáñez – responsable de organización de la DGEIP
Jesús Moral Castrillo – asesor de políticas educativas

La Ley de educación de Cataluña que establece como principio organizativo del sistema la autonomía de los centros y los decretos de autonomía y de dirección de centros públicos, crean un escenario de liderazgo fuerte y distribuido de las direcciones para conseguir el fortalecimiento institucional de todos y cada uno de los centros del Servicio de educación de Cataluña.

La administración educativa, por tanto, opta por un modelo de dirección escolar que se fundamenta en el liderazgo pedagógico, transformacional, sostenible y distribuido.

La eficacia de este liderazgo escolar está estrechamente relacionada con las capacidades y competencias profesionales de los directores que han de permitir coordinar y planificar con sus colaboradores propuestas pedagógicas, organizativas y de gestión adecuadas a las necesidades de los alumnos para alcanzar la excelencia pedagógica desde la equidad.

Por otro lado, los estudios e informes que analizan y evalúan el sistema educativo de Cataluña revelan que, a pesar de haber avanzado significativamente en términos de equidad en los últimos años, es necesario abordar la mejora de la calidad del sistema impulsando de manera decidida el éxito escolar.

En este sentido, la Generalitat establece como línea prioritaria de actuación de país la educación como factor clave para el progreso de la sociedad, definiendo en su programa de gobierno la lucha contra el fracaso escolar como eje estratégico de las políticas educativas para los próximos años para la mejora de los resultados escolares y el nivel formativo de sus ciudadanos respondiendo a los objetivos planteados en la unión europea definidos en la Estrategia 2020.

El cambio de paradigma que representa el modelo de dirección definido en la Ley y la normativa que la desarrolla, hace necesario una adecuación de los perfiles profesionales de los directores de centros públicos para capacitarlos a las nuevas funciones y responsabilidades que les otorga la administración educativa. Un paradigma fundamentado en la autonomía, la dirección profesional y la evaluación que está avalado por estudios internacionales (Mckinsey, OCDE, TALIS)

Autonomía de los centros para una mayor y eficaz prestación del servicio de educación a los ciudadanos, aproximando la toma de decisiones a las unidades responsables últimas de la prestación del servicio

Dirección profesional potenciando la existencia de equipos directivos altamente cualificados con visión transformadores y capacidad de liderazgo.

Evaluación y rendición de cuentas orientadas a resultados como nueva cultura en la gestión pública (accountability)

Para dar respuesta a esta necesaria adecuación de los perfiles profesionales de las direcciones, se plantea el objetivo de potenciar equipos muy cualificados y líderes en las instituciones escolares públicas. Este objetivo se aborda desde el Departament d'Ensenyament mediante:

Programas de formación específicos.

Apoyo y acompañamiento

Condición de personal directivo profesional docente.

Estas líneas de actuación se contemplan en el eje 6 **Profesionalización de la dirección** de la Ofensiva de país a favor del éxito escolar: Plan para la reducción del fracaso escolar en Cataluña, presentado en junio de 2012 en el Parlamento de Cataluña, que tiene como finalidad reducir a la mitad el fracaso escolar a finales de 2018 y establece metas específicas para el nivel competencial de los alumnos, el rendimiento académico y para el índice de abandono escolar.

La **Dirección General de Centros Públicos** diseña el programa de formación de directivos escolares a partir de la detección de las necesidades formativas y propone actividades y contenidos a tres niveles: inicial, continua y profesionalizadora.

El programa se orienta a la adquisición de competencias, capacidades y habilidades directivas, de acuerdo a estas líneas estratégicas:

- coherencia y orientación profesional de la formación directiva
- adquisición del perfil competencial del directivo profesional que establece la Resolución ENS/57/2012, de 23 de enero
- conocimiento del marco institucional de la dirección de los centros públicos para el diseño y la ejecución de políticas educativas que se derivan de los Planes de Gobierno
- valores y ética pública con el objetivo de incrementar el prestigio y la ejemplaridad de los centros públicos
- orientación al servicio público y al compromiso de mejora continua del sistema educativo

Competencias de los directivos públicos alrededor de las cuales se articula el programa:

Visión estratégica, análisis de problemas y orientación a la ciudadanía. Habilidades directivas y de conducción de grupos humanos de carácter general

Gestión y dirección de equipos humanos en el contexto educativo. Liderazgo pedagógico. Trabajo en equipo, trabajo en red

Planificación, control y calidad en los ámbitos curricular y de gestión general de los centros educativos.

Gestión de recursos económicos y de procedimientos de contratación en el contexto del centro educativo.

Formación inicial

- a) Curso de formación inicial en dirección de centros públicos en colaboración con la Escuela de Administración Pública de Cataluña

Destinatarios: Personal docente funcionario de carrera que presta servicios en centros docentes públicos. No son admitidos al curso las personas con experiencia directiva docente ininterrumpida con evaluación positiva.

Los candidatos son seleccionados por una comisión técnica a partir de la resolución de situaciones de hecho en un ejercicio escrito y dos entrevistas.

Estructura modular: 155 h

Marco normativo. Conceptos básicos. Situación actual y retos del futuro

Liderar el proyecto pedagógico: gestión de la enseñanza y el aprendizaje

Evaluación y rendición de cuentas de la organización. Control de la gestión del centro educativo

Liderazgo organizativo: capacidad organizativa y gestión de personal

Liderazgo organizativo: capacidad de funcionamiento, gestión económica, de recursos y de la actividad académica

Liderazgo del entorno y de la comunidad educativa

Proyecto de dirección

b) Curso de formación inicial para la incorporación a la dirección de centros

Destinatarios: Personas seleccionadas en el concurso de méritos para la dirección de un centro público o nombradas con carácter extraordinario, sin experiencia mínima de cuatro años.

Estructura modular: 60h

Dirección de centros públicos: Marco legislativo, Instrumentos de autonomía y liderazgo

Evaluación y rendición de cuentas: mejora continua, sistema de indicadores y el control social y administrativo de la actividad del centro

Legislación educativa y procedimiento administrativo

Aplicación de NNTT en el centro

Escuela y entorno: participación e implicación, imagen institucional y proyección externa

Gestión económico-administrativa y riesgos laborales

Formación permanente y de actualización

Destinatarios: Directores en ejercicio después de la renovación del primer o segundo mandato.

Estructura: 25 h

Perfil profesional del directivo escolar: Funciones, competencias y escenario

Evaluación de centro y rendición de cuentas: indicadores de progreso, indicadores de sistema. Evaluación de la docencia para el desarrollo profesional.

Liderazgo pedagógico: orientación a resultados. Proyecto educativo, proyecto de dirección y organización de centro. Toma de decisiones

Gestión de recursos públicos

Formación profesionalizadora

Destinatarios: Directores con experiencia o en ejercicio que han superado la evaluación positiva del desempeño directivo.

1a. Edición impartida por ESADE en convenio con el Departament d'Ensenyament.

La administración educativa, para la profesionalización de la dirección en el marco del decreto de dirección de centros públicos, ha realizado la primera convocatoria para la acreditación de directivos profesionales docentes como requisito previo para la adquisición de la condición de directivo profesional docente. Un régimen jurídico específico que otorga una mayor capacidad de decisión y nivel de responsabilidad a estos directores.

El procedimiento para la selección de los candidatos, que reunían el requisito de haber ejercido un mandato completo como directores de un centro público con evaluación positiva, ha consistido en dos pruebas eliminatorias y un concurso de méritos.

- a. Primer ejercicio eliminatorio: prueba escrita para demostrar el conocimiento del marco institucional a partir del análisis de tres situaciones planteadas.
- b. Segundo ejercicio eliminatorio: formulación de un proyecto de dirección a partir del proyecto educativo e información relativa a un centro, y defensa ante el órgano técnico de evaluación.
- c. Valoración de los méritos: experiencia y formación directiva alegados.

Finalizado el proceso se han seleccionado 80 directores de los 223 candidatos admitidos para ser acreditados por la administración educativa

De lo anteriormente expuesto -marco normativo del modelo de dirección profesionalizada, directrices y actuaciones promovidas por la administración educativa y respuesta positiva de los profesionales de la educación- se constata un nuevo escenario, con condiciones propicias para avanzar en este nuevo perfil de director escolar inspirado en los modelos de los sistemas educativos con mejores resultados en los estándares internacionales.

Corresponde a la administración educativa la responsabilidad de consolidar este nuevo escenario, en colaboración con las universidades y las entidades e instituciones educativas, mediante actuaciones decididas para dotar a este modelo de eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Sólo así se podrá contribuir a la mejora global del sistema desde todos y cada uno de los centros educativos consiguiendo el éxito personal y colectivo de nuestros alumnos.

En este sentido, el impacto del programa de formación sobre la mejora global del sistema podrá ser estimado a partir de la evaluación del ejercicio de la función directiva por parte de estos profesionales, la evaluación del funcionamiento de los centros que dirigen y de los resultados educativos de sus alumnos.

Esta valoración, sin embargo, debe ser analizada en el conjunto de la evaluación de las políticas educativas orientadas a la mejora del sistema, ya que podemos convenir que la formación directiva es una condición necesaria pero no suficiente para conseguirla.

Objetivo de país: que ningún niño se quede atrás- El Apoyo Escolar Personalizado (SEP) medida para el éxito escolar

Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya
Dirección General de Educación Infantil y Primaria (DGEIP)
ISABEL SÁNCHEZ IBÁÑEZ
Responsable de Organización de Centros

El Departament d'Ensenyament promueve y lidera el mandato de la Generalitat para la *Ofensiva de país a favor del éxito escolar, contemplado en el eje 2 del Plan de Gobierno 2011- 14, con el Plan para la reducción del fracaso escolar en Cataluña* presentado en el Parlamento el pasado 28 de junio.

El éxito educativo es fundamental para conseguir que las personas puedan ejercer su libertad individual sacando desarrollando su talento y forjar un proyecto de vida propio. Así mismo, es la garantía de progreso de un país inmerso en una economía global basad en el conocimiento. En consecuencia, la educación es un factor clave para el futuro de nuestra sociedad.

El reto es promover un cambio en la mirada social de la educación y con la implicación, el esfuerzo y el compromiso de todos garantizar el éxito escolar de todos y cada uno de los alumnos de acuerdo a sus capacidades y desplegando sus potencialidades.

La DGEIP impulsa esta intervención educativa, en todas las escuelas de Cataluña, para la atención de las necesidades de los alumnos, a partir de la identificación de los problemas y las dificultades de aprendizaje, con su atención inmediata, así como potenciar del talento a lo largo de todo el sistema educativo.

El SEP es una nueva estrategia de atención al alumno que presenta dificultades leves de aprendizaje que pueden cronificarse sin una intervención adecuada en el momento de su detección. Una nueva manera de organizar el tiempo y el ritmo de aprendizaje para facilitar que todos los alumnos adquieran las competencias instrumentales para que pueda seguir al grupo clase.

La Ley de educación focaliza su atención en la calidad educativa y en la superación de las desigualdades, posibilitando a través de la adquisición de las competencias básicas y el logro de la excelencia en un contexto de equidad. Contempla que el alumno tiene derecho a recibir una educación que estimule sus capacidades, de acuerdo a su ritmo de aprendizaje e incentive y valore el esfuerzo y el rendimiento.

Así mismo, la Ley establece en este sentido que el Departament d'Ensenyament ha de:

- Establecer criterios para la atención a la diversidad, tanto en el caso de necesidades educativas específicas como las altas capacidades
 - Orientar a los centros para la aplicación de medidas organizativas y curriculares.

La evaluación de nuestro sistema educativo evidencia un rendimiento del alumnado todavía lejos de lo deseable para un país con clara vocación europea.

El informe PISA 2009 indica que los resultados de nuestros alumnos se sitúan mayoritariamente en la franja media, siendo muy bajo el porcentaje de alumnos con alta competencia comunicativa.

Los resultados de la evaluación de las pruebas de 6º de primaria correspondientes a la última edición evidencian una tendencia a la mejora aunque solamente un 70 % del alumnado puede considerarse que supera con éxito esta etapa, situándonos en la franja media baja de los indicadores nacionales e internacionales.

Los objetivos UE 2020 orientan las políticas educativas de los estados miembros hacia la consecución de mejoras sustanciales en la formación obligatoria y permanente.

Se hace necesario plantear actuaciones dirigidas a mejorar esta situación, con el objetivo de reducir el fracaso escolar, es decir, conseguir que nuestros alumnos alcancen los resultados que nos permitan situar el país a la altura de los más avanzados en el marco de la UE, tal y como prioriza la Generalitat de Catalunya en el Pla de Govern 2011-14.

En este sentido se prioriza en las etapas de educación infantil i primaria en el cambio metodológico y organizativo para atender adecuadamente las necesidades educativas del alumnado, incorporando el “Apoyo Escolar Personalizado” (SEP)

Los objetivos del SEP están encardinados con los objetivos planteados en el *Pla per a la reducció del fracaso escolar a Catalunya*:

Mejorar el nivel competencial de los alumnos d'Educació Primària.

1. Reducir el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento en competencias básicas en lenguas y matemáticas por debajo del 15% al final del 2018

2. Conseguir un porcentaje de alumnos con alto rendimiento en competencias básicas en lenguas y matemáticas superior al 40% al final del 2018

Mejorar el nivel competencial de los alumnos de ESO.

Mejorar el rendimiento académico de los alumnos de ESO.

Reducir la taxa d'abandonament escolar.

El éxito educativo solo puede alcanzarse consolidando los aprendizajes desde las primeras etapas. Por lo tanto hay que conseguir que **“que ningún niño se quede atrás”** tal y como establece en sus objetivos la DGEIP

Dar la atención que necesita el alumno con dificultades leves de aprendizaje desde el momento de su detección.

Prevenir la cronificación de las dificultades a lo largo de la escolaridad obligatoria y el posible abandono escolar.

Provocar un cambio en la cultura y la organización de las escuelas

La fundamentación de esta estrategia se encuentra en experiencia y estudios internacionales entre los que destacamos: PROREAD (Ise i al. 2010; Blomert 2009) y Informe Mckinsey de 2007, *“How the world's most improved school systems keep getting better”*

La DGEIP ha publicado orientaciones para la organización e implementación del Apoyo Escolar Personalizado en las escuelas que contemplan los elementos sustanciales

Pedagógico, dirigido a dar la atención que necesita el alumno, en el momento que se detecta, focalizando la atención y la intervención en aquellos aspectos de su aprendizaje que no se hayan consolidado en el momento que correspondía.

Preventivo ante posibles dificultades de aprendizaje que, de no ser atendidos podrían cronificarse y convertirse en permanentes provocando graves consecuencias para el proceso de aprendizaje en etapas superiores.

Temporal, dado que los alumnos recibirán el apoyo durante el período de tiempo necesario para superar la dificultad presentada.

Las orientaciones para la implementación de la medida son:

Detección: determinar que alumno es susceptible de recibir el SEP a partir de que dispone el equipo docente y cuál es la necesidad que presenta para hacer la previsión de la atención que recibirá

Actividades: el equipo docente concretará el diseño de estrategias y actividades que le permitan superar las dificultades.

Profesorado: corresponde a uno de los maestros que intervienen en la acción educativa del alumno que participará en la detección, el diseño i la evaluación,

Finalización: el equipo docente determina el momento ha conseguido los objetivos propuestos y deja de recibir el apoyo.

Objeto: capacidades y habilidades que favorezcan los aprendizajes: la competencia comunicativa como pilar fundamental, la lectura y escritura, y la adquisición de habilidades matemáticas.

Destinatarios: prioritariamente alumnos de los últimos cursos de educación infantil , 1º, 2º y 6º de Primaria, sin olvidar al alumnado de altas capacidades para promover la excelencia y todo aquel de otros niveles educativos que se detecte

Organización: se proponen dos modalidades a desarrollar simultáneamente:

En horario lectivo, - intervención en el aula

En ampliación horaria del alumno algunos días a la semana

Familias: a través de la carta de compromiso educativo reciben información sobre las estrategias que la escuela adopta para dar la atención a su hijo y superar las dificultades, la duración prevista y el seguimiento de su aplicación.

Seguimiento y evaluación: planificación de actuaciones necesarias a lo largo del curso para valorar la eficacia del SEP sobre el progreso del alumnado, y su incorporación en los planes de trabajo de los equipos docentes,

Definición de los indicadores de evaluación de acuerdo con los indicadores de progreso del proyecto educativo de centro y del proyecto de dirección.

Supervisión por parte del equipo directivo de los criterios de asignación de los recursos del SEP, su organización, seguimiento y evaluación

Apoyo de la Inspección de Educación y los psicopedagogos a la dirección del centro en la implementación y evaluación de la organización y efectividad del SEP.

Recursos: site web para facilitar a los centros instrumentos y materiales elaborados en colaboración desde diversas unidades de la DGEIP (59 documentos, 50 enlaces y 45 actividades) muy consultada por los docentes (más de 60.528 visitas y más de 63.176 descargas)

Resultados del primer año

En las 1277 escuelas, con más de 5.500 maestros implicados, se ha atendido al 26% de los alumnos d'Educació Infantil, el 48 % de los alumnos d'Educació Primaria, y los aprendizajes abordados:

42% proceso de lectura y escritura

34% habilidades matemáticas

14% hábitos de trabajo, organización y estudio

8 % otros

2% enriquecimiento curricular (altas capacidades)

En el 49,7% de los centros está implicado más de la mitad del profesorado, en un 35,8% una cuarta parte y en un 14,5% menos de una cuarta parte, con una media de 32,8 horas de profesorado semanal distribuidas en:

Educació Infantil - 8.825 h

Ciclo Inicial –11.681 h

6è EP - 6.912 h

Aunque el impacto de la actuación será evaluado a medio plazo, en este momento, en el resultado de las pruebas de 6º de 2012 se observa la reducción del índice de alumnos de centros públicos con nivel bajo en áreas instrumentales, a los que se dirige prioritariamente el SEP: 7,4 puntos en lengua catalana, 4,1 puntos en lengua castellana y 0,5 puntos en matemáticas.

Se constata la uniformidad en la aplicación tanto en aprendizajes como en la franja de alumnos atendidos, respondiendo al carácter preventivo de la medida y la consolidación del proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura y el paso a secundaria.

Las direcciones de las escuelas informan que se observan nuevos planteamientos metodológicos en la atención a las necesidades educativas de todo el alumnado.

Desde la DGEIP se constatará la eficacia de la medida con la evaluación del impacto en los resultados de los alumnos y de los procesos que se dan a les escuelas según los objetivos planteados.

COMUNICACIÓN: LOS RETOS DE LA SUPERVISIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EN ESPAÑA

AUTORES: Ramón Cortés Arrese y Ángel Lorente Lorente, inspectores de educación y miembros del FEAE de Aragón

Institución: Inspección Provincial de Educación de Zaragoza (España)

Email: alorente@aragon.es y rcortesa@aragon.es

Resumen: *En esta comunicación se ofrecen una serie de consideraciones a partir de una experiencia de inspectores de edición españoles con supervisores latinoamericanos en el Curso de Administradores de la Educación (C.A.D.E), organizado por la O.E.I., el Ministerio de Educación de España y la U.N.E.D. Los autores, al conocer de primera mano los problemas y retos de los supervisores latinoamericanos, descubrieron que eran similares a los de los inspectores españoles, aunque los contextos socioeducativos en los que desarrollaban sus funciones fueran diferentes. Al mismo tiempo, valoran cómo unos u otros pueden ser agentes de cambio educativo para mejorar la educación básica en los centros.*

1. Introducción

Cuando conocimos el proyecto de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2008) titulado “*Metas educativas 2021. La educación que queremos par la generación de los bicentenarios*”, quisimos averiguar cuáles podían ser las preocupaciones de los supervisores latinoamericanos en relación con las 11 metas que en él se proponían y conocer cuál podría ser su aportación desde el desempeño de sus funciones institucionales, contrastándolas con nuestras funciones inspectoras en España. Contábamos con una experiencia singular: nosotros, que somos inspectores de educación de España, habíamos tenido la oportunidad de contribuir a la formación de varias promociones de supervisores latinoamericanos que participaron en el “Curso de Administradores de la Educación” (en lo sucesivo CADE), organizado por la O.E.I., el Ministerio de Educación y la U.N.E.D. Formamos parte del equipo docente responsable⁶³ de tutorizar el módulo de “Supervisión” y el módulo de “Proyecto” desde el año 2005 al 2008. A partir de esa experiencia, tuvimos un contacto directo con los supervisores a través de las tutorías “*en línea*” y un conocimiento directo del estado de la Supervisión educativa en América Latina al evaluar los trabajos individuales y grupales de los participantes. Detectamos una serie de problemas que tenían aspectos comunes con los de la Inspección Educativa española y comprobamos que, aunque su contexto educativo era y es diferente al nuestro, sus retos profesionales eran similares a los de los inspectores españoles, así como sus deseos de cambio para mejorar su intervención en las escuelas de América Latina, por cierto no muy alejados de las metas educativas propuestas por la O.E.I para 2021. Hicimos un análisis de contenidos de dichos trabajos y desde una serie de categorías emergentes (acceso a la supervisión, funciones, dependencia política y administrativa, práctica profesional, formación y medios materiales para el desempeño de la profesión), formulamos mediante una posterior categorización superior tres “problemas” de los supervisores latinoamericanos que formulamos en su día (Cortés, Lorente y Madonar, 2008) como: burocratización de su trabajo por el predominio de la función de control, tentación de instrumentalización de la Supervisión por parte de los poderes públicos y detección de un deficiente desarrollo profesional. Más tarde decidimos corroborar esas tres conclusiones con un grupo de contraste, mediante un cuestionario anónimo a los 69 participantes que finalizaban el CADE a principios de 2009. Se les preguntó sobre el cambio que necesitaba la Supervisión ante los retos educativos ante las 11 metas formuladas en el capítulo 6 del documento inicial que acababa de

⁶³ El equipo docente de 2005 a 2008 estuvo compuesto por los inspectores de educación españoles: Ángel Lorente Lorente, coordinador del Módulo III de Supervisión y por los tutores Ramón Cortés Arrese, M^a José Madonar Pardinilla y Ana Isabel Ortells Ramón, inspectores de Aragón. En 2008 se incorporó Luis Mallada Bolea.

publicar la O.E.I. en 2008. Cuarenta y dos participantes contestaron a dicho cuestionario, originarios de nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Ofrecemos solamente, por límites de espacio, algunos aspectos de nuestra investigación en esta Comunicación del III Congreso Iberoamericano celebrado en Zaragoza en noviembre de 2012. A quienes estén interesados en profundizar, recomendamos la lectura completa de nuestro artículo en la Revista iberoamericana de Educación, 2011, nº 57-1, citado en la bibliografía y disponible en la red.

2.- Un modelo de supervisión burocratizado

Partiendo de los datos sobre el estado de la supervisión en América Latina en la última década (Pacheco, 2000; Cortés y Lorente, 2011), en España y en la Unión Europea (Lorente, 2004), sostenemos que en nuestros respectivos sistemas educativos predomina un modelo de supervisión basado en una racionalidad tecnoburocrática. Frente al discurso de la normativa legal sobre la Supervisión iberoamericana cuya función primordial debería ser no solo controlar, sino también dar asesoramiento pedagógico y apoyo a los docentes y directivos, pudimos comprobar que los supervisores latinoamericanos nos habían transmitido que, en su labor cotidiana primaban las tareas de control y de índole administrativa de tal manera que estas no les permitían cumplir con el verdadero objetivo de asesoría y orientación que los centros educativos esperaban y necesitaban de ellos. Por desgracia, esa limitación también la sufrimos los inspectores españoles (Lorente y Madonar, 2006). Quisimos confirmar esta hipótesis con el grupo de supervisores latinoamericanos con las respuestas con el citado cuestionario que nos remitieron a principios de 2009. En efecto, el 64 % de los encuestados pensaba que la normativa que regulaba la Supervisión en su país establecía las funciones de control, evaluación y asesoramiento, pero en su trabajo cotidiano, desarrollaban sobre todo la función de control. Una consecuencia de ejercer la función de control, desde un modelo basado en la citada racionalidad tecnoburocrática, era la fuerte carga administrativa de su trabajo y la atomización y urgencia de las tareas supervisoras, situación similar que, como hemos dicho, también se produce en España. Acudiendo de nuevo a los datos proporcionados por el cuestionario anónimo, vimos que, al tiempo que predominaba la función supervisora de control, el 78,5 % de los supervisores consideraba también que en su país prevalecía un modelo de supervisión burocratizado. De acuerdo con una serie de indicadores que justificaban esa afirmación, para un 73,8 % había un predominio de las tareas administrativas, junto a una atomización de sus actuaciones, debida a las urgencias por resolverlas tanto por exigencia de su Administración educativa, como por los altos niveles de dependencia en la toma de decisiones. Otro indicador era la distribución de su horario de trabajo: un 71,4 % de los supervisores dedicaban al menos el 40 % de su tiempo a tareas burocráticas. Una de las nefastas consecuencias de esa burocratización era el escaso tiempo de que disponían para visitar las escuelas, pues el 88 % opinaron que no visitaban las escuelas con tanta frecuencia como sería necesario. Según la respuesta abierta de un supervisor chileno, *la mayoría de las veces trabajamos para la contingencia, lo cual atenta con la continuidad de los procesos instalados*. Adelantemos que este es un problema grave para que la Supervisión educativa contribuya de forma eficaz a desarrollar algunas de las metas de la educación de América Latina para 2021. La función supervisora de ayuda, asesoría y de control no se puede desarrollar con calidad, si los supervisores no visitaban los establecimientos educativos con más frecuencia de la que ellos quisieran: *se planifican visitas a principio de curso, pero el sistema con su burocracia, no permite cumplir el calendario al cien por cien*, afirmaron un supervisor dominicano y otro ecuatoriano. En las visitas, los supervisores se ocupan sobre todo de asuntos relacionados *con la entrega de documentación y solucionar quejas de padres, maestros y alumnos*, sostenía un supervisor mejicano. Las visitas están focalizadas en los centros con mayores necesidades de seguimiento o por denuncias y quejas, como ocurre también en España. De los encuestados por nosotros, el 53,7 % se reunían únicamente con el director y el 71,4 % controlaban la documentación. En cambio, en cuanto a una presencia más pedagógica en las escuelas, reconocían que solo el 47,6 % visitaban las aulas y solo un 17 % solían hablar con los profesores en esas visitas. Estos datos eran valorados de forma crítica por ellos mismos: *Se debe tener una mayor presencia en las escuelas, mayor contacto con los directivos, docentes, padres y representantes*, defendía un supervisor ecuatoriano. Y otro colega suyo indicaba en las respuestas abiertas que *el supervisor es el gestor del cambio, sobre todo si él propicia el acercamiento del docente a la propia práctica educativa, para*

reflexionar y valorar su actuación en el aula; el supervisor es y debe ser el dinamizador de procesos. Un supervisor mejicano contestó: si los supervisores visitaran más los centros, mejoraría el desempeño de muchos directores y maestros.

3.- Los poderes públicos pueden instrumentalizar la Supervisión educativa

Es un dato histórico constatar la permanente tentación de los poderes públicos por instrumentalizar a los supervisores/inspectores. A nuestro juicio, es este otro problema común a los inspectores españoles y latinoamericanos, con antecedentes históricos bien estudiados en el caso español por el historiador Viñao Frago (1999). Como suele ser habitual en la mayor parte de los sistemas educativos donde existe la Supervisión como institución, se parte de las orientaciones de la política educativa nacional o regional y, en consecuencia, la Supervisión o Inspección educativa establece su planificación nacional, regional o provincial, según el grado de centralismo del Estado o de la organización de la propia Supervisión. A través de los supervisores o inspectores los poderes públicos quieren ejercer el control del grado de cumplimiento de las normativas ministeriales o de los proyectos de reformas educativas. Por eso en muchos países la Supervisión o la Inspección es un órgano dependiente de la Administración educativa, sometido al principio de jerarquía (Lorente, 2004). En América Latina, con sistemas educativos muy centralistas, las Administraciones educativas suelen mantener una organización jerarquizada que no le permite a la Supervisión operar en una lógica de mayor flexibilidad en su relación con los centros educativos. Los poderes públicos utilizan a los supervisores como instrumentos para asegurar los programas o los proyectos ministeriales y las prioridades de la política educativa. Lo ejemplificaremos con la respuesta abierta de un supervisor: *se ejerce un fuerte control para que los supervisores realicen acciones tendentes a hacer cumplir con los programas y proyectos ministeriales y sus prioridades.* Así opinaron el 78,5 %, de los supervisores latinoamericanos encuestados por nosotros, aunque se detectaban matices y diversidad de miradas, incluso entre supervisores del mismo país. Un segundo aspecto de este problema está relacionado con la limitada autonomía profesional del supervisor. En las respuestas a nuestro cuestionario se apreciaba que para un 67 % de los supervisores era escasa la autonomía con la que contaban en el ejercicio de sus funciones, de tal modo que no podían tomar iniciativas diferentes a las dictadas por las autoridades educativas de las que dependían. En nuestro estudio, los supervisores de seis países manifestaron que se tenían en cuenta sus propuestas; en otros casos, la mayor autonomía que tenían los supervisores latinoamericanos la desarrollaban a través de las funciones de asesoramiento pedagógico a los centros y a los profesores. Esto es importante, porque si se coarta la autonomía del supervisor *se dificulta a los centros su autonomía*, según un supervisor salvadoreño. Y al mismo tiempo era un reto profesional, a juicio de un supervisor paraguayo, el cual relacionaba la autonomía *con la capacidad profesional para presentar proyectos efectivos que verdaderamente puedan producir transformaciones significativas en la práctica docente.* No obstante, el deseo de autonomía se podía ver coartado por el predominio de la función de control del cumplimiento de la normativa, según un supervisor ecuatoriano: *los supervisores podemos tomar iniciativas para mejorar la gestión de los centros, pero en muchos casos no lo hacen porque la ley y los reglamentos siempre están primero.*

Otro aspecto que demuestra que para los poderes públicos estatales o regionales es una tentación permanente instrumentalizar la Supervisión, es la selección de los supervisores. Los participantes del CADE habían defendido la necesidad de garantizar procedimientos claros y transparentes de acceso para supervisar con independencia profesional y con buena formación pedagógica y especializada, con el fin de abordar con profundidad las tareas en cada centro y para trabajar en equipo. Además, el sistema de acceso a la Supervisión en algunos países de América Latina exigía una revisión y mejora, si lo comparábamos con los sistemas de selección de España o de Europa y así había sido confirmado anteriormente hacía una década por el supervisor venezolano Pacheco (2001). Dado lo delicado de la cuestión, quisimos contrastar estos datos que conocíamos como tutores con el citado cuestionario de 2009 y se les preguntó de forma anónima si en su país se accedía a la Supervisión educativa por un procedimiento público y riguroso, que garantizase la independencia profesional del supervisor, mediante los requisitos de publicidad, mérito y capacidad. Mayoritariamente, el 60 % de los encuestados opinaron que en sus países solía ser así; sin embargo, un nada desdeñable 40 % consideró que ese procedimiento no contaba con todas esas características. En general, confirmaron que el sistema de selección se basaba en concursos y oposiciones y que había ido mejorando respecto a

etapas ya superadas en algunos países, en los que el puesto de supervisor había estado politizado - según atestiguaron supervisores de cuatro países-, por lo cual, deseaban un mayor rigor en la selección, evitando en su nombramiento *injerencias políticas*. En el caso español, si bien se accede con al Cuerpo de inspectores por el sistema de concurso-oposición, en momentos puntuales se han denunciado alguna irregularidad en la composición de los tribunales en ciertas convocatorias regionales (Comunidad Valenciana, Madrid). Asimismo, para seleccionar o cesar a inspectores “accidentales”, es decir, profesores que ejercen temporalmente la función inspectora, también han sido muy comentados en este año las decisiones adoptadas por los gobiernos regionales de Extremadura y de Baleares, criticadas y denunciadas por las organizaciones sindicales. Por tanto, la tentación de instrumentalizar la supervisión/inspección no es un dato del pasado, sino que se constata tanto en algunos países latinoamericanos como en determinadas y recientes actuaciones de algunos gobiernos regionales de España.

4.- Los supervisores/inspectores como agentes de cambio educativo

Por último, nosotros como inspectores de educación españoles estamos convencidos de que los supervisores podemos ser agentes de cambio en los diferentes sistemas educativos (Fullan, 2002; Miranda, 2002) y ser un elemento de mejora de la gestión de los centros: *El segundo eje de la gestión escolar apunta a la interacción entre actores relevantes, como (...) los supervisores de los establecimientos* (O.E.I, 2010, p. 77). Los supervisores latinoamericanos y los inspectores españoles tenemos que plantearnos cómo en nuestros respectivos contextos socioeducativos podemos contribuir a que mejore la calidad, la participación y la autonomía en nuestras escuelas españolas o latinoamericanas. Sin duda, podemos influir tanto en ellas para que estén “bien organizadas, sean abiertas y participativas” (OEI, 2008, 91) como en la Administración Educativa de la que dependemos. El papel de la Supervisión en esa mejora está constatada por la investigación y la literatura pedagógica, pero también por los recientes datos de las evaluaciones internacionales, tema del Congreso estatal de inspectores de educación, celebrado en la ciudad de Zaragoza (España), en el año 2008. El 90 % de nuestros encuestados era consciente de que los supervisores en América Latina y en sus países no debían impedir, sino promover el cambio educativo gestado y gestionado en las propias escuelas, para lo cual estas necesitan una creciente autonomía, en la línea de lo defendido por la O.E.I. (2010). En general, supervisores argentinos, chilenos, paraguayos, uruguayos, salvadoreños y ecuatorianos se mostraron abiertamente a favor de considerar al supervisor como un agente de cambio educativo.

Otro aspecto importante que hemos encontrado es la creciente necesidad de replantear la supervisión ante la creciente autonomía de los centros, defendida por la O.E.I. (2010). Así un supervisor mejicano creía que...*la mayoría de los supervisores no están dispuestos a cambiar, por considerar que al hacerlo se pierde autoridad, al permitir cierta autonomía a los centros o que cuestionen su liderazgo académico*. Desde el análisis de algunos de los problemas que acabamos de exponer, vemos necesario tanto en España como en América Latina aumentar la función de asesoramiento, la presencia en los centros y el contacto con los profesores. ¿Cómo hacerlo? La dirección para todos nosotros nos la marcan con acierto los teóricos del cambio educativo y, además, para los supervisores latinoamericanos el documento de la OEI (2010), “Las metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Pensamos que los supervisores/inspectores podemos contribuir a la calidad y a la equidad de la educación tan necesarias en América Latina (Martínez, 2005) para 2021, dos principios que también nos señala la vigente ley española “Ley Orgánica de la educación” del año 2006. Por su parte, teóricos como Fullan (2002) nos llevan a formular algunas propuestas para intervenir en los centros educativos con el objetivo de potenciar su desarrollo institucional, su mejora y la calidad de la educación para lograr las metas educativas de 2021, pero también para mejorar la misma Supervisión. Es necesario asegurar el papel regulador entre el fomento de la innovación y el asentamiento, la integración y la conservación de los cambios: este es un reto importante en América Latina ante los procesos de reforma, descentralización, de autonomía y de innovación educativa, según la OEI. Para ello es necesario caminar hacia un modelo de asesoramiento externo colaborativo, es decir, apostamos por ejercer un control democrático, cambiar la cultura profesional, fomentar el trabajo conjunto, la responsabilidad e implicación de los asesorados, capacitar para la mejora y generar competencias. Por otro lado, desde el Proyecto de la O.E.I. (2010)

destacamos ahora algunos retos que podrían plantearse los supervisores latinoamericanos desde la responsabilidad que ocupan en el sistema educativo en América Latina: garantizar el derecho de todos a la educación, hacer competitivos los establecimientos educativos, ser capaces de responder a la situación de las escuelas que visitan, así como de sus alumnos y profesores, impulsar la autonomía de los centros con Proyectos innovadores en los que los profesores sean protagonistas, plantear el éxito escolar para todos, mejorando el nivel de adquisición de competencias básicas de los alumno y facilitar la participación de la comunidad escolar y de los municipios. Por último, la Supervisión puede fomentar la cultura de la evaluación interna en los centros educativos.

De esta manera, en América Latina y en España los supervisores de la educación institucionalizada estaremos en la dirección de replantearnos otros modelos y formas de supervisión educativa en nuestros respectivos sistemas educativos, con el objetivo de contribuir aquí y allí a incrementar la calidad y equidad de la educación básica.

BIBLIOGRAFÍA

- CORTÉS ARESE, R. y LORENTE LORENTE, A. (2011): “La supervisión en América Latina ante las metas educativas de 2021, propuestas por la O.E.I.”, *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação*, n.º 57/1 – 15/12/11, disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/4601Cortes.pdf>
- CORTÉS, R., LORENTE; A., MADONAR, M.J. (2008): “Problemas y retos comunes de los inspectores españoles y latinoamericanos”, Comunicación presentada en el *X Congreso estatal de inspectores de educación sobre Políticas educativas y de Evaluación en Europa. El papel de la Inspección*, Zaragoza, Formato en CD.
- FULLAN, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio educativo*, Barcelona, Octaedro
- LORENTE LORENTE, A. (2004): “La Supervisión educativa como órgano de la Administración educativa”, Módulo III de “Supervisión educativa” del *Curso de Experto Universitario en Administración de la Educación*, Madrid, UNED-Ministerio de Educación-OEI, <http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2010/02/moduloiiiia_t7.pdf >
- LORENTE LORENTE, A. y MADONAR PARDINILLA, M.J. (2006): La formación permanente de los inspectores de educación: retórica, realidad y futuro. *Avances en supervisión educativa*, Nº 3, mayo de 2006. Disponible en: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=30
- MIRANDA MARTÍN, E. (2002), “La supervisión escolar y el cambio educativo. Un modelo de supervisión para la transformación, desarrollo y mejora de los centros”, *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 86 (1-2). <<http://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART5.pdf> >
- O.E.I. (2010), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* <<http://www.oei.es/metas2021.pdf> >
- PACHECO ARAUJO, L. A. (2001): “La inspección Educativa en los países de Iberoamérica”, *Actas del Simposio Internacional de Inspección Educativa. La Inspección ante los retos de la educación actual*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp.131-156
- VIÑAO FRAGO, A. (1999) “La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión”, *Bordón*, vol. 51, 3, pp. 251-264.

Los cursos de formación específicos para profesores de nueva incorporación en centros complejos

Fernando Andrés Rubia

Maestro y sociólogo

Secretario de FEAE-Aragón

Director de la revista digital de organización y gestión educativa *Forum Aragón*

fandres61@gmail.com

Contexto

Se expone la experiencia desarrollada en el Instituto de Enseñanza Secundaria “María Moliner” de Zaragoza (España), centro que obtuvo el 2º Premio Nacional de Compensación de Desigualdades en Educación el año 2007, de formación del profesorado de nueva incorporación contextualizada a la realidad del centro y el barrio durante los cursos 2007/2008 y 2008/2009. Este centro se encuentra situado en el barrio Oliver de Zaragoza y su alumnado de la etapa obligatoria (ESO) procede básicamente de minorías étnicas, tanto de origen gitano como inmigrante. El centro contaba con un proyecto pedagógico específico y su profesorado se incorporaba a través de comisiones de servicio tras presentar un proyecto de intervención y pasar una entrevista de selección. El curso de formación para los nuevos profesores era impartido por compañeros con experiencia en el centro.

Proyecto de intervención

Durante años se programaron cursos de formación para la adquisición de metodologías y estrategias que permitieran una intervención adaptada a la diversidad y complejidad del alumnado. Sin embargo, el resultado era insatisfactorio porque no tenía en cuenta ni la realidad del centro ni la diversidad cultural de su alumnado y se basaba en la trasmisión de otras experiencias y de métodos que no tenían en cuenta la globalidad del proyecto.

A partir de la crítica a los proyectos de formación desarrollados en los años anteriores y de la experiencia de un grupo significativo del profesorado, se diseñó un programa específico para el centro, que pretendía incluir las características que singularizaban el centro, teniendo en cuenta las peculiaridades del alumnado y de sus familias, y la organización que se había configurado a partir del principio de autonomía del centro al intentar resolver las principales situaciones conflictivas.

El objetivo fundamental era la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje y de la convivencia, dotando a los nuevos profesores de herramientas para la resolución de conflictos y metodologías adaptadas. Se pretendía además, que el profesorado tuviera un conocimiento previo del contexto social y cultural del centro educativo: especialmente de las condiciones sociales, culturales y económicas de las familias gitanas e inmigrantes, y de las relaciones en el barrio de las diferentes comunidades entre sí. El objetivo era dar una visión global, en todos los ámbitos, del centro, desde el nivel normativo o administrativo, hasta el metodológico y los programas.

En el diseño del curso se contemplaba en primer lugar, la obligatoriedad del mismo para todos los nuevos profesores e incluso aquellos profesores que llevaban solamente un curso. Los contenidos incluían los siguientes apartados y se desarrollaban en sesiones independientes de alrededor de dos horas y en los días iniciales del comienzo de curso, cuando los alumnos aún no se habían incorporado. En total se trataba de 20 horas equivalentes a 2 créditos de formación y los nuevos profesores disponían del programa del curso y horarios unos días antes de su comienzo:

- El conocimiento de la estructura y organización del Centro. En esta sesión se presentaba la historia del centro y la evolución de sus actividades académicas y de las características del alumnado. También se abordaba la estructura académica, haciendo especial referencia a los niveles de Educación Secundaria Obligatoria, los grupos bilingües, la Unidad de Intervención Educativa Específica (UIEE), el grupo del Programa de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), anteriormente denominado Garantía Social, los Ciclos Formativos de Formación Profesional y el alumnado en la modalidad de escolaridad externa en el Centro Sociolaboral del barrio (CSL). Así mismo se contemplaba la organización por departamentos, en el que tenía un peso específico el correspondiente a la etapa (ESO) y el bilingüe, ya que habíamos eliminado la mayor parte de los departamentos que agrupaban por áreas; También se informaba del funcionamiento de los grupos de desdoble, las clases compartidas por varios profesores en el mismo aula y las normas básicas de entrada y las peculiaridades de los horarios.
- Las normas específicas de convivencia del centro y estrategias para abordar la resolución de conflictos. Aquí se informaba sobre el uso adecuado de los recursos del centro, funcionamiento del sistema de guardias (cuidado de la aulas cuando falta un profesor), uso del espacio adaptado como “sala de pensar” (un espacio diseñado por los propios alumnos con el fin de reflexionar sobre su comportamiento y sus consecuencias en el aula y en los compañeros). Se abordaba también el sistema de comunicación entre profesores mediante la pizarra de la “sala de profesores” y cómo actuar en caso de ausencias del profesorado: comunicación y tareas recomendadas para los alumnos. Por último, el sistema de control de pasillos y recreos con el fin de limitar las situaciones conflictivas.
- Las características del alumnado y sus familias. Características socio-económicas y culturales de las familias gitanas del barrio. Algunos rasgos de comportamiento por género y los problemas de absentismo escolar. También se informaba sobre cómo abordar el problema del absentismo y la relación con las familias. El alumnado inmigrante y sus peculiaridades, así como la relación entre los diferentes colectivos. La participación de las familias en el centro: seguimiento escolar y resolución de conflictos. El papel de la tutoría para resolver estos problemas, el conocimiento de los protocolos de absentismo, los procedimientos de comunicación con las familias y las relaciones con el equipo directivo del centro.

- Tutoría, convivencia y resolución de conflictos. En cuanto a la convivencia y la resolución de conflictos se intervenía desde el principio de la resiliencia y el trabajo tutorial favoreciendo la confianza en la relación con los alumnos. Se potenciaba la creatividad, la paciencia y la imaginación en las relaciones, partiendo de la idea de que el profesor es un adulto formado y con muchos recursos mientras que el alumno está en un proceso de formación y de prueba. Nuestra tarea era facilitar la reflexión y la elección para la mejora. En el orden académico se inculcaban las altas expectativas del profesor hacia el alumno, la empatía y el esfuerzo. Se recomendaba el uso de materiales específicos, recursos didácticos adaptados y el uso frecuente de las Tecnologías de la Información y la Comunicación aprovechando al máximo los recursos del centro. También se ponía el acento en la coordinación de todos los profesores que intervenían en el aula y en el ciclo, y el esfuerzo por crear de forma colaborativa espacios atractivos para el alumnado. Se informaba además del modelo de tutoría personalizada y las tareas y funciones que debía desarrollar con el alumno asignado.

En cuanto a los aspectos relacionados con la convivencia se abordaban las normas de aula y su elaboración conjunta con los alumnos, las normas de pasillo y espacios comunes, la corresponsabilidad del profesorado en cualquier tipo de situación conflictiva, el uso adecuado de la “sala de pensar”, cómo abordar conflictos y uso responsable de los partes de incidencias y las medidas a adoptar.

La metodología desarrollaba aspectos relacionados con los recursos didácticos y las TIC, el aprendizaje cooperativo, la familia como recurso de aula y las clases de repaso de las tardes aportadas por *Save the Children*.

Por último, también se daba información de los programas específicos que desarrollábamos:

- Educación para la salud: objetivos y contenidos
 - Habilidades sociales: qué son y por qué las trabajamos
 - Animación a la lectura
 - Las TIC: usos y posibilidades
- Se contemplaban los cambios metodológicos necesarios para desarrollar la motivación y el gusto por aprender

El curso se llevaba a cabo mediante ponencias activas impartidas por un profesor con al menos cinco años de experiencia en el centro y combinaba la charla con la participación. Se pretendía que las exposiciones fueran siempre acompañadas de casos prácticos basados en situaciones reales ya analizadas en el centro y se proponía a los nuevos profesores que propusieran a los casos planteados sus propias soluciones e intervenciones. También se aportaba a los nuevos profesores material específico, bibliografía y direcciones de internet relacionadas con la tarea

Conclusiones

Este programa de formación del profesorado funcionó correctamente durante algún tiempo pero pronto mostró también algunas limitaciones que requerían de nuevas intervenciones. Algunas valoraciones mostraban que la formación, restringida a la

modalidad del curso, tenía un efecto limitado, alejado de las expectativas con la que se había diseñado. Se puso en marcha entonces, como complemento, un sistema de tutorización del nuevo profesorado, una tutoría que hiciera un seguimiento de las dificultades de los nuevos profesores, de las situaciones más conflictivas y de las formas de abordarlas y en definitiva de crear e incorporar a nuevos profesores a una cultura profesional diferente, más comprometida con la realidad del centro. Este seguimiento se llevó a cabo desde el departamento de orientación mediante una sesión semanal de valoración de la actividad del aula pero también del profesor en la que se podía plantear todo tipo de cuestiones, iniciativas y opciones de intervención. En definitiva se valoraba la continuidad del sistema de formación mediante un modelo de tutorización a lo largo del curso, para complementar la formación y facilitar el seguimiento.

El Aprendizaje-Servicio como herramienta de innovación y mejora de la calidad docente en la Facultad de Educación de la Universidad de Zaragoza

Belén Dieste Gracia (bdieste@unizar.es)
Sandra Vázquez Toledo (svaztol@unizar.es)
Tatiana Gayán Jiménez (tatianag@unizar.es)
Universidad de Zaragoza

CONTEXTO

Como profesoras de la Facultad de Educación de la Universidad de Zaragoza, hemos observado que una de las principales dificultades que encuentra nuestro alumnado es la falta de conexión entre las aulas universitarias y la realidad escolar en la que en un futuro trabajarán como maestros y profesores. Hasta llegar a la realización del *Practicum*, en la mayoría de las asignaturas no tienen la posibilidad de estudiar y analizar contextos educativos reales, por lo cual les resulta complicado entender la relación de la teoría con su futura práctica profesional.

Partiendo de esta realidad, en el curso 2011-2012 decidimos innovar nuestra práctica docente introduciendo la metodología de Aprendizaje-Servicio (ApS), con el objetivo de mejorar la calidad de nuestra docencia, aportando mayor significado y aplicación a los aprendizajes de nuestros universitarios. Permitiendo, con dicha metodología, desarrollar contenidos curriculares, facilitando la práctica de la planificación, el esfuerzo y el compromiso.

El ApS se concibe como una metodología práctica cuyo principal objetivo es optimizar la calidad del aprendizaje académico del alumnado universitario contribuyendo a la vez a su formación integral como personas socialmente responsables, fin que en sí mismo se evidencia como uno de los primordiales de toda formación universitaria.

El ApS consiste en una propuesta educativa que combina procesos de aprendizaje y de servicio a la comunidad en un solo proyecto bien articulado, donde los participantes aprenden al trabajar en necesidades reales del entorno con la finalidad de mejorarlo. El aprendizaje aporta calidad al servicio y el servicio aporta significado y aplicación al aprendizaje (Tapia, 2008). Con este planteamiento se consiguen reforzar los cuatro pilares de la educación para el Siglo XXI: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir.

Según evidencian las experiencias e investigaciones sobre el tema (Furco, 2003), el ApS activa el ejercicio de todas las competencias del currículum, contemplando, como no, la de iniciativa personal y la competencia social y ciudadana, es decir, la responsabilidad social. Además, logra aumentar significativamente los niveles de retención y aplicación de los contenidos (Astin et al.; 2000).

PROYECTO DE INTERVENCIÓN

El ApS lo hemos ido incorporando en distintas materias de diferentes niveles formativos. En concreto, presentamos dos experiencias. Por un lado, la que se llevó a cabo en la asignatura Materiales y Recursos Educativos del grado de Maestros de Infantil -obligatoria, de 2º curso y de 6 créditos-. Y por otro, Procesos de Enseñanza-Aprendizaje del Máster en Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas, Artísticas y Deportivas -obligatoria y de 4 créditos-.

El diseño del proyecto comienza para ambas asignaturas con el objetivo que perseguimos. En ambos casos, se perseguía un doble objetivo, propio del carácter del ApS: a) el aprendizaje que aporta y b) la prestación de un servicio a la comunidad, en este caso a la comunidad educativa. Este servicio partía, en el caso del Máster, de la necesidad de nuevas estrategias que permitan fomentar la motivación de los alumnos hacia el aprendizaje. Y en Infantil de la imposibilidad que tienen los maestros para la creación de recursos didácticos y materiales digitales. Para llevar a cabo el ApS se requiere un trabajo en red con asociaciones e instituciones de la comunidad, en nuestro caso trabajamos con centros de la red pública de Zaragoza que encontraban esta problemática en sus aulas.

En la asignatura del Máster, los alumnos universitarios tenían que realizar propuestas de actuación con el fin de despertar, mejorar o mantener la motivación de los alumnos de Secundaria y FP a través de la visualización de unos grupos de discusión.

En el caso de la asignatura del Grado, a los alumnos universitarios se les asignaba un grupo de Infantil y tenían que crear materiales –digitales o en otro formato- para trabajar en el aula.

En ambos proyectos, las propuestas del alumnado universitario se devolvían a los centros quedando a su disposición. En la asignatura del Máster los alumnos recibían un *feedback* sobre sus propuestas por parte de los tutores y en el caso del Grado de Infantil, los alumnos tenían la posibilidad de asistir al centro y trabajar con los materiales creados por ellos, con lo que la retroalimentación la recibían directamente de los niños.

DESARROLLO

La programación del proyecto es esencial (Furco, 2004) por ello hemos sistematizado el proceso, de las dos experiencias, en diversas fases, lo cual nos ha permitido operativizarlo. Cronológicamente podemos distinguir:

- Fase 1. Detección de necesidades. A partir de la experiencia de las profesoras de la materia
- Fase 2. Contacto con los centros. Contactamos con centros que sabíamos que eran más sensibles a este tipo de colaboración ya que teníamos contactos previos, bien profesionales o personales con alguno de los docentes.
- Fase 3. Entrevistas y presentación del proyecto a equipos directivos y sensibilización de los maestros. El proyecto del Máster lo presentamos a los equipos directivos de los centros y analizamos conjuntamente la manera más eficaz de llevarlo a la práctica. En el caso de infantil la aceptación del proyecto fue por parte de los docentes, de manera que no en todos los casos hubo una involucración del centro en su conjunto sino de personas puntuales.
- Fase 4. Preparación del material. Una vez aceptaron participar en sendos proyectos, tuvimos que preparar el material necesario para trabajar con nuestro alumnado. En el caso del Máster, los centros seleccionaron los grupos de alumnos con los que íbamos a trabajar. Dos grupos en cada centro que tuvieran características distintas. A partir, de ahí realizamos la grabación de los grupos de discusión y las entrevistas de los tutores de dichos grupos. En el caso de Infantil, realizamos una plantilla que cada profesor debía rellenar con datos relacionados con las características de su aula, y las necesidades concretas que tenía para ese curso de material.
- Fase 5. Sesiones de trabajo práctico con los alumnos de la Universidad. Hemos trabajado con pequeño grupo (4-6 alumnos). Una vez que cada grupo tenía asignado, bien el grupo de discusión bien el tutor de infantil, los alumnos debían trabajar en la creación de propuestas de estrategias de motivación o en la creación de materiales, según la asignatura. Para ello, habían realizado el visionado de los vídeos o contactado con su tutor de infantil para conocer

las necesidades y características de su grupo de alumnos. En todo momento, el trabajo estaba tutorizado por las profesoras de la asignatura.

- Fase 6. Devolución del material creado. Las propuestas se les hicieron llegar a los centros y se obtuvo la retroalimentación sobre ellas. Los alumnos de grado hicieron la entrega personalmente.
- Fase 7. Evaluación del proyecto. En la evaluación contemplamos distintos aspectos: a) la satisfacción del alumnado universitario en la participación de proyectos, a través de un cuestionario de satisfacción, b) el feedback de los centros educativos y c) En el caso del Grado, la exposición de materiales creados utilizando la PDI -se compartieron todos los materiales en un grupo de Google-. Esta exposición no se realizó en el Máster por el elevado número de alumnos –más de 400-.

CONCLUSIONES

Con estas experiencias hemos conseguido crear una red de trabajo y colaboración entre universidad y centros educativos con la que podemos contar en el futuro.

El alumnado universitario ha respondido positivamente a estas experiencias. Hemos podido comprobar, a través de los cuestionarios y del diálogo, su alta motivación así como su implicación en el proyecto. Este nivel de implicación y motivación ha revertido en la calidad de los trabajos realizados, especialmente en los materiales creados por los alumnos de Infantil.

Muchos de los docentes han agradecido enormemente el esfuerzo y trabajo del alumnado universitario que les ha proporcionado materiales o estrategias para con sus alumnos; facilitándoles el realizar algo distinto en su aula. Es cierto, como se podía prever cuando trabajamos con un amplio número de personas, que los niveles de implicación serían variables. Lo cual ha llevado a que una mínima parte del alumnado universitario manifestará una insuficiente implicación del profesor del centro educativo. Análogamente los alumnos, más de 500, no se han implicado del mismo modo. Aunque, dicho compromiso, en general, ha sido mayor en los casos en que han tenido una relación más directa con el grupo clase al que se dirigían sus trabajos.

La mayoría de los docentes han confirmado su interés en seguir participando en este tipo de proyectos. Lo cual nos resulta muy gratificante. Por nuestra parte, la realización de estos proyectos también es valorada muy positivamente; nos aproxima más a nuestro alumnado creando una relación más cerca, al igual que nos acerca a la realidad y nos hace ser más reflexivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Astin, A. W. et al. (2000) : How Service Learning Affects Students UCLA: Higher Education Research Institute.
- Furco, A. (2003): “Issues of definition and program diversity in the study of service-learning”. In S. H. Billig (Ed.), *Studying service-learning*. Lawrence Erlbaum Publishing Company.
- FURCO, A. (2004). “El impacto educativo del aprendizaje-servicio”. Ponencia en el VII Seminario Internacional de aprendizaje y servicio solidario. Buenos Aires, (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, República Argentina. En prensa). www.me.gov.ar/edusol
- Tapia, M. N. (2008): *10 años de aprendizaje-servicio en las políticas educativas argentinas*. En: *Cumpliendo una década. Actas del 10mo. Seminario Internacional “Aprendizaje y servicio solidario”*. Ministerio de Educación, Programa Nacional Educación Solidaria, República Argentina.

GESTION PEDAGOGICA PARA ATENDER A LA DIVERSIDAD

IES "CINCO VILLAS"

septiembre 2012

Autores.- Rosa Salvoch Bagüés, Juan Pedro Serrano Sánchez. IES "Cinco Villas" cincovi@yahoo.es

Nuestro IES escolariza alumnos de Ejea de los Caballeros (Zaragoza) y de los pueblos de colonización. En él se imparte Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, cuatro ciclos formativos de grado medio y dos ciclos formativos de grado superior. En total hay **644 alumnos/as: 385 de ESO, 106 de Bachillerato, 89 de ciclos de grado medio y 64 en grado superior.**

El centro se caracteriza por la gran diversidad del alumnado, con porcentajes muy amplios de alumnos/as que acceden a la secundaria con áreas de primaria no superadas y con dificultades de aprendizaje.

El objetivo de esta comunicación es presentar un modelo de organización y gestión pedagógica de un centro de secundaria, priorizando los recursos para atender a las necesidades reales de los alumnos/as. Esto implica, dentro de la autonomía del centro, la toma de decisiones al respecto de modelos de organización, innovaciones pedagógicas, formación y evaluación de los procesos de enseñanza aprendizaje.

En el IES "Cinco Villas" entendemos la educación como un proceso que debe hacer viable **que todos los alumnos aprendan juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales.** Por tanto, nuestra finalidad es hacer posible una educación común e individualizada mediante **la oferta de acciones plurales y diversas dentro del marco escolar.** Se trata de **conciliar los principios de igualdad y diversidad,** entendiendo que **la igualdad se logrará en la medida en que se entregue a cada cual lo que necesite.** Esto significa que tenemos que luchar por reducir el número de alumnos que fracasan escolarmente, conseguir que la mayor parte del alumnado conciba la educación como algo relevante para sus vidas y procurar integrar al alumnado en programas generales que busquen **la formación integral** de la persona.

Los principios en los que se debe sustentar este enfoque educativo son: clases que acogen a la diversidad, desarrollo de un currículo multinivel, aprendizaje interactivo, apoyo para los profesores, enseñanza en equipo, formación integral, y participación y compromiso de la comunidad escolar.

Nuestro objetivo, por tanto, es atender a las necesidades de todo el alumnado. El avance hacia este objetivo lo basamos en tres pilares fundamentales: la atención a la diversidad a cargo de todo el profesorado, trabajo en equipo del profesorado y potenciación de la participación de toda la comunidad educativa.

Es necesario el **trabajo en equipo del profesorado** porque permite tomar decisiones conjuntas y en un contexto de reflexión permanente sobre la práctica docente.

El **Proyecto Educativo** del centro, basado en nuestro caso el Proyecto de Convivencia, es el elemento clave en el que se sustentan el resto de los proyectos, y recoge nuestra idea de la educación y nuestras líneas básicas de actuación, marcando de manera clara las prioridades en la organización y la gestión de los recursos.

Los programas y proyectos permiten introducir **cuestiones metodológicas básicas,** como priorizar el pensamiento crítico del alumno, proponer situaciones de aprendizaje diferentes, contextualizar los aprendizajes, variar las estrategias metodológicas dependiendo de la situación real de los alumnos, potenciar la metodología investigadora, fomentar el clima escolar de cooperación entre alumnos y entre alumnos y profesores, coordinar a los equipos docentes, etc.

Para alcanzar los objetivos de nuestro Proyecto Educativo, y atender adecuadamente la amplia diversidad con la que contamos, es prioritaria una gestión adecuada de los recursos propios del centro. De esa manera, sin recibir ninguna asignación adicional de profesorado (sólo con el cupo de profesorado del centro) se establece un modelo de organización que permite:

- **Agrupamientos de los alumnos en grupos más reducidos.**
- **Dos profesores en el aula en materias y niveles determinados.**

- Horas de coordinación de los equipos docentes.
- Aplicación de metodologías diversas (inclusivas y participativas)

Todo ello considerando la enorme complejidad organizativa que supone priorizar en horarios:

- la coincidencia de parejas de profesores/as en el aula
- las necesidades de que cada materia deban impartirla varios profesores por nivel
- la coordinación didáctica que exige el punto anterior
- la coordinación, en horas complementarias, de los equipos docentes de los programas y proyectos del centro.

PROGRAMAS Y PROYECTOS

1- PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LA CREATIVIDAD.

- 1.1. Talleres creativos artísticos (alternativos a la Religión).
- 1.2. -Teatro extraescolar.
- 1.3. Proyecto Cultural de centro

2. - DOS PROFESORES EN EL AULA (Refuerzo simultáneo)

3.- GRUPOS REDUCIDOS 1º DE ESO

4.- EL APRENDIZAJE COOPERATIVO.

5.- AGRUPAMIENTOS FLEXIBLES 2º DE ESO.

6.- PROYECTOS PARA EL FOMENTO DE LAS LENGUAS EXTRANJERAS.

- 6.1-Sección bilingüe de Francés.
- 6.2- Intercambio escolar
- 6.3- Viaje a Londres.

7.- PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.

- 7.1.-“Proyecto de investigación en Bachillerato”.
- 7.2.-“Jóvenes científicos”.

8.-PROGRAMAS DESARROLLADOS CON LA ASOCIACIÓN DE PADRES Y MADRES DEL IES.

- 8.1.- “Deberes para todos”.
 - “Adquisición/consolidación de las técnicas básicas de trabajo intelectual”
 - “Estudio tutelado”
- 8.2.- “La sexualidad sana y natural”:
- 8.3.- “Maletas de Convivencia”
- 8.4.- Encuentros de la comunidad educativa
- 8.5.- Banco de Libros.
- 8.6.- Intercambio de libros.

9.- UNIDAD DE INTERVENCIÓN EDUCATIVA ESPECÍFICA (UIEE).

10.- PROYECTO CULTURAL INTERDISCIPLINAR

11.- TUTORÍAS INDIVIDUALIZADAS

12.- AULA DE CONVIVENCIA

13.- PROGRAMA DE INMERSIÓN LINGÜÍSTICA.

14.- PROGRAMA DE DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR.

¿CÓMO NOS ORGANIZAMOS?

1- CRITERIOS PARA EL AGRUPAMIENTO DE LOS ALUMNOS.

- 1- Alumnado de compensación educativa de 1º de ESO y de dificultades de aprendizaje: reciben el apoyo dentro del aula mediante el proyecto de dos profesores en el aula en Lengua, Matemáticas e Inglés y sólo excepcionalmente se les imparte algunas sesiones de apoyo fuera del aula.
- 2- En 2º de ESO, el alumnado de integración y el de compensatoria y dificultades de aprendizaje que muestra cierto interés y motivación son atendidos en el agrupamiento flexible B, de contenidos mínimos, y reciben el apoyo dentro del aula de dos profesores en el aula en Lengua Castellana y Matemáticas. El resto del alumnado con dificultades de aprendizaje reciben apoyo fuera del aula durante varias sesiones semanales.
- 3- El alumnado repetidor y los que promocionan por imperativo legal se reparten entre todos los grupos de un mismo nivel, procurando respetar las indicaciones dadas por los profesores del curso anterior, para que no coincidan determinados alumnos y respetando la proporcionalidad por aula.
- 4- Disminución de la concentración de alumnos conflictivos en una misma clase.
- 5- Equilibrio en la distribución del alumnado con dificultades de aprendizaje en distintas clases, tratando de que la optativa no prefigure un alumnado específico.

2- CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS HORARIOS DE ALUMNOS Y PROFESORES.

- 1- Se considera prioritaria la coincidencia del profesorado y la atención de los alumnos del aprendizaje cooperativo y el refuerzo simultáneo (**dos profesores en el aula**).
- 2- Los profesores/as que participan en Proyectos o programas del centro tendrán en su horario semanal una hora de coordinación (A. cooperativo, ag. Flexibles, secc. Bilingüe...)
- 3- Para elaborar los horarios, es imprescindible que varios profesores se repartan cada nivel en una materia.
- 4- El profesor tutor de la ESO tiene una hora lectiva de colaboración con jefatura de estudios en el seguimiento de faltas, absentismo, comunicación padres y seguimiento de conflictos. Los alumnos con alto absentismo tendrán un seguimiento del Departamento de Orientación y Jefatura de Estudios.
- 5- Nuestro proyecto educativo recoge la necesidad de que haya un reparto equilibrado de niveles y grupos entre los profesores, sean estos fijos o interinos, antiguos o de nueva incorporación.
- 6- En el caso de que fuera necesario que algún profesor tuviera que tener 21 horas lectivas, se empezaría por el equipo directivo, los jefes de departamento y los profesores de las F.C.T.
- 7- Se procura que las materias de dos periodos lectivos no coincidan los lunes y viernes debido a la concentración de festivos en estos días de la semana.
- 8- Se intenta que un mismo grupo no coincida a última hora la misma materia.
- 9- Se hace lo posible para que en la ESO las áreas de Lengua Castellana y Matemáticas no ocupen las últimas horas de la banda horaria.
- 10- La hora de tutoría de todos los grupos de la ESO se realiza, si es posible, a la misma hora, con el fin de hacer posible reuniones de Delegados de Curso para favorecer la participación de los mismos en las diferentes áreas de organización y decisión. Coinciden también con el horario del Orientador y de jefatura de Estudios.
- 11- El profesorado encargado de atender a la biblioteca, horas complementarias, tiene menos carga lectiva semanal o anual.

CONCLUSIONES.-

- Con la autonomía pedagógica de que disponen actualmente los centros, es posible establecer modelos propios de organización. Siempre acarrearán un aumento de la complejidad.
- Es necesaria la implicación del profesorado, y esto se ve favorecido por:
 - o El elevado porcentaje de profesorado con destino definitivo
 - o Reconocimiento por parte de la administración de la innovación y la participación
 - o Reparto equilibrado de horarios, niveles y grupos entre todo el profesorado

○ Aprovechamiento/coordinación de las horas complementarias, dotándolas de contenido pedagógico.

- Los resultados del Proyecto Educativo suponen una indudable mejora de la calidad, tanto en resultados académicos como en Convivencia.
- El aumento de las ratios y la pérdida de docentes en los centros no hace sino añadir complejidad a estos planteamientos, dificultando la organización, la gestión de horarios y grupos y la coordinación de los equipos docentes.

RedAGE. Red iberoamericana de apoyo a la gestión educativa

Autor/es Joaquín Gairín, Diego Castro y David Rodríguez-Gómez Universitat Autònoma de Barcelona

joaquin.gairin@uab.cat, diego.castro@uab.cat david.rodriguez.gomez@uab.cat,

Contexto

Los centros educativos, independientemente de su tipología, se enfrentan a una nueva, cambiante y compleja realidad que exige respuestas educativas consistentes y diferenciadas en función del contexto y de los destinatarios. Hay un cambio de escenario evidente y, lo que es más importante, se plantea el cambio como un reto y respuesta permanente a la realidad dinámica en la que nos encontramos. La tendencia generalizada de los sistemas educativos hacia la descentralización, reconociendo y justificando la autonomía institucional por la necesidad de ajustar las propuestas educativas a la comunidad, de reforzar el sistema democrático, de reconocer la diversidad sociocultural y de realizar a su vez un uso más eficiente de los recursos, exige de planteamientos curriculares y organizativos propios y específicos de cada institución educativa.

El Equipo de Desarrollo Organizacional (EDO: <http://edo.uab.es>) de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Instituto de Educación de la Universidad ORT de Uruguay, bajo los supuestos teóricos comentados, se plantearon en 2007 crear una red de ámbito iberoamericano de apoyo a la gestión de centros educativos. Su propósito fue el servir de referente y apoyo a organizaciones educativas (de educación formal y no formal) de toda Iberoamérica, contribuyendo así a avanzar en el intercambio de experiencias, la profesionalización de los directivos y la promoción del conocimiento sobre administración y gestión educativa. La propuesta da así respuesta a una necesidad ampliamente detectada: mejorar el funcionamiento de las instituciones formativas y convertirlas en instituciones de calidad y que promuevan el cambio profesional y social. Originariamente y durante cuatro anualidades consecutivas, la Red obtuvo el apoyo y financiación de los proyectos PCI de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España.

Proyecto de intervención

El proyecto ha permitido desarrollar, hasta la actualidad, una red básica conformada por 30 organizaciones miembro de 15 países del contexto iberoamericano, unidas en una Red de apoyo dedicada a apoyar, evaluar, investigar e innovar en aspectos relacionados con la organización y dirección de instituciones de formación. A partir de la meta global señalada, se concretan los siguientes objetivos:

1. Coordinar acciones para el fomento de la gestión educativa en los diferentes países iberoamericanos.
2. Establecer criterios de trabajo que permitan iniciar líneas de actividad conjuntas entre las instituciones promotoras y otras interesadas..
3. Promover el intercambio académico entre las instituciones universitarias iberoamericanas que se adhieran a la Red, con los propósitos de:
 - a. Identificar e implementar líneas de investigación que resulten relevantes para ambos grupos y el contexto iberoamericano.
 - b. Promover publicaciones científicas conjuntas de calidad..
 - c. Definir instancias de formación presencial, de asistencia gratuita (conferencias, ciclos de formación, Ateneos, etc) destinadas a gestores de los sistemas y de los centros educativos.

Planificar e implementar instancias presenciales y virtuales de intercambio académico, coordinadas por las universidades y dirigidas a dinamizar la gestión educativa en Iberoamérica.

Las Red trabaja sobre aspectos vinculados a la formación, investigación, desarrollo e innovación en gestión institucional, al que se vinculan las universidades y otras instituciones participantes (ej. algunos ministerios de

educación y organismos internacionales como IPE-UNESCO). Se concretan a continuación los principales productos elaborados hasta el momento actual:

Creación de un espacio Web: El carácter multinacional exige la utilización de las nuevas tecnologías como la herramienta clave para poder desarrollar tanto las actividades propias de coordinación y sedimentación de la red, como los servicios de asesoría y apoyo que pretende prestar. La creación de un espacio web era, al respecto, imprescindible, tanto para el trabajo 'online' de las diferentes instituciones que componen la Red como herramienta para la difusión de sus actividades (<http://www.redage.org>).

Encuentros presenciales: Paralelamente a la actividad virtual, se realizan encuentros anuales presenciales. Estos encuentros han servido para mejorar las relaciones personales entre los representantes de las diferentes organizaciones miembro participantes, al mismo tiempo que constituyen un espacio para incrementar el sentimiento de pertenencia a la Red y conseguir la implicación de todos ellos a las actividades que se plantean entorno a las temáticas tratadas. Además, generan informes relevantes que presentan el estado de una cuestión seleccionada y a nivel iberoamericano. Hasta el momento se han celebrado 4 encuentros en Montevideo (2009), Santiago de Chile (2010), Lima (2011), y Panamá (2012) y el 5º encuentro será en La Paz (2013).

Actividades de desarrollo: Actualmente existen varias comisiones de trabajo: Formación, Economía y administración, Investigación y Políticas de gestión de la educación. La Comisión de formación está diseñando una maestría sobre gestión educativa iberoamericana, que recoge las áreas de mayor tradición y prestigio internacional de las instituciones miembro. Algunas otras actuaciones de las comisiones se centran en promover estudios comparados, impulsar una base de buenas prácticas en gestión, crear una red de asesores de políticas y prácticas educativas, impulsar certificaciones internacionales y promover la innovación institucional.

Actividades de gestión del conocimiento: La gestión del conocimiento ayuda a las organizaciones educativas a comprender de forma mucho más comprehensiva, integradora y reflexiva el impacto de la información en sus organizaciones, así como situarse en el camino del aprendizaje continuo y la reflexividad organizativa. En esta línea, es habitual trabajar a partir de comisiones delegadas de trabajo, foros de discusión, documentos de síntesis y reflexión, etc. cuyos resultados se acumulan, debaten e integran entre los socios de la Red.

Actividades de dinamización y difusión: RedAGE ha generado informes anuales sobre diferentes cuestiones vinculadas a la Gestión Educativa y que están disponibles gratuitamente en el portal de la red. Por otro lado, las actividades de dinamización y difusión se han concretado también en la participación en diferentes encuentros de alcance nacional e internacional, seminarios específicos (Chile, Uruguay, Perú, México,..), así como la presentación de RedAGE a diferentes instancias ministeriales y otras de interés situadas en los distintos países donde está instalada. Actualmente, la RedAGE cuenta con más de 400 organizaciones colaboradoras.

Newsletter: Durante el segundo año de la RedAGE se creó una Newsletter que, con carácter mensual, se hace llegar gratuitamente a todas las personas que se inscriben. Este medio de difusión informa sobre las últimas novedades en lo que actividades formativas, eventos y publicaciones vinculadas a la gestión educativa se refiere, además de adjuntar la opinión de expertos de reconocido prestigio internacional y noticias sobre los avances más interesantes en relación a la gestión educativa a nivel tanto iberoamericano como anglosajón. (<http://www.redage.org/newsletter>). El propósito final es favorecer espacios dónde compartir, generar y difundir contenidos, ideas, proyectos y experiencias sobre gestión educativa. Se trata así de dinamizar esta temática y su aplicación práctica.

Conclusiones

Los logros conseguidos en los años precedentes y las expectativas generadas a diferentes instancias y niveles avalan la continuidad de la RedAGE. En este sentido, parte del trabajo desarrollado desde la finalización del proyecto inicial en 2011 se ha centrado en convertir la Red en una Asociación Internacional (legalizada recientemente en España) y en replicar la estructura de la Red en los diferentes países iberoamericanos, de tal manera que cada una de ellas pueda obtener un reconocimiento jurídico que le permita optar también a soportes y financiación propios de sus países. Se trata de convertir la RedAGE en una red de redes, donde las

organizaciones miembro tengan autonomía y cobertura legal para gestionar las propias redes a nivel nacional y las iniciativas propias o por encargo.

Por último, reseñar que se revitaliza el reto permanente de enriquecer la Red, haciendo realidad el que sea un espacio de trabajo colaborativo, que impulse la realización de investigaciones y publicaciones conjuntas, sea a nivel de todos los países o de grupos de países. Al respecto, ya se han presentado y se presentan proyectos competitivos con la implicación de varias de las organizaciones miembro. Ejemplo de ello es el proyecto europeo ACCEDES (<http://projectes.uab.cat/accedes/>) en el que participan la mayoría de instituciones que integran la RedAGE.

Referencias a textos 'on line' de la Red

Gairín Sallán, J. ((2009) (Ed). *La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica*. Montevideo: ORT

Gairín, J. (2011) (Ed). *La Dirección de Centros Educativos en Iberoamérica. Reflexiones y Experiencias*. Santiago de Chile: FIDECAP-EDO .

Gairín, J. y Castro, D. (2011) (Ed). *Competencias para el ejercicio de la dirección de instituciones educativas. Reflexiones y experiencias en Iberoamérica*. Santiago de Chile: FIDECAP-EDO .

Gairín, J. (2012) (Ed). *La organización y atención a la diversidad en centros de educación secundaria de Iberoamérica. Reflexiones y experiencias*. Santiago de Chile: FIDECAP-EDO (en prensa)

COMUNICACIÓN: LOS RETOS DE LA SUPERVISIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EN ESPAÑA

AUTORES: Ramón Cortés Arrese y Ángel Lorente Lorente, inspectores de educación y miembros del FEAE de Aragón

Institución: Inspección Provincial de Educación de Zaragoza (España)

Email: alorente@aragon.es y rcortesa@aragon.es

Resumen: *En esta comunicación se ofrecen una serie de consideraciones a partir de una experiencia de inspectores de edición españoles con supervisores latinoamericanos en el Curso de Administradores de la Educación (C.A.D.E), organizado por la O.E.I., el Ministerio de Educación de España y la U.N.E.D. Los autores, al conocer de primera mano los problemas y retos de los supervisores latinoamericanos, descubrieron que eran similares a los de los inspectores españoles, aunque los contextos socioeducativos en los que desarrollaban sus funciones fueran diferentes. Al mismo tiempo, valoran cómo unos u otros pueden ser agentes de cambio educativo para mejorar la educación básica en los centros.*

1. Introducción

Cuando conocimos el proyecto de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2008) titulado “*Metas educativas 2021. La educación que queremos par la generación de los bicentenarios*”, quisimos averiguar cuáles podían ser las preocupaciones de los supervisores latinoamericanos en relación con las 11 metas que en él se proponían y conocer cuál podría ser su aportación desde el desempeño de sus funciones institucionales, contrastándolas con nuestras funciones inspectoras en España. Contábamos con una experiencia singular: nosotros, que somos inspectores de educación de España, habíamos tenido la oportunidad de contribuir a la formación de varias promociones de supervisores latinoamericanos que participaron en el “Curso de Administradores de la Educación” (en lo sucesivo CADE), organizado por la O.E.I., el Ministerio de Educación y la U.N.E.D. Formamos parte del equipo docente responsable⁶⁴ de tutorizar el módulo de “Supervisión” y el módulo de “Proyecto” desde el año 2005 al 2008. A partir de esa experiencia, tuvimos un contacto directo con los supervisores a través de las tutorías “*en línea*” y un conocimiento directo del estado de la Supervisión educativa en América Latina al evaluar los trabajos individuales y grupales de los participantes. Detectamos una serie de problemas que tenían aspectos comunes con los de la Inspección Educativa española y comprobamos que, aunque su contexto educativo era y es diferente al nuestro, sus retos profesionales eran similares a los de los inspectores españoles, así como sus deseos de cambio para mejorar su intervención en las escuelas de América Latina, por cierto no muy alejados de las metas educativas propuestas por la O.E.I para 2021. Hicimos un análisis de contenidos de dichos trabajos y desde una serie de categorías emergentes (acceso a la supervisión, funciones, dependencia política y administrativa, práctica profesional, formación y medios materiales para el desempeño de la profesión), formulamos mediante una posterior categorización superior tres “problemas” de los supervisores latinoamericanos que formulamos en su día (Cortés, Lorente y Madonar, 2008) como: burocratización de su trabajo por el predominio de la función de control, tentación de instrumentalización de la Supervisión por parte de los poderes públicos y detección de un deficiente desarrollo profesional. Más tarde decidimos corroborar esas tres conclusiones con un grupo de contraste, mediante un cuestionario anónimo a los 69 participantes que finalizaban el CADE a principios de 2009. Se les preguntó sobre el cambio que necesitaba la Supervisión ante los retos educativos ante las 11 metas formuladas en el capítulo 6 del documento inicial que acababa de publicar la O.E.I. en 2008. Cuarenta y dos participantes contestaron a dicho cuestionario, originarios

⁶⁴ El equipo docente de 2005 a 2008 estuvo compuesto por los inspectores de educación españoles: Ángel Lorente Lorente, coordinador del Módulo III de Supervisión y por los tutores Ramón Cortés Arrese, M^a José Madonar Pardinilla y Ana Isabel Ortells Ramón, inspectores de Aragón. En 2008 se incorporó Luis Mallada Bolea.

de nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Ofrecemos solamente, por límites de espacio, algunos aspectos de nuestra investigación en esta Comunicación del III Congreso Iberoamericano celebrado en Zaragoza en noviembre de 2012. A quienes estén interesados en profundizar, recomendamos la lectura completa de nuestro artículo en la Revista iberoamericana de Educación, 2011, nº 57-1, citado en la bibliografía y disponible en la red.

2.- Un modelo de supervisión burocratizado

Partiendo de los datos sobre el estado de la supervisión en América Latina en la última década (Pacheco, 2000; Cortés y Lorente, 2011), en España y en la Unión Europea (Lorente, 2004), sostenemos que en nuestros respectivos sistemas educativos predomina un modelo de supervisión basado en una racionalidad tecnoburocrática. Frente al discurso de la normativa legal sobre la Supervisión iberoamericana cuya función primordial debería ser no solo controlar, sino también dar asesoramiento pedagógico y apoyo a los docentes y directivos, pudimos comprobar que los supervisores latinoamericanos nos habían transmitido que, en su labor cotidiana primaban las tareas de control y de índole administrativa de tal manera que estas no les permitían cumplir con el verdadero objetivo de asesoría y orientación que los centros educativos esperaban y necesitaban de ellos. Por desgracia, esa limitación también la sufrimos los inspectores españoles (Lorente y Madonar, 2006). Quisimos confirmar esta hipótesis con el grupo de supervisores latinoamericanos con las respuestas con el citado cuestionario que nos remitieron a principios de 2009. En efecto, el 64 % de los encuestados pensaba que la normativa que regulaba la Supervisión en su país establecía las funciones de control, evaluación y asesoramiento, pero en su trabajo cotidiano, desarrollaban sobre todo la función de control. Una consecuencia de ejercer la función de control, desde un modelo basado en la citada racionalidad tecnoburocrática, era la fuerte carga administrativa de su trabajo y la atomización y urgencia de las tareas supervisoras, situación similar que, como hemos dicho, también se produce en España. Acudiendo de nuevo a los datos proporcionados por el cuestionario anónimo, vimos que, al tiempo que predominaba la función supervisora de control, el 78,5 % de los supervisores consideraba también que en su país prevalecía un modelo de supervisión burocratizado. De acuerdo con una serie de indicadores que justificaban esa afirmación, para un 73,8 % había un predominio de las tareas administrativas, junto a una atomización de sus actuaciones, debida a las urgencias por resolverlas tanto por exigencia de su Administración educativa, como por los altos niveles de dependencia en la toma de decisiones. Otro indicador era la distribución de su horario de trabajo: un 71,4 % de los supervisores dedicaban al menos el 40 % de su tiempo a tareas burocráticas. Una de las nefastas consecuencias de esa burocratización era el escaso tiempo de que disponían para visitar las escuelas, pues el 88 % opinaron que no visitaban las escuelas con tanta frecuencia como sería necesario. Según la respuesta abierta de un supervisor chileno, *la mayoría de las veces trabajamos para la contingencia, lo cual atenta con la continuidad de los procesos instalados*. Adelantemos que este es un problema grave para que la Supervisión educativa contribuya de forma eficaz a desarrollar algunas de las metas de la educación de América Latina para 2021. La función supervisora de ayuda, asesoría y de control no se puede desarrollar con calidad, si los supervisores no visitaban los establecimientos educativos con más frecuencia de la que ellos quisieran: *se planifican visitas a principio de curso, pero el sistema con su burocracia, no permite cumplir el calendario al cien por cien*, afirmaron un supervisor dominicano y otro ecuatoriano. En las visitas, los supervisores se ocupan sobre todo de asuntos relacionados *con la entrega de documentación y solucionar quejas de padres, maestros y alumnos*, sostenía un supervisor mejicano. Las visitas están focalizadas en los centros con mayores necesidades de seguimiento o por denuncias y quejas, como ocurre también en España. De los encuestados por nosotros, el 53,7 % se reunían únicamente con el director y el 71,4 % controlaban la documentación. En cambio, en cuanto a una presencia más pedagógica en las escuelas, reconocían que solo el 47,6 % visitaban las aulas y solo un 17 % solían hablar con los profesores en esas visitas. Estos datos eran valorados de forma crítica por ellos mismos: *Se debe tener una mayor presencia en las escuelas, mayor contacto con los directivos, docentes, padres y representantes*, defendía un supervisor ecuatoriano. Y otro colega suyo indicaba en las respuestas abiertas que *el supervisor es el gestor del cambio, sobre todo si él propicia el acercamiento del docente a la propia práctica educativa, para reflexionar y valorar su actuación en el aula; el supervisor es y debe ser el dinamizador de procesos*.

Un supervisor mejicano contestó: *si los supervisores visitaran más los centros, mejoraría el desempeño de muchos directores y maestros.*

3.- Los poderes públicos pueden instrumentalizar la Supervisión educativa

Es un dato histórico constatar la permanente tentación de los poderes públicos por instrumentalizar a los supervisores/inspectores. A nuestro juicio, es este otro problema común a los inspectores españoles y latinoamericanos, con antecedentes históricos bien estudiados en el caso español por el historiador Viñao Frago (1999). Como suele ser habitual en la mayor parte de los sistemas educativos donde existe la Supervisión como institución, se parte de las orientaciones de la política educativa nacional o regional y, en consecuencia, la Supervisión o Inspección educativa establece su planificación nacional, regional o provincial, según el grado de centralismo del Estado o de la organización de la propia Supervisión. A través de los supervisores o inspectores los poderes públicos quieren ejercer el control del grado de cumplimiento de las normativas ministeriales o de los proyectos de reformas educativas. Por eso en muchos países la Supervisión o la Inspección es un órgano dependiente de la Administración educativa, sometido al principio de jerarquía (Lorente, 2004). En América Latina, con sistemas educativos muy centralistas, las Administraciones educativas suelen mantener una organización jerarquizada que no le permite a la Supervisión operar en una lógica de mayor flexibilidad en su relación con los centros educativos. Los poderes públicos utilizan a los supervisores como instrumentos para asegurar los programas o los proyectos ministeriales y las prioridades de la política educativa. Lo ejemplificaremos con la respuesta abierta de un supervisor: *se ejerce un fuerte control para que los supervisores realicen acciones tendentes a hacer cumplir con los programas y proyectos ministeriales y sus prioridades.* Así opinaron el 78,5 %, de los supervisores latinoamericanos encuestados por nosotros, aunque se detectaban matices y diversidad de miradas, incluso entre supervisores del mismo país. Un segundo aspecto de este problema está relacionado con la limitada autonomía profesional del supervisor. En las respuestas a nuestro cuestionario se apreciaba que para un 67 % de los supervisores era escasa la autonomía con la que contaban en el ejercicio de sus funciones, de tal modo que no podían tomar iniciativas diferentes a las dictadas por las autoridades educativas de las que dependían. En nuestro estudio, los supervisores de seis países manifestaron que se tenían en cuenta sus propuestas; en otros casos, la mayor autonomía que tenían los supervisores latinoamericanos la desarrollaban a través de las funciones de asesoramiento pedagógico a los centros y a los profesores. Esto es importante, porque si se coarta la autonomía del supervisor *se dificulta a los centros su autonomía*, según un supervisor salvadoreño. Y al mismo tiempo era un reto profesional, a juicio de un supervisor paraguayo, el cual relacionaba la autonomía *con la capacidad profesional para presentar proyectos efectivos que verdaderamente puedan producir transformaciones significativas en la práctica docente.* No obstante, el deseo de autonomía se podía ver coartado por el predominio de la función de control del cumplimiento de la normativa, según un supervisor ecuatoriano: *los supervisores podemos tomar iniciativas para mejorar la gestión de los centros, pero en muchos casos no lo hacen porque la ley y los reglamentos siempre están primero.*

Otro aspecto que demuestra que para los poderes públicos estatales o regionales es una tentación permanente instrumentalizar la Supervisión, es la selección de los supervisores. Los participantes del CADE habían defendido la necesidad de garantizar procedimientos claros y transparentes de acceso para supervisar con independencia profesional y con buena formación pedagógica y especializada, con el fin de abordar con profundidad las tareas en cada centro y para trabajar en equipo. Además, el sistema de acceso a la Supervisión en algunos países de América Latina exigía una revisión y mejora, si lo comparábamos con los sistemas de selección de España o de Europa y así había sido confirmado anteriormente hacía una década por el supervisor venezolano Pacheco (2001). Dado lo delicado de la cuestión, quisimos contrastar estos datos que conocíamos como tutores con el citado cuestionario de 2009 y se les preguntó de forma anónima si en su país se accedía a la Supervisión educativa por un procedimiento público y riguroso, que garantizase la independencia profesional del supervisor, mediante los requisitos de publicidad, mérito y capacidad. Mayoritariamente, el 60 % de los encuestados opinaron que en sus países solía ser así; sin embargo, un nada desdeñable 40 % consideró que ese procedimiento no contaba con todas esas características. En general, confirmaron que el sistema de selección se basaba en concursos y oposiciones y que había ido mejorando respecto a etapas ya superadas en algunos países, en los que el puesto de supervisor había estado politizado -

según atestiguaron supervisores de cuatro países-, por lo cual, deseaban un mayor rigor en la selección, evitando en su nombramiento *injerencias políticas*. En el caso español, si bien se accede con al Cuerpo de inspectores por el sistema de concurso-oposición, en momentos puntuales se han denunciado alguna irregularidad en la composición de los tribunales en ciertas convocatorias regionales (Comunidad Valenciana, Madrid). Asimismo, para seleccionar o cesar a inspectores “accidentales”, es decir, profesores que ejercen temporalmente la función inspectora, también han sido muy comentados en este año las decisiones adoptadas por los gobiernos regionales de Extremadura y de Baleares, criticadas y denunciadas por las organizaciones sindicales. Por tanto, la tentación de instrumentalizar la supervisión/inspección no es un dato del pasado, sino que se constata tanto en algunos países latinoamericanos como en determinadas y recientes actuaciones de algunos gobiernos regionales de España.

4.- Los supervisores/inspectores como agentes de cambio educativo

Por último, nosotros como inspectores de educación españoles estamos convencidos de que los supervisores podemos ser agentes de cambio en los diferentes sistemas educativos (Fullan, 2002; Miranda, 2002) y ser un elemento de mejora de la gestión de los centros: *El segundo eje de la gestión escolar apunta a la interacción entre actores relevantes, como (...) los supervisores de los establecimientos* (O.E.I, 2010, p. 77). Los supervisores latinoamericanos y los inspectores españoles tenemos que plantearnos cómo en nuestros respectivos contextos socioeducativos podemos contribuir a que mejore la calidad, la participación y la autonomía en nuestras escuelas españolas o latinoamericanas. Sin duda, podemos influir tanto en ellas para que estén “bien organizadas, sean abiertas y participativas” (OEI, 2008, 91) como en la Administración Educativa de la que dependemos. El papel de la Supervisión en esa mejora está constatada por la investigación y la literatura pedagógica, pero también por los recientes datos de las evaluaciones internacionales, tema del Congreso estatal de inspectores de educación, celebrado en la ciudad de Zaragoza (España), en el año 2008. El 90 % de nuestros encuestados era consciente de que los supervisores en América Latina y en sus países no debían impedir, sino promover el cambio educativo gestado y gestionado en las propias escuelas, para lo cual estas necesitan una creciente autonomía, en la línea de lo defendido por la O.E.I. (2010). En general, supervisores argentinos, chilenos, paraguayos, uruguayos, salvadoreños y ecuatorianos se mostraron abiertamente a favor de considerar al supervisor como un agente de cambio educativo.

Otro aspecto importante que hemos encontrado es la creciente necesidad de replantear la supervisión ante la creciente autonomía de los centros, defendida por la O.E.I. (2010). Así un supervisor mejicano creía que...*la mayoría de los supervisores no están dispuestos a cambiar, por considerar que al hacerlo se pierde autoridad, al permitir cierta autonomía a los centros o que cuestionen su liderazgo académico*. Desde el análisis de algunos de los problemas que acabamos de exponer, vemos necesario tanto en España como en América Latina aumentar la función de asesoramiento, la presencia en los centros y el contacto con los profesores. ¿Cómo hacerlo? La dirección para todos nosotros nos la marcan con acierto los teóricos del cambio educativo y, además, para los supervisores latinoamericanos el documento de la OEI (2010), “Las metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Pensamos que los supervisores/inspectores podemos contribuir a la calidad y a la equidad de la educación tan necesarias en América Latina (Martínez, 2005) para 2021, dos principios que también nos señala la vigente ley española “Ley Orgánica de la educación” del año 2006. Por su parte, teóricos como Fullan (2002) nos llevan a formular algunas propuestas para intervenir en los centros educativos con el objetivo de potenciar su desarrollo institucional, su mejora y la calidad de la educación para lograr las metas educativas de 2021, pero también para mejorar la misma Supervisión. Es necesario asegurar el papel regulador entre el fomento de la innovación y el asentamiento, la integración y la conservación de los cambios: este es un reto importante en América Latina ante los procesos de reforma, descentralización, de autonomía y de innovación educativa, según la OEI. Para ello es necesario caminar hacia un modelo de asesoramiento externo colaborativo, es decir, apostamos por ejercer un control democrático, cambiar la cultura profesional, fomentar el trabajo conjunto, la responsabilidad e implicación de los asesorados, capacitar para la mejora y generar competencias. Por otro lado, desde el Proyecto de la O.E.I. (2010) destacamos ahora algunos retos que podrían plantearse los supervisores latinoamericanos desde la

responsabilidad que ocupan en el sistema educativo en América Latina: garantizar el derecho de todos a la educación, hacer competitivos los establecimientos educativos, ser capaces de responder a la situación de las escuelas que visitan, así como de sus alumnos y profesores, impulsar la autonomía de los centros con Proyectos innovadores en los que los profesores sean protagonistas, plantear el éxito escolar para todos, mejorando el nivel de adquisición de competencias básicas de los alumno y facilitar la participación de la comunidad escolar y de los municipios. Por último, la Supervisión puede fomentar la cultura de la evaluación interna en los centros educativos.

De esta manera, en América Latina y en España los supervisores de la educación institucionalizada estaremos en la dirección de replantearnos otros modelos y formas de supervisión educativa en nuestros respectivos sistemas educativos, con el objetivo de contribuir aquí y allí a incrementar la calidad y equidad de la educación básica.

BIBLIOGRAFÍA

- CORTÉS ARESE, R. y LORENTE LORENTE, A. (2011): “La supervisión en América Latina ante las metas educativas de 2021, propuestas por la O.E.I.”, *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação*, n.º 57/1 – 15/12/11, disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/4601Cortes.pdf>
- CORTÉS, R., LORENTE; A., MADONAR, M.J. (2008): “Problemas y retos comunes de los inspectores españoles y latinoamericanos”, Comunicación presentada en el *X Congreso estatal de inspectores de educación sobre Políticas educativas y de Evaluación en Europa. El papel de la Inspección*, Zaragoza, Formato en CD.
- FULLAN, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio educativo*, Barcelona, Octaedro
- LORENTE LORENTE, A. (2004): “La Supervisión educativa como órgano de la Administración educativa”, Módulo III de “Supervisión educativa” del *Curso de Experto Universitario en Administración de la Educación*, Madrid, UNED-Ministerio de Educación-OEI, <http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2010/02/moduloiiiia_t7.pdf >
- LORENTE LORENTE, A. y MADONAR PARDINILLA, M.J. (2006): La formación permanente de los inspectores de educación: retórica, realidad y futuro. *Avances en supervisión educativa*, Nº 3, mayo de 2006. Disponible en: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=30
- MIRANDA MARTÍN, E. (2002), “La supervisión escolar y el cambio educativo. Un modelo de supervisión para la transformación, desarrollo y mejora de los centros”, *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 86 (1-2). <<http://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART5.pdf> >
- O.E.I. (2010), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* <<http://www.oei.es/metas2021.pdf> >
- PACHECO ARAUJO, L. A. (2001): “La inspección Educativa en los países de Iberoamérica”, *Actas del Simposio Internacional de Inspección Educativa. La Inspección ante los retos de la educación actual*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp.131-156
- VIÑAO FRAGO, A. (1999) “La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión”, *Bordón*, vol. 51, 3, pp. 251-264.

ESCUELA 2.0. UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA PARA LA MEJORA DE LAS COMPETENCIAS EN LOS ESTUDIANTES DE PRIMER GRADO DE MAESTRO DE EDUCACIÓN INFANTIL

Diana Aristizábal Parra (aristiza@unizar.es)

Belén Dieste Gracia (bdieste@unizar.es)

Clara García Abós (claraga@unizar.es)

Universidad de Zaragoza

CONTEXTO

En este trabajo se presenta el uso de herramientas educativas de la Web 2.0., sus ventajas y sus aportaciones al aprendizaje constructivista. Así como las condiciones para fomentar el trabajo cooperativo y colaborativo entre los alumnos/as.

Consideramos que el introducir el conocimiento y uso de la Web 2.0 en nuestras aulas contribuye tanto al desarrollo personal como profesional de nuestros alumnos/as.

Tomando como referencia la *ORDEN ECI/3854/2007, de 27 de diciembre (BOE de 29 diciembre 2007)*, en la que se desarrollan las competencias que los estudiantes han de adquirir durante sus estudios de grado de Maestro Educación Infantil (EI) ; consideramos que el uso de la web 2.0 en este grado contribuirá a desarrollar principalmente las siguientes competencias:

Competencias generales:

(CG 7). Conocer las implicaciones educativas de las tecnologías de la información y la comunicación y, en particular, de la televisión en la primera infancia.

(CG 11). Reflexionar sobre las prácticas de aula para innovar y mejorar la labor docente.

(CG 12). Comprender la función, las posibilidades y los límites de la educación en la sociedad actual y las competencias fundamentales que afectan a los colegios de educación infantil y a sus profesionales. Conocer modelos de mejora de la calidad con aplicación a los centros educativos.

Competencias transversales:

CT 5). Implicar al alumnado en su aprendizaje y en su trabajo.

(CT 6). Trabajar en equipo siendo capaz de ejercer diferentes roles dentro del grupo.

(CT 9). Utilizar y aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para aprender, comunicarse y compartir conocimientos en diferentes contextos.

(CT 13). Investigar sobre la propia práctica, introduciendo propuestas de innovación encaminadas a la mejora y generando ideas nuevas.

(CT 14). Buscar, gestionar, procesar, analizar y comunicar la información de manera eficaz, crítica y creativa.

Competencias específicas

(CE 6) Conocer la dimensión pedagógica de la interacción con los iguales y los adultos y saber promover la participación en actividades colectivas, el trabajo cooperativo y el esfuerzo individual.

CE 29) Valorar la importancia del trabajo en equipo.

(CE 41) Fomentar experiencias de iniciación a las tecnologías de la información y la comunicación.

(CE 64) Conocer formas de colaboración con los distintos sectores de la comunidad educativa y del entorno social.

(CE 66) Saber utilizar las TICs en los ámbitos personal y educativo.

Este tipo de competencias (trabajo en equipo, comunicación, etc.), le son de gran utilidad a los estudiantes universitarios (Pérez Gómez y otros, 2009), ya que facilitarán su incorporación al mundo laboral y por ende mejorarían su empleabilidad.

Partiendo de esta realidad, en el curso 2011-2012 decidimos innovar nuestra práctica docente mejorando y dinamizando el uso de la plataforma Moodle en la asignatura "La escuela Infantil como espacio educativo" (6 créditos ETCS) que se imparte en el primer curso del Grado en Maestro en EI

Nuestro principal objetivo fue favorecer la participación del alumno/a en la asignatura influyendo positivamente, a su vez, en el aprendizaje de los contenidos.

PROYECTO DE INTERVENCIÓN

Las tecnologías educativas de la Web 2.0, a través de las herramientas interactivas de comunicación y creación de contenidos en línea, permiten mejorar los canales de comunicación entre el alumnado y el maestro, y favorecen el trabajo en equipo y de colaboración entre los estudiantes.

Pero ¿qué es web 2.0? Llegar a una definición consensuada de web 2.0 es difícil, teniendo en cuenta la cantidad de autores dedicados a la tarea de definir el concepto y partiendo de que en la propia naturaleza de la web 2.0 se entremezclan infinidad de factores de tipo: social, tecnológico, de accesibilidad, funcionalidad, propósito, etc. lo que hace que en esencia esté aun en continuo cambio y construcción.

En sus inicios, O'Reilly Media⁶⁵ propuso el término "Web 2.0" para dar nombre a una nueva tendencia sobre la forma de utilizar y concebir la web, en la que se aplicaban diferentes especificaciones técnicas y se daban significativos cambios tecnológicos. Algunas de las utilidades de la Web 2.0 en educación son:

- a) Procesadores de textos colaborativos. Por ejemplo Writely (writely.com), o la aplicación Twiki (twiki.org), en los que además de contar con la función de procesador de textos, existe la posibilidad de subir los propios archivos .doc y editarlos directamente en línea, sin necesidad de tener instalado ningún programa adicional, lo que convierte la web en una plataforma real.
- b) Construcción de conocimiento colectivo. Por ejemplo con la enciclopedia libre Wikipedia (wikipedia.org), la cual se construye gracias a los conocimientos colectivos de las personas que escriben en ella.

⁶⁵ O'REILLY, T. What Is Web 2.0. En: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>

- c) Espacio de trabajo colaborativo y cooperativo. Por ejemplo a través de sistemas de comunicación, mensajería instantánea, video conferencia (Tok-box, Conference XP y Skype), Blogs, Boletines o listas de distribución, portales para almacenar recursos (Moodle, Blackboard), establecer interacciones a través de las redes sociales (facebook, Twenti), elaborar mapas mentales (Spicy nodes, Mind meister), etc.

Diferentes autores han defendido la importancia que adquiere Web 2.0, al poder ser utilizada como plataforma. Este hecho viene dado por el tipo de aplicaciones que se utilizan en esta web, ya que no solo permiten la interacción entre usuario y servidor, sino que permite mayor campo de acción por parte del usuario, quien puede hacer modificaciones con resultados inmediatos.

En esta práctica nos centramos especialmente en la aplicación al ámbito educativo de la web 2.0, en relación con la oportunidad que ofrece de realizar trabajos colaborativos, ya que, como bien es sabido, a esta web se le denomina también “web social” y en este aspecto radica quizá la que es su mayor fortaleza.

Cuando hablamos de aprendizaje colaborativo nos referimos a un sistema de aprendizaje basado en las interacciones entre los integrantes de un equipo. Es en sí mismo un proceso, en el que de forma gradual e intencionada, los miembros de un equipo se hacen “responsables” del aprendizaje de cada uno de los demás integrantes.

En el aprendizaje colaborativo se distribuyen de forma equitativa las tareas y la autoridad es compartida entre los miembros, de tal forma que no existe el rol de coordinador y sí, el de mediadores.

Las herramientas de la Web 2.0 aportan muchas ventajas al aprendizaje colaborativo, algunas de estas son:

1. Elimina las brechas tecnológicas para llevar educación de calidad a todo tipo de usuarios.
2. Elimina barreras de tiempo y espacio.
3. Mejora la eficiencia de los procesos de aprendizaje de tal forma que se pueda llevar a cabo educación de calidad en un periodo más corto de tiempo.
4. Mejora la eficacia de los procesos de aprendizaje de tal forma que lo que los alumnos aprendan se transferirá mejor a la vida real.
5. Promueve la sociedad de la información motivando a los estudiantes a utilizar herramientas tecnológicas que les servirán toda la vida.
6. Contribuyen a facilitar el trabajo del alumno en un doble sentido: por un lado, fomenta su trabajo individual, y por otro, estimula la interacción con sus compañeros de grupo de trabajo.

DESARROLLO

Como hemos mencionado en la contextualización de la práctica, en el curso 2010-2011 utilizamos ya en nuestra asignatura la plataforma Moodle, como apoyo a un marco de educación social constructivista.

Dicha plataforma se distribuye como software de código abierto bajo licencia pública GNU para la realización de cursos de aprendizaje en línea. Básicamente esto significa que Moodle tiene derechos de autor (copyright), pero que el usuario tiene algunas libertades como copiar, usar y modificar Moodle siempre que acepte proporcionar el código fuente a otros, no

modificar o eliminar la licencia original y los derechos de autor y aplicar esta misma licencia a cualquier trabajo derivado de él.

La comunidad Moodle se comunica principalmente mediante los foros dentro de los "cursos" del sitio Moodle aunque se debe estar "matriculado" en el curso para poder enviar mensajes, lo cual nos proporcionaba la tranquilidad y la seguridad de trabajar únicamente con nuestros alumnos/as, los cuales pueden acceder a la misma a través de su usuario y contraseña.

Nos permitía considerar la plataforma Moodle, como una herramienta de encuentro y colaboración para los alumnos, que era el principal objetivo que teníamos al decidimos a utilizar el Campus Virtual Docente, el de favorecer un espacio de colaboración entre todos los agentes implicados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En el curso 2011-2012, decidimos potenciar la función colaborativa de esta plataforma , ofreciendo la posibilidad a nuestros alumnos de crear una pequeña enciclopedia virtual con los términos y conceptos más relevantes y específicos de la asignatura de modo similar a como se realiza en la Wikipedia.

El objetivo de esta práctica o tarea fue doble:

a) por una parte que los estudiantes conozcan y experiencien el recurso o herramienta digital denominada wiki como un recurso que tiene el potencial educativo de favorecer el trabajo colaborativo entre a través de la tecnología,

b) por otra, que sean capaces de seleccionar, sintetizar y sistematizar el conocimiento básico y específico de la asignatura expresado a través de conceptos básicos y sus definiciones correspondientes.

El proceso de trabajo a desarrollar fue el siguiente:

1. **Realización de una práctica obligatoria**, cuyo objetivo principal era contribuir al glosario de la asignatura colgado en la Plataforma Moodle con al menos dos términos. Se le entregó al alumno/a un listado de siglas educativas y términos relacionados con los contenidos de la asignatura. En el glosario podrían incluir alguno de estos términos o cualquier otro elegido por ellos mismos siempre que guarde relación con la Organización Escolar y la Didáctica. La aportación podía ser individual o en grupos de 2-3 personas. Cada término del glosario debían ir obligatoriamente firmado y a su vez incorporar al menos dos fuentes bibliográficas sea de textos impresos como electrónicos.
2. **Propuesta de colaboración en el glosario como actividad voluntaria:** propusimos como actividad voluntaria realizar al menos 10 contribuciones en un Glosario Público sobre Educación en la Plataforma Moodle, éstas deben contener las fuentes de las que se ha extraído (al menos dos fuentes) y deberán ser redactadas de forma clara, además han de ir firmadas por su autor/a. La aportación podía ser individual o en grupos de 2-3 personas. Quienes optaban por realizar estas contribuciones, debían hacerlo constar también en el portafolio, para poder valorar su idoneidad y en el caso de que la valoración sea positiva, subir hasta un 0,1 por cada 10 palabras añadidas al Glosario público en Moodle.

Tal y como indica Area, M (2009), el glosario colaborativo, en cuanto herramienta digital, es un instrumento o recurso didáctico útil y altamente versátil para la docencia universitaria. Ya que facilita que los estudiantes puedan materializar en un documento virtual distintos tipos de tareas que se les soliciten. En nuestro caso la elaboración de esta pequeña enciclopedia virtual además de servir para desarrollar una tarea intelectual que requiera el empleo del lenguaje escrito puede ser adaptada tanto para el trabajo colaborativo en grupo, como para el trabajo individual. Asimismo la tuvo una potencialidad evaluativa ya que ofrece información detallada sobre el “proceso” de construcción colectiva o individual de un documento.

BIBLIOGRAFÍA

Johnson y Johnson (1987) *Learning together and alone: Cooperative, competitive, and individualistic*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Pérez Gómez, A., Soto Gómez, E., Dola Fernández, M. & Serván Nuñez, M. J. (2009). *Aprender en la universidad. El sentido del cambio en el EEES*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.

Páginas web:

Area, M. (2009). Las wikis en mi experiencia docente. Del diccionario de la asignatura al diario de clase.. *Red U - Revista de Docencia Universitaria. Número monográfico IV*. Número especial dedicado a Wiki y educación superior en España (en coedición con Revista de Educación a Distancia –RED). 15 de diciembre de 2009. Consultado el [08/10/2011] en http://www.um.es/ead/Red_U/m4/

La web 2.0 y sus aplicaciones didácticas. (2007) Web de Pere Marquès. Recuperado el 1 de septiembre de 2011, de <http://www.peremarques.net/web20.htm>

What Is Web 2.0. (2005), O'REILLY Media. Recuperado el 1 de septiembre de 2011, de <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>

ORDEN ECI/3854/2007, de 27 de diciembre (BOE de 29 diciembre 2007), Recuperado 1 de octubre de 2011 de http://titulaciones.unizar.es/maestro-ed-infantil/descripcion_detallada.html

La extensión de la implantación del primer ciclo de educación infantil a través de la financiación privada de obra pública, como una herramienta para la mejora de la educación y una oportunidad para el desarrollo del empleo en el actual contexto socioeconómico de España

*Fabián González González, Vicepresidente de FEAE Canarias.
fgongonz@gmail.com*

El objetivo principal de esta comunicación, enmarcada dentro del eje que lleva como título “*El financiamiento de la educación y la gestión económica de los centros educativos*”, es proponer un punto de vista alternativo sobre las posibilidades de financiación de la educación en el actual marco socioeconómico, con altas tasas de población activa en situación de desempleo y reducción de los presupuestos educativos, con especial incidencia en las partidas destinadas a obra pública.

Esta propuesta se concreta en las posibilidades que presenta la extensión de la implantación del primer ciclo de educación infantil para la mejora de la calidad de la educación y como un medio para el desarrollo y el fomento del empleo.

Estamos viviendo una época marcada por la destrucción de empleo en casi todos los sectores productivos, con una previsión de que España alcance, en el 2013, una tasa de paro del 25,3% según la OCDE. El sector de la construcción y los sectores asociados han sido los grandes damnificados, toda vez que se ha pasado de unos años de boom inmobiliario en los que el sector de la construcción ha tenido un auge espectacular, a la actualidad, en el que la contracción del sector ha sido tan fuerte y acelerada que no ha dado tiempo siquiera a un posible proceso de reconversión de su mano de obra hacia otros sectores productivos.

En este escenario socioeconómico resurgen corrientes como la Teoría Keynesiana⁶⁶, ampliamente debatida desde los años 30, que aboga, entre otros aspectos, por la intervención del Estado en momentos de estancamiento económico, estimulando la demanda de diferentes formas, por ejemplo, a través del aumento de impuestos o el endeudamiento del Estado. Es decir, en un contexto económico de recesión, es el Estado quien debe asumir el reto de estimular la economía, incluso a través del endeudamiento.

Aunque el objeto de esta comunicación no es el desarrollo y la defensa de esta teoría, sí es pertinente relacionar los preceptos comentados de ésta con las oportunidades que brinda el sector de la educación para el estímulo de la economía. Así, cuando hablamos de impulsar la economía,

⁶⁶ Del economista británico John Maynard Keynes

incentivar el consumo o implementar políticas para la generación de empleo estamos, de algún modo, defendiendo la idea de que es el Estado quien debe asumir dicho protagonismo, pero ¿cómo estimular una economía de por sí deprimida? ¿cómo podemos generar empleo e incentivar el consumo sin afectar, aún más, los niveles de endeudamiento público existentes? ¿cómo puede convertirse el sector educativo en la gran oportunidad y, a la vez, en la gran beneficiada del actual momento?

Si se quiere dar un impulso a la economía y generar empleo, sobre todo en los colectivos más vulnerables por la crisis actual, se debe analizar en qué sectores es aún posible invertir. Parece una cuestión ampliamente consensuada que el sector de la construcción residencial está colapsado en la actualidad, pero ¿qué decir del sector educativo? ¿hay oportunidades dentro del sector educativo que puedan servir a este fin? Si se analizan los datos relativos a este sector, se puede decir que, con carácter general, las inversiones en infraestructuras educativas realizadas en las últimas décadas parecen cubrir las necesidades de escolarización actuales, al menos en lo que corresponde a la enseñanza básica.

Ahora bien, con respecto a la educación infantil, sobre todo al primer ciclo de esta etapa (de cero a dos años), los datos indican que las tasas de escolarización son aún bajas con respecto a las recomendaciones europeas y con respecto a las demandas existentes, por lo que existe una necesidad de infraestructuras educativas destinadas a estas edades que pueden convertirse en una oportunidad para que el Estado intervenga en la economía.

La implantación del primer ciclo de educación infantil puede convertirse en una de las estrategias destinadas a la mejora de la educación, pero también supone una oportunidad para intervenir, directa e indirectamente, en el mercado laboral, donde la continua pérdida de puestos de trabajo ha hecho que las tasas de desempleo aumenten de forma considerable.

El Informe Español, *“Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2012”*, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte recoge en el apartado 1.2 los datos referidos a la escolarización en educación infantil. Del contenido de este apartado se pueden destacar dos ideas fundamentales:

- Que los alumnos que inician su escolarización en educación infantil obtienen mejores resultados que aquellos que la iniciaron con la educación obligatoria, incluso después de tener en cuenta el entorno socioeconómico.
- Que pese a que España cuenta con una tasa de escolarización elevada en educación infantil con respecto a los países de la OCDE y la Unión Europea, ésta se sitúa en el 26,5% de los niños y niñas hasta los dos años.

Según esto, parece demostrado que la escolarización del alumnado desde edades tempranas, correspondientes a la educación infantil, puede ser una herramienta de mejora de la calidad educativa. Pero, además, si la tasa de escolarización en esta etapa es del 26,5% hasta los dos años, implica que aún hay margen de mejora, para lo que será necesario invertir en infraestructuras educativas - escuelas infantiles-, de forma que el primer ciclo de educación infantil se configure en una gran oportunidad para lograr, al menos, los siguientes objetivos:

- Fomentar el empleo en el sector más castigado por la crisis, es decir, la construcción, al menos mientras dure la ejecución de las obras (entre uno y dos años por escuela infantil).
- Aumentar la contratación de personal cualificado. Una vez construidas las escuelas infantiles, la puesta en funcionamiento de las mismas generaría la necesidad de contratación de personal cualificado, favoreciendo, por su propia configuración, al colectivo de mujeres.
- Crear nuevas plazas de primer ciclo de educación infantil, aumentando las tasas de escolarización en esta etapa. Esto favorecerá además la conciliación de la vida familiar y laboral y servirá para mejorar, en definitiva, el sistema educativo en general.

Si bien el objetivo es ambicioso, no deja de ser complicado en el actual contexto económico. ¿Cómo se puede invertir en infraestructuras educativas destinadas al primer ciclo de educación infantil, revitalizando el sector de la construcción y, por tanto, estimulando así la economía, sin que ello implique o suponga aumentar ostensiblemente el endeudamiento de la Administración correspondiente?

Ante este panorama, cabe retomar la idea planteada por el Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia, *Ignacio Calatayud Prats*⁶⁷, sobre las posibilidades y la oportunidad que supone la financiación privada o la participación empresarial en la realización de obra pública. Sin entrar en consideraciones jurídicas sobre la viabilidad o la complejidad que esta idea representa, por no ser objeto de la presente comunicación, si parece oportuno analizar cómo a través de la financiación privada es posible obtener los recursos necesarios para el objetivo planteado.

Llegados a este punto, y por tratar de centrar el tema, hay que analizar en primer lugar los costes que tendría la construcción de una escuela infantil tipo, es decir, para 39 plazas según las ratios establecidas en el artículo 17 del *Decreto 201/2008, de 30 de septiembre, por el que se establecen los contenidos educativos y los requisitos de los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC nº 203, de 9 de octubre)*.

Según datos estimativos⁶⁸ y que pueden variar en función del tipo de construcción que se diseñe, características del terreno, materiales, etc., el coste de dicha escuela infantil podría estar en torno a los 450.000€. Si se sigue un modelo de financiación privada extrapresupuestaria de la obra pública,

⁶⁷ Monografía. Financiación privada de Infraestructura Pública: Cauces jurídicos y presupuestarios para su viabilidad. Instituto Canario de Administraciones Públicas, DL, 2009. Tenerife

⁶⁸ Datos cedidos por D. Gonzalo Sabina Rodríguez, aparejador de la Unidad Técnica de Construcciones de la Dirección General de Centros e Infraestructura Educativa del Gobierno de Canarias

donde la Administración educativa pueda conveniar con entidades financieras condiciones favorables (a través de sus obras sociales) de forma que éstas pudieran financiar a largo plazo la construcción de esta escuela (crédito hipotecario), se podría obtener la financiación necesaria para ejecutar las obras. Ahora bien, ¿quién asumiría el coste de dicho crédito? y ¿cómo podría financiarse sin que ello suponga una carga a los presupuestos educativos?

Si se tiene en cuenta que el primer ciclo de educación infantil en España no tiene carácter gratuito, habría que analizar cuál sería el coste a asumir por cada plaza escolar al diferir el pago del crédito obtenido, por ejemplo, en 30 años, como si de un crédito hipotecario se tratara. En este sentido, un posible ejemplo de financiación, con datos orientativos, sería:

Coste de una escuela infantil para 39 plazas	450.000
Con una financiación a 30 años, la cuota mensual a pagar, con el interés referenciado*, sería de	1.835 €
Tomando como referencia que el centro tenga 11 meses de funcionamiento al año, habría que distribuir el pago de la cuota en cómputo anual entre los 11 meses de funcionamiento real, lo que equivale a	2.002 €
Al tener 39 plazas escolares, el impacto de esta financiación en la cuota mensual de cada plaza escolar, durante 11 meses, sería de:	51 €

* Euribor actual (0,743) + diferencial de un 2. Septiembre 2012.

Se estaría hablando de que, en 30 años de funcionamiento, la escuela infantil estaría costada íntegramente a través de las cuotas de las familias, sin que ello supusiera desembolso por parte de la Administración educativa. Con respecto a la puesta en funcionamiento de la escuela, el coste del personal y los derivados del mantenimiento de la misma podrían obtenerse del resto de la cuota a pagar por los usuarios, como se hace en la actualidad, sin menoscabo de subvenciones o ayudas a las familias, sobre todo a aquellas familias con rentas más bajas.

En conclusión, utilizando recursos externos a la Administración, como puede ser a través de financiación privada, podría ser viable invertir en infraestructuras educativas asociadas al primer ciclo de educación infantil, de forma que se consiguieran aumentar las tasas de escolarización en la etapa, con los beneficios educativos y sociales que ello conlleva, además de intervenir en la economía actual, incentivando la creación de puestos de trabajo, principalmente, en el sector más castigado por la crisis. La implantación del primer ciclo de educación infantil puede convertirse en una de las estrategias destinadas a la mejora de la educación, pero también supone una oportunidad para intervenir, directa e indirectamente, en el mercado laboral.

CONSTRUIR A RELAÇÃO PEDAGÓGICA EM TEMPOS DE INCERTEZA: PERSPETIVAS E EXPERIÊNCIAS DE DIREÇÃO DE TURMA

Fátima Antunes, Carlos Gomes, Fernanda Martins, Teresa Sarmento⁶⁹

Resumo

Nesta pesquisa queremos explorar uma dimensão que se nos afigura promissora na elucidação de certos aspetos da mudança educacional com implicações significativas em termos de democratização e justiça sociais: a Direção de Turma enquanto trabalho docente, apreendido a partir do vivido dos sujeitos. Nesse sentido, recolhemos testemunhos em entrevistas a Diretoras/es de turma sobre as orientações e práticas que constroem essa dimensão do seu trabalho como professores/as: como o organizam, que atividades lhe dão corpo, em que condições é desenvolvido, que constrangimentos o modelam, que saberes e que poderes mobilizam, de que recursos de atuação dispõem, que situações e experiências o definem, que dilemas e contradições o atravessam.

Quer a recolha das narrativas, quer a sua interpretação e discussão procuram atentar em particular em dimensões de análise e facetas da realidade educacional que admitimos estarem no centro das atuais condições de exercício do trabalho docente de Direção de Turma (das escolas e das sociedades); de entre elas, tomamos a diversidade sociocultural dos públicos escolares como foco importante desta comunicação.

Em décadas recentes, o trabalho docente tem vindo ainda a ser reorientado, ampliando o espetro de exigências colocado pela gestão do grupo-turma e o repertório de ação requerido aos profissionais. Num contexto socioeducativo em que a relação pedagógica é desafiada e deve ser construída num quadro de grande incerteza, as fontes de pressão e insegurança multiplicam-se, em razão da precária adesão ao trabalho escolar, dos disputados valor e legitimidade dos saberes, do confronto de culturas, identidades e expectativas dos sujeitos. Também se alargou o âmbito de referência daquele exercício profissional, desde o foco privilegiado na relação pedagógica em direção à assunção da organização escolar como referência prioritária do trabalho docente.

Os testemunhos evocam perspetivas e cursos de ação plurais desenvolvidos pelos docentes face às diferenças e às desigualdades sociais e culturais, às formas mais ou menos explícitas de discriminação, a estratégias organizacionais de discriminação e a lógicas de seleção, à participação e à formação cívica dos alunos.

São ainda abordadas implicações das condições, situações e experiências de exercício profissional relatadas do ponto de vista da democratização e justiça sociais.

Palavras-chave: diversidade sociocultural; relação pedagógica; gestão pedagógica; direção de turma.

Introdução

Quer adotemos uma perspetiva de *crise* ou de *mutação* (Canário, 2005) no debate sobre as transformações da escola, a centralidade desta mantém-se enquanto verdadeira instância de *socialização de espécie* (Candeias, 2009), através da qual as sociedades continuamente intervêm sobre si mesmas e constroem os sujeitos e as comunidades que as constituem. No atual contexto socioeducativo, a relação pedagógica é desafiada e deve ser construída num quadro de grande incerteza, as fontes de pressão e insegurança multiplicam-se e a construção da *ordem escolar* (Barrère, 2005) assume um relevo e centralidade acrescidos nas condições e situações de labor quotidiano que constroem o *trabalho real* (Schwartz, 1999) dos professores. Neste sentido, em décadas recentes, o

⁶⁹ Departamento de Ciências Sociais da Educação, Instituto de Educação da Universidade do Minho.

E-mail: fantunes@ie.uminho.pt; calberto@ie.uminho.pt; fmartins@ie.uminho.pt; tsarmento@ie.uminho.pt

Os autores agradecem a Carla Soares, bolsreira de investigação da FCT no Centro de Investigação em Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho, pela colaboração prestada no tratamento dos dados e em outras tarefas de preparação deste texto.

trabalho docente tem vindo a ser reorientado, ampliando o espectro de exigências colocado pela gestão do grupo-turma e o repertório de ação requerido aos profissionais. Entretanto, também se alargou o âmbito de referência desse exercício profissional, desde o foco privilegiado na relação pedagógica em direção à assunção da organização escolar como foco importante do trabalho docente.

A Direção de Turma (DT) constitui uma estrutura de coordenação e orientação educativa que, nas suas diversas metamorfoses, acompanhou o percurso mais que centenário da escola portuguesa, mantendo uma notável continuidade em termos da sua definição em torno da *tríplice função* que ainda hoje parece configurá-la: as relações com os alunos, com os professores e com as famílias. Nesta comunicação discutem-se aspetos que admitimos estarem no centro das atuais condições de exercício do trabalho docente de direção de turma (das escolas e das sociedades), como a heterogeneidade dos públicos escolares ou a pluralidade das culturas docentes e dos ideários pedagógicos, num quadro de pressões diversas e contraditórias. São ainda abordadas certas implicações das condições, situações e experiências de exercício profissional relatadas, do ponto de vista da democratização e justiça sociais.

1. Nota metodológica na interface entre docência e investigação

A comunicação que se apresenta foi construída a partir da colaboração em investigação entre uma equipa docente e estudantes de mestrado em ensino, na unidade curricular de Coordenação Educativa e Direção de Turma. A recolha e posterior análise de testemunhos de diretoras de turma sobre o seu trabalho de coordenação educativa junto de alunos/pais/professores implicou a elaboração cooperativa de um guião de entrevista a aplicar pelos estudantes a diretoras de turma por eles contactadas. Foram realizadas um total de 27 entrevistas (20 professoras e 7 professores). A experiência no cargo de diretora de turma das professoras entrevistadas é bastante variável, indo dos 2 aos 21 anos. A maioria feminina determinou a opção pela utilização da designação diretora de turma (DT) ao longo do texto.

Assim, a preparação do mesmo ocorreu em diferentes fases: em primeiro lugar, atendendo a que este trabalho foi feito com estudantes de mestrado, a quem cabe iniciar-se em processos de investigação, foi desenvolvida uma abordagem metodológica sobre as entrevistas como estratégia de recolha de dados, focalizando-nos nos seus princípios teóricos e técnicos; depois, em cada turma de mestrado, por grupo, os estudantes selecionaram uma das dimensões da ação da direção de turma - orientação educativa dos alunos; coordenação pedagógica dos professores; relação com os pais - e elaboraram um conjunto de questões para a mesma; este conjunto de questões foi, posteriormente, sancionado pela turma. Num momento seguinte, a equipa docente, composta pelos autores da presente comunicação, juntou os resultados das diferentes turmas, selecionou e sistematizou as questões, propondo um questionário piloto, o qual foi de novo analisado em cada turma para validação do mesmo. De acordo com o retorno recebido, resultou o guião final que cada grupo usou na entrevista junto de um/uma DT por si identificado. Em termos de formação para os estudantes de mestrado, para além da reflexão sobre os aspetos teóricos em torno da gestão pedagógica intermédia e da componente

investigativa, o contato direto com um professor/a diretor/a de turma permitiu-lhes uma aproximação à realidade do quotidiano escolar, o que contribuiu para uma melhor articulação entre os saberes teóricos e os saberes práticos dos professores.

Posteriormente, as entrevistas foram integralmente transcritas e discutidas em grupo e em cada turma, à luz de um conjunto de estudos e textos relevantes para as temáticas e problemáticas em debate, selecionados e propostos pela equipa docente.

O momento seguinte da pesquisa, já inteiramente desenvolvido pelos autores, consistiu no tratamento do *corpus* de informação recolhida nas 27 entrevistas, que foi realizado através da técnica de análise de conteúdo, seguindo os passos propostos por Maroy (1997); ou seja, depois da transcrição integral dos enunciados das respostas, seguiu-se a sua leitura flutuante, a partir da qual se construiu uma grelha de análise com a integração das categorias dos enunciados por nós construídas, e posterior aferição do conteúdo daquelas e interpretação sociológica final.

2. Individualização e envolvimento? Visões e práticas de Direção de Turma na construção do sucesso escolar

A análise dos testemunhos expressos pelas DTs entrevistadas revela perspetivas e cursos de ação plurais, desenvolvidos pelos docentes face às diferenças e às desigualdades sociais e culturais, às formas mais ou menos explícitas de discriminação, a estratégias organizacionais e a lógicas de seleção, bem como à participação e à formação cívica dos alunos. A diversidade destes é sintetizada na afirmação de Cecília (DT há 3 anos), ao dizer que "...não existem alunos ideais, existem apenas alunos e seres humanos únicos que merecem ser tratados sem exceção de uma forma equitativa". Ora, esta equidade exige diferenciação na medida em que, para se atingir o sucesso, há que atender aos pontos de partida, aos recursos pessoais (emocionais, cognitivos, de conhecimento) de cada um. Paraphrasing Santos (2003), as pessoas e os grupos sociais têm o direito de ser iguais quando a diferença as inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade as descaracteriza. Esta perspetiva alargada dos direitos humanos que é a base de toda a educação, a qual está impregnada e ao mesmo tempo explícita na Lei de Bases do Sistema Educativo portuguesa, confronta-se, a nível de muitas escolas, com um 'modelo pronto a vestir de formato único' (Formosinho, 1987), que as DTs entrevistadas combatem discursivamente. Em primeiro lugar, as perspetivas sobre sucesso escolar não são uniformes e, depois, os processos para o atingir são também divergentes: enquanto uns o entendem como a promoção do bem-estar, da aprendizagem académica e do desenvolvimento integral de cada aluno, outros focalizam-se na aprendizagem dos conteúdos académicos previstos e as ações que promovem vão no sentido do reforço do estudo para a progressão escolar. De qualquer forma, como unificador de perspetivas, a análise das entrevistas realizadas evidencia grande consenso discursivo (16 entrevistados) sobre a importância do trabalho colaborativo da DT com os outros professores e

com os encarregados de educação (EE), ainda que explicitem que essa colaboração nem sempre é efetivada:

não pode ser só o DT... tem de se contar com o trabalho também das restantes partes, e quando digo das restantes partes não estou só a falar dos EE, não estou só a falar dos docentes... é todo um conjunto. Penso que no centro está o DT de facto para articular tudo isso, como mediador, como articulador dessas situações (Lídia, DT há 12 anos).

Unanimemente as DTs reconhecem o seu contributo para o desenvolvimento da mediação e, ao mesmo tempo, de motor de estratégias de promoção de sucesso, justificando-o com o facto de ser “o professor que os conhece melhor, acompanha o seu contexto familiar e desenvolve mais atividades não letivas (aquelas em que realmente conhecemos os alunos) com eles” (Carla, DT há 8 anos). A relação de proximidade existente entre cada DT e os alunos da turma que orientam, viabiliza ou exige que cada DT desenvolva funções para além das estritamente esperadas de cada docente, referindo que, como diz (Paula, DT há 3 anos), se efetiva o “estabelecimento não só da relação professor/aluno/professor mas o de uma relação onde os alunos com dúvidas sobre um assunto que os incomodem se sintam à vontade para me procurar”.

No entanto, só uma expressou claramente a opção de integrar os alunos nos processos de negociação: “... tem sido uma batalha estabelecer com eles regras de estudo em contexto de sala de aula e em casa... estabelecer com eles um horário de trabalho, estabelecer com eles o organizarem os momentos formais de avaliação...” (Natália, DT há 7 anos). A muito baixa frequência das referências aos alunos como sujeitos do seu processo de aprendizagem, conjugadas com as muitas referências aos processos colaborativos entre adultos (professores e pais e encarregados de educação - PEE) provocam alguma dissonância cognitiva com outras fases das narrativas em que revelaram tanta atenção discursiva à individualidade de cada aluno, o que nos leva a refletir sobre as visões existentes acerca do aluno/criança, ora como sujeito ora como simples e passivo objeto da ação do professor.

Os docentes verbalizam a importância da singularidade dos alunos e das famílias como um valor em si mesmo, e, ao mesmo tempo, a categorização destes, por exemplo, consoante o tipo de ensino em que os jovens estão integrados. Assim, se o José refere “sabemos que o ensino deverá ser quanto possível o mais individualizado“, por sua vez vemos que a Natália considera como verdade generalizada que “Seja porque muitos [encarregados de educação] alegam falta de tempo, seja porque alegam que não percebem o que os filhos estão a estudar, acabam por arranjar sempre pretextos para não estabelecer o controlo que alguns alunos precisam”.

A autoavaliação que algumas DTs entrevistadas fazem sobre o seu desempenho nesta componente profissional aponta justificações para satisfação: “Tenho obtido resultados positivos, desde a passagem de quase todos os alunos do ano letivo, o estabelecimento de diálogo entre o aluno e o seu EE” (Paula, DT há 3 anos). “A função do DT é promover o sucesso e integração escolar dos alunos. No entanto, o trabalho deve ser desenvolvido por todos os docentes, com estratégias definidas em Conselho de Turma (CT) e nunca só o DT de forma individual. Desta forma posso afirmar que a minha experiência neste domínio tem avaliação positiva” (Alexandre, DT, há 2 anos); “...acabamos

por ajudar o aluno a crescer e a desenvolver as suas competências. Ver um aluno a ultrapassar obstáculos, sejam de que natureza forem (sociais ou académicas) é sempre positivo” (Carla, DT há 8 anos).

A diversidade de razões apontadas, sustentadas nas diferentes funções exercidas pelos professores, explicitam a pluralidade de ações desenvolvidas pelas DTs, evidenciando dessa forma a complexidade da profissão docente.

3. Ação colegial, burocracia e cultura democrática na escola

A gestão dos problemas disciplinares é uma das principais preocupações dos professores (Gomes, 2009). Sendo a disciplina um requisito essencial da escola é normal que esta, enquanto organização educativa (Lima, 2001), ponha em campo estruturas e dispositivos organizacionais para lidar com o problema (Afonso, 1991a). A ação colegial do Conselho de Turma (CT) é uma delas. Neste órgão de gestão intermédia há a possibilidade de produção de estratégias de ação coletivas.

Existe a convicção de que o sucesso das medidas disciplinares depende da sua aplicação congruente por parte de todos os professores. Como diz José (DT, há 2 anos):

A experiência indica-me que (...) as medidas e estratégias que procurem melhorar as questões disciplinares apenas produzem efeitos significativos quando concertadas por todos os professores do conselho de turma (...).

A ação coletiva é vista como uma estratégia de atuação essencial para gerir a relação com os alunos (Afonso, 1991b), porque permite um maior controlo do grupo-turma. Algumas entrevistadas já participaram em CT disciplinares⁷⁰: uma experiência por vezes incómoda, como se pode concluir pelas muitas respostas hiper concisas, telegráficas, remetendo-se a um “já”, a um “sim”, a um “não”, sem qualquer comentário ou relato de situações vividas.

Vários condicionalismos se opunham, porém, à eficácia dos CT de caráter disciplinar. Um deles é a morosidade dos procedimentos burocráticos que tinham de ser seguidos por imposição legal. Como explica Luís (DT, há 6 anos):

Neste momento já os diretores de turma têm poderes soberanos para tornarem os processos mais céleres, mas geralmente não o fazem, porque na função pública tudo tem de ser muito bem justificado, e ninguém toma uma medida que é sempre questionável, sem argumentar muito bem e sem deixar tudo muito bem escrito. E seguindo os processos legais entramos numa espécie de tribunal que se passa dentro da escola, que é um processo lento, burocrático, demorado.

Até certo ponto, esta burocracia é compreensível, dado terem de ser cumpridos procedimentos substanciais que são determinados pelo modo de administração da justiça num estado de direito

⁷⁰ Estes conselhos de turma disciplinares já não existem, pois a Lei n.º 51/2012 de 5 de setembro de 2012, que aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar (revogando a Lei n.º 30/2002) atribui ao diretor de agrupamento de escolas a competência de aplicação de grande parte das medidas corretivas em matéria disciplinar. Todavia permanecem algumas situações em que é obrigatória a audição do conselho de turma (cf. ponto 7, do art. 26.º) ou do diretor ou professor titular de turma (cf. ponto 8 do art. 26.º).

democrático. Mas a simplificação e agilização de procedimentos formais defenderia melhor a ação educativa da escola.

Outra limitação é a receção das sanções do Conselho de Turma por parte de alguns alunos e respetivas famílias (Silva, 2003):

Devido ao contexto familiar existem alunos que ficar em casa ou serem castigados no seio familiar não faz muita diferença, porque não existe censura, nem um peso negativo em relação a situações deste tipo, que os faz perder dias de escola (...). (Rosalina, DT há 21 anos)

A estes dois condicionalismos há que somar atitudes auto defensivas de professores relacionadas com fatores de ordem pessoal — por exemplo, dificuldade em relatar com rigor e pormenor etnográfico certas situações —, ou com a necessidade de proteger a imagem profissional. (Correia & Matos, 2001). Como recorda Natália:

(...) era um aluno que se encontrava retido há 4 anos no 5º ano (...) era um aluno claramente perturbador, fazia as coisas mais inacreditáveis na sala de aula (...). (...) a Direção achou que se tinha chegado a um extremo e fez-se o Conselho disciplinar. (...) mas o que é que se verificou? É que muitos professores (...) não falam das dificuldades que têm relativamente à disciplina com a turma porque assumem isso como assunção pública de incapacidade de estabelecer disciplina...(...) Então o que aconteceu nesse Conselho disciplinar foi que a maioria dos professores, que na sala dos professores se queixavam muito do aluno (...) depois nesse conselho disciplinar calaram-se (...).

As DT's dividem-se na atitude a tomar face à participação dos alunos na definição das regras de conduta. Teresa é a favor: “Claro que sim! Porque uma coisa é impingir, outra coisa é em conjunto, em democracia, estabelecer regras (...)”; Laura (DT há 6 anos) é também a favor, mas adverte que “(...) nunca poderemos esquecer a autoridade do professor”; Para Hélder (DT, há 1 ano), tudo depende “da turma e do meio em que a escola está (...)”. Ivo (DT, há 5 anos) é frontalmente contra: “Não, porque as regras têm que estar bem definidas no regulamento interno e os alunos devem acatá-las no ato de matrícula”.

As diferentes atitudes face à participação dos alunos tornam mais complicado conseguir consensos ao nível da definição e articulação de estratégias educativas e pedagógicas, o que não admira pois neste tópico jogam-se as questões mais profundas da democratização da escola e da relação pedagógica e da natureza da autoridade compatível com a escola e a sociedade democráticas.

A maioria das entrevistadas apoiou a ideia de que a escola deve participar na formação cívica e democrática dos jovens. Todavia, Rosalina realça um importante constrangimento:

A formação cívica e as competências para uma cidadania democrática são fundamentais. Contudo, nem sempre temos espaço para desenvolver esse trabalho, pois o nosso horário contempla cerca de 45 minutos para tratar de assuntos/problemas relacionados com a turma. (...) é óbvio que mudar atitudes e comportamentos demora muito tempo, tempo esse cada vez mais escasso no contexto escolar.

Não obstante, são várias as DT's que assinalam atividades orientadas para a formação cívica e democrática (Gomes, 2003): assembleias de turma, debates, teatro, com crítica social, trabalhos sobre direitos humanos, participação no Parlamento Jovem.

Nos discursos das DT's são visíveis preocupações com importantes desafios profissionais: a gestão da relação pedagógica e educativa, a gestão da indisciplina, as contradições entre a pedagogia e a burocratização da escola e a intensificação do trabalho, a formação cívica e democrática dos alunos.

4. Entre trabalho real e trabalho prescrito⁷¹: Os professores divergem e os alunos são multifacetados

Como antes se apontou, um dos mais relevantes domínios em que é reconhecida pelos sujeitos a necessidade de coordenação é o da 'uniformização de procedimentos' na gestão do grupo-turma. As coordenadas em que esta questão é colocada envolvem, por um lado, o facto de que os professores divergem e os alunos são multifacetados (Ivo, DT há 5 anos) enquanto, por outro lado, na perspetiva dos DT, a diversidade e especificidade dos quadros de ação constituídos por cada grupo-turma implicam a negociação dos ideários pedagógicos dos professores, a fim de tornar possíveis a ação pedagógica dos docentes e a missão socializadora da instituição.

o problema é quando, por exemplo (...) por causa, inicialmente no 7º ano, dos problemas de comportamentos que tínhamos ser necessário estabelecer, sim, regras uniformes de comportamento e haver colegas que insistem em trabalhar à sua maneira, vamos assim dizer, independentemente da turma necessitar que todos trabalhem da mesma maneira naquele período de tempo. (...) E aí a tal perspetiva disciplinar e pedagógica diferenciada deve ser posta em causa pelo próprio professor: "Se a Diretora de Turma me está a pedir isto, ela terá razões! (Natália, DT há 7 anos)

Segundo os testemunhos evocados, a diversidade e a complexidade dos públicos e dos contextos de ação constituem um nó górdio do *trabalho real* da DT, porque nesse horizonte tem lugar a construção da normalidade quotidiana, como condição de possibilidade da interação pedagógica, da comunicação e da transmissão cultural em contexto escolar. Nesse sentido, o labor de definir "estratégias de atuação uniformes na turma" (Carla, DT há 8 anos), de "procurar homogeneizar os procedimentos" (Alexandre, DT há 2 anos), de "estabelecer critérios uniformes" (Natália, DT há 7 anos) e "as mesmas regras" (Antónia, DT há 6 anos) é assumido como uma, senão a, vertente central de coordenação a ter lugar.

Por seu turno, o domínio do desenvolvimento curricular como construção coletiva da equipa docente revela-se objeto de outra ordem de considerações: é frequentemente evocado sob o registo da 'burocracia' e das exigências formais e oficiais, do 'ideal', a que é necessário responder, mas a que verdadeiramente é atribuído um caráter quase frívolo, contraproducente e delapidador de energias e recursos de tempo e de disponibilidade preciosos e assim desbaratados.

o professor tem um papel muito mais burocrático do que prático na escola, ou seja, eu tenho a opinião de que o papel do professor seria centrar a sua atividade nas aulas, e hoje em dia, um professor centra quase

⁷¹ Os conceitos de *trabalho prescrito* e *trabalho real* têm sido desenvolvidos, no âmbito de uma abordagem do trabalho centrada na atividade e no sujeito, integrando-se numa linha de investigações que envolve a ergonomia, a psicologia e sociologia do trabalho, de expressão principalmente francófona (cf., por exemplo, Schwartz, 1999). Aquela abordagem e conceitos permitem visibilizar relações complexas, *discrepâncias* e/ou *articulações*, entre a definição formal das tarefas profissionais (o *trabalho prescrito*) e os quadros e cursos de ação desenvolvidos pelos sujeitos em situação (o *trabalho real*) e têm vindo a ser convocados para a análise sociológica do trabalho docente (cf. Lessard, 2009). No estudo aqui apresentado, o esforço de compreensão dos testemunhos dos entrevistados, nos seus próprios termos, sugere o ensaio de ferramentas analíticas que apreendam e deem sentido aquelas articulações e discrepâncias que perpassam os relatos dos sujeitos.

o seu tempo de trabalho em preparar reuniões, em preparar papéis, em preparar projetos curriculares de turma, em preparar (...) ainda não consegui perceber para que é que a maior parte desses momentos enormes burocráticos servem. (Sofia, DT há 1 ano)

são tantos os papéis que temos de preencher que sobra pouquíssimo tempo para os problemas dos alunos e quais as soluções que devemos implementar, sobretudo para professores que lecionam a várias turmas. (Rosalina, DT há 21 anos)

Testemunhos sobre o tratamento da dimensão do desenvolvimento curricular e das aprendizagens desenham a distância crescentemente vincada entre exigências externas, de coordenação e vinculação coletiva a um projeto comum, orientador da ação individual, e as práticas efetivas no terreno da ação pedagógica. Construir, em larga medida, o acordo entre os docentes, neste domínio, sobre o registo formal e oficial (o *documento* do Projeto Curricular de Turma, PCT) — que, por seu lado, é legitimado com o ‘fundo de verdade’ proveniente da “caraterização exaustiva da turma e de cada aluno” — permite acomodar a divergência, sem necessariamente investir e despende tempo, esforço e trabalho na negociação indispensável. E também sem ameaçar e pôr em causa as plataformas de entendimento em que podem repousar os Conselhos de Turma.

Há uma convocatória logo no início de cada ano letivo em que todos os docentes do Conselho reúnem para tentar elaborar um Projeto Curricular de Turma, em que se toma conhecimento dos alunos, donde vêm, quem são. Traça-se o perfil da turma, faz-se a caraterização dessa turma, de modo a envolvermos os docentes e a tentar encontrar pontos de interesse. Há um questionário que é passado aos alunos, um inquérito socioeconómico, que depois o Diretor de Turma trata esses dados que apresenta depois ao Conselho de Turma e a partir daí começa o trabalho de coordenação educativa e de coordenação de projetos. Claro que, ao começar a construção do PCT, é importante que se tente encontrar atividades que possam envolver todas as disciplinas, (...) para que todos se envolvam num projeto que é de todos, embora saibamos muitas vezes que esse papel cabe ao Diretor de Turma, mas devemos contar com todos os docentes. Penso que em relação a projetos, o PCT que deve ser construído em função do projeto educativo, projeto curricular de escola, portanto todos esses documentos são muito importantes para essa coordenação e a partir daí procurar um contacto permanente com os docentes. (Lídia, DT há 12 anos)

O teor dos testemunhos que permitem ordenar as atividades de DT, no âmbito da coordenação de docentes, curricular e de projetos, em torno de tópicos como a elaboração do PCT (13 referências), a caraterização da turma (11 ref.), as reuniões (10 ref.) e o diálogo constante (7 ref.) sugere ao observador a existência de uma espécie de desdobramento do trabalho docente para responder, por um lado, às exigências de racionalização e legitimação, que marcam o *trabalho prescrito* e, por outro lado, às premências do *trabalho real* (incerto e imprevisível), com a sua natureza situacional. Nesta última dobra, as falas realçam a experiência e o lado informal do exercício do trabalho, o que é discutível quanto ao viés frequente de valorização acrítica da experiência — que pode não se distinguir da repetição rotineira — e da inovação local espontânea, que não raro também envolve a pragmática e tática adaptação das práticas a novas condições, ao menor custo visível.

É comum os professores trocarem ideias acerca da matéria, sobre os materiais que usam, tentando criar pontes entre as diferentes áreas curriculares e como, a partir delas, se podem abordar os vários assuntos. No fundo, os professores estão sempre a comunicar uns com os outros; não é preciso marcar as reuniões do Conselho de Turma para se fazer essa coordenação em termos do cumprimento da planificação e do trabalho conjunto das diferentes áreas curriculares. O grande trabalho é feito de forma informal, muitas vezes feito até nos intervalos das aulas. (Luís, DT há 6 anos)

5. Direção de Turma e (Im)Possibilidades de Participação dos PEE's: discursos, tensões e práticas

Dos discursos das DT's verifica-se que estas orientam o seu papel para o tratamento individual das questões relacionadas com o aproveitamento, o comportamento e a assiduidade dos alunos e, nesse sentido, para o contacto individual com os pais e encarregados de educação (PEE's) (cf. Antunes, Gomes, Martins & Sarmiento, 2012). Deste modo, as DT's entrevistadas sobrevalorizam os encontros individuais com os PEE's em detrimento dos coletivos, como podemos observar nos testemunhos que se seguem: “o contacto é mais feito individualmente, e não é muito em grupo” (Cátia, DT há 1 ano), “por norma prefiro o contacto individualizado já que é mais fácil de abordar alguns assuntos que dizem respeito ao aluno em causa” (José, DT há 2 anos). Na ótica das DT's, os encontros individuais justificam-se quando se trata de preservar alunos e PEE's, ou seja, não os expor publicamente a um eventual juízo pedagógico e social negativo, como afirmam: “até porque muitas vezes, na reunião geral de pais, os pais não querem expor assuntos que são pessoais” (Natália, DT há 7 anos), “quando são casos que necessitam de mais atenção e não querendo constranger, os pais são tratados individualmente”. (Hélder, DT há 1 ano). Não obstante a importância pedagógica e social dos contatos individuais entre DT's e PEE's, não podemos deixar de sinalizar que, no relato destes encontros, as DT's acabam por valorizar uma comunicação unilateral escola-pais; senão atente-se aos discursos que se seguem: “ (...) os pais são convocados para se darem as informações discutidas e recolhidas em conselho de turma, e também ficam a saber (...) dos resultados dos seus educandos” (Luís, DT há 6 anos), “damos e transmitimos as informações que temos de transmitir” (Teresa, DT há 12 anos).

Assim sendo, mesmo esta relação individual, entre DT's e PEE's, parece não se constituir num espaço/momento de ‘dar voz’ aos PEE's, ficando, desse modo, excluídas as agendas deste grupo de atores educativos, bem como a sua influência nas decisões tomadas pela escola (direção de turma e direção da escola) (cf. Martins, 2003, Sá, 2004).

Acresce a esta situação uma certa desvalorização dos encontros coletivos que nos é indiciada pela ausência de referências a estes encontros bem como à sua importância. Parece que, para as DT's entrevistadas, tais ocasiões não se constituem num espaço significativo, quer do ponto de vista pedagógico, quer do exercício da cidadania em contexto escolar, ainda que sejam tidos, por algumas DT's, como momentos de presença acentuada dos PEE's: “os encarregados de educação costumam, de uma forma geral, estar presentes nas reuniões a que são convocados” (Maria, DT há 3 anos), “Quase todos vêm às reuniões que eu convoco, a grande maioria vem sempre” (Antónia, DT há 6 anos).

De modo coerente com as situações até aqui sinalizadas, as DT's só se referem à relação família-escola quando interrogados diretamente sobre a mesma, designadamente no que respeita à influência, de forma coletiva, dos PEE's na escola (por exemplo, exposição dos seus pontos de vista, sugestões quanto ao funcionamento da escola, entre outras formas). Identificam então as reuniões entre DT e PEE's como uma potencial oportunidade de influência deste grupo na escola. Contudo, para uma esmagadora maioria, tais reuniões apenas constituem uma oportunidade entre outras, identificando igualmente a representatividade deste grupo nos órgãos de gestão. Porém, sobrevalorizam o espaço da Associação de Pais e Encarregados de Educação para este tipo de intervenção.

Por outro lado, a identificação pelas DT's dessa possibilidade não é sinónimo de um real exercício de influência dos PEE's na escola, na medida em que alguns DT's apresentam um discurso bastante crítico sobre essa mesma possibilidade:

Podem sempre dar as suas opiniões nas reuniões e contactos com os professores, contudo ninguém está interessado em pôr em prática, nem tão pouco as opiniões dos próprios professores, o mesmo se passando com os órgãos de gestão da escola relativamente aos órgãos do ministério. Reina sempre o posso, quero e mando (Miguel, DT há 5 anos).

os pais têm cada vez menos tempo de antena em alguns espaços aqui na escola, sobretudo devido à sobrecarga que os professores têm no seu dia a dia (Rosalina, DT há 21 anos).

Neste contexto, em que se regista uma preocupação apenas com a comunicação unilateral escola-família, quando surgem situações de diversidade social e cultural no interior do grupo do PEE's, o desafio parece ser o de que essa comunicação se processe de forma eficaz. Com este objetivo, as principais estratégias desenvolvidas pelas DT's restringem-se à adaptação da linguagem e à prestação pela DT de maiores esclarecimentos e informações sobre os procedimentos escolares, entre outros. Face àquela diversidade: “pode variar a linguagem, (...) a forma como eu tento transmitir a mensagem consoante o grau de entendimento que o Encarregado de Educação tem” (Natália, DT há 7 anos), “apenas se ajusta para que ocorra uma comunicação efetiva” (Carla, DT há 8 anos) “a nossa preocupação é a maneira como falamos, como explicamos as situações” (Teresa, DT há 12 anos), “há outros que por não terem, realmente, um nível social e cultural tão elevado (...) faz a diferença; e mesmo na explicação de determinadas coisas temos de explicar de uma maneira para os pais compreenderem e acho que se deve fazer de maneira diferente” (Antónia, DT há 6 anos); “se é uma turma que tem encarregados de educação com um nível de escolaridade baixo, pela experiência que tenho, são pais menos informados; às vezes, não sabem bem como fazer as coisas e precisam de um outro tipo de esclarecimentos, mas mais básicos” (Cecília, DT há 3 anos). Do exposto aqui, salientamos o trabalho das DT's em acompanharem o processo escolar dos seus alunos de forma individualizada, exigindo este, por sua vez, uma relação individualizada com os PEE's e, por outro lado, o esforço das DT's em desenvolverem algumas estratégias face à diversidade social e cultural no interior do grupo dos PEE's, com o objetivo de estabelecerem uma comunicação escola-família eficaz. No entanto, a relação de forma coletiva entre DT's e PEE's e a influência deste grupo na escola, ou seja, a comunicação família-escola, são dimensões menos valorizadas e tidas por algumas DT's mais como retóricas do que efetivas.

Notas finais

Nesta comunicação exploramos perspetivas e cursos de ação relatados por DT's face à diversidade dos seus alunos: a pluralidade de entendimentos em torno do que constitui sucesso escolar

e das vias para o seu favorecimento; as pouco frequentes práticas de envolvimento dos estudantes nesses processos e as visões que lhes estão associadas; as contradições entre uma celebrada individualização da ação pedagógica e a construção de generalizações e estereótipos sobre os alunos e famílias constituem aspetos do vivido testemunhado que remetem para interpretações e modos de atuação dos professores face à ampliação das suas missões, à multiculturalidade dos seus públicos e à incerteza dos referentes da sua intervenção.

Lidar com os *problemas* disciplinares, enquanto labor quotidiano de construção e negociação da *ordem escolar*, está no centro das preocupações docentes e da ação da DT, em virtude do “caráter aleatório e por vezes problemático da gestão da turma” (Barrére, 2005: 625). A procura de uma ação colegial consistente, tão basilar quanto problemática, o enfrentamento de procedimentos formais, vistos como fastidiosos, gratuitos e inúteis constrangimentos ‘burocráticos’, a participação dos alunos na definição dos quadros e regras de convivência e a responsabilidade da escola na sua formação cívica e democrática, eis algumas das questões, dilemas e desafios profissionais que configuram a construção da relação pedagógica naquele domínio particular.

Quando solicitados a pronunciar-se sobre a dimensão da coordenação curricular, de docentes e de projetos, os testemunhos das DT permitem realçar dois aspetos: (i) a proeminência de “aferir critérios de atuação, tendo em vista a utilização de uma linguagem comum e uma convergência nas atitudes” (José, DT há 2 anos); (ii) a persistente perceção, suscitada no observador, de que o *ofício de professor* (Perrenoud, 2005) e o trabalho docente são declinados hoje sob o signo de delicados desequilíbrios entre as exigências formais e a face oficial do *trabalho prescrito* (Schwartz, 1999), por um lado, e o concreto labor quotidiano, por outro, numa espécie de desdobramento de contornos ainda pouco claros.

A prevalência dos encontros individuais das DT’s com os PEE’s em detrimento dos momentos coletivos, ainda que pedagogicamente sustentada, levanta questões quanto aos espaços e oportunidades que são criados de valorização da ‘voz’ e das agendas desta categoria de atores educativos, bem como quanto à sua influência nas decisões tomadas pelas escolas. Os encontros coletivos não aparecem, nos testemunhos recolhidos, como contextos significativos, quer do ponto de vista pedagógico, quer do exercício da cidadania em contexto escolar. Assim, a comunicação escola-família e os desafios da diversidade sociocultural são colocados sob o signo de uma preocupação importante com a eficácia da transmissão da mensagem escolar, sem que a interação, a negociação e a influência recíproca entre famílias e escola ganhe um significado equivalente, nos relatos das práticas de DT.

Nas tensões e articulações expostas pelos testemunhos do vivido das DT’s se insinuam então relações sociais e técnicas de trabalho que mobilizam saberes e modos de fazer; no quadro traçado avulta, como sublinhamos, a centralidade da construção da relação pedagógica, enquanto esteio de sustentação da *ordem escolar* (na aceção de Barrére, 2005) e o enfrentamento das condições, tão incertas e plurais quanto por vezes difíceis, em que tal empreendimento tem lugar.

Bibliografia

- Afonso, A. J. (1991a) **O Processo Disciplinar como Meio de Controlo Social na Sala de Aula**. Braga, Instituto de Educação/Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (1991b) Relações de poder no quotidiano da escola e da sala de aula. **Cadernos de Ciências Sociais**, (10/11), p. 135-155.
- Antunes, F.; Gomes, C.; Martins, F.; Sarmiento, T. (2012) A Direção de Turma entre racionalização, fragmentação e diversidade de culturas: testemunhos e interpretação. En: **IV Conferencia de Sociología de la Educación: La educación en la sociedad global e informacional, Jul. 2012**. Oviedo, p. 1-12.
- Barrère, A. (2005) O trabalho em equipa e os riscos da gestão da turma. **Análise Social XL** (176), p. 619-631.
- Canário, R. (2005) **O que é a Escola? Um “Olhar” sociológico**. Porto, Porto Editora.
- Candeias, A. (2009) **Educação, Estado e Mercado no século XX. Apontamentos sobre o Caso Português numa Perspectiva Comparada**. Lisboa, edições Colibri/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Correia, J. A.; Matos, M. (2001) **Solidões e Solidariedades nos Quotidianos dos Professores**. Porto, Edições ASA.
- Formosinho, J. (1987) Quatro modelos ideais de formação de professores: o modelo empiricista, o modelo teorista, o modelo compartimento e o modelo integrado. En: GEP, ed. **As Ciências da Educação e a Formação de Professores**. Lisboa, ME, p. 81-100.
- Gomes, C. A. (2003) Democracia política e cidadania democrática no ensino secundário. En: Ferreira, S. J. ed.; Estêvão, V. C. ed. **A Construção de uma Escola Cidadã. Público e Privado em Educação**. Braga, Externato Infante D. Henrique, p. 43-52.
- Gomes, C. A. (2009) **Guerra e Paz na Sala de Aula. Pesquisa e Análise Sociológica em Escolas Portuguesas**. Cascais, Rui Costa Pinto Edições.
- Lessard, C. (2009) O trabalho docente, a análise da actividade e o papel dos sujeitos. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação** [on line], (09), p. 119-128. Disponível em <<http://sisifo.fpce.ul.pt>> [Acesso em Setembro 2009].
- Lima, L. C. (2001) **A Escola como Organização Educativa**. São Paulo, Cortez Editora.
- Maroy, C. (1997) A análise qualitativa de entrevistas. En: Albarello, L. ed.; Digneffe F. ed.; Hiernaux, J.-P. ed.; Maroy, C. ed; Ruquoy, D. ed.; Saint-Georges P. ed. **Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, Gradiva, p. 117-155.
- Martins, F. (2003) **Associações de Pais e Encarregados de Educação: Contributos para uma Análise Sociológica-Organizacional**. Lisboa, Ministério da Educação.
- Perrenoud, P. (2005) **Ofício de Aluno e Sentido do Trabalho Escolar**. Porto, Porto Editora.

- Sá, V. (2004) **A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa: Uma Abordagem Sociológica e Organizacional**. Braga, Centro de Investigação em Educação.
- Santos, B. S. (2003) **Reconhecer para Libertar: os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Schwartz, Y. (1999). La communauté scientifique élargie et le régime de production de savoirs. **Les Territoires du Travail**, (3), p. 79-87.
- Silva, P. (2003) **Escola-família, uma Relação Armadilhada. Interculturalidade e Relações de Poder**. Porto, Afrontamento.

Carla Cibebe Figueiredo, Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal/UIDEF
(carla.cibebe@ese.ips.pt)

Resumo

Esta comunicação tem como tema a inclusão em Portugal da figura do perito externo nos agrupamentos de “intervenção prioritária” (TEIP), procurando compreender o papel que têm exercido, à luz da sociologia da *ação pública*, ou seja como atores em relação com uma política específica. Problematizam-se alguns aspetos da sua intervenção e explicita-se a dificuldade que têm tido em construir a sua própria legitimidade no contexto em que a autonomia das escolas é ainda incipiente. Analisa-se ainda a dinâmica de comunicação entre os peritos quer no interior das suas instituições, quer além dessas fronteiras.

Palavras-chave: Intervenção Prioritária, Conhecimento, Perito.

Introdução

Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) surgem, em Portugal, em dois momentos – TEIP primeira geração (TEIP1) em 1996 e TEIP segunda geração (TEIP2) em 2006/2007 – na esteira de outros projetos de educação compensatória, tais como os criados em França (ZEP), na Inglaterra e nos EUA (EAZ), com o intuito de discriminar positivamente escolas integradas em zonas territoriais fortemente afetadas por problemas como a pobreza, a violência e o desemprego. No TEIP1, as escolas apoiadas foram as das periferias urbanas, situadas em bairros com características próximas do *gueto*, assumindo-se a indisciplina e a violência escolar como preocupações centrais (Canário, *et al*, 1999), enquanto o TEIP2 procurou ter no seu cerne a problemática do insucesso escolar. Este deslocamento fez com que o segundo programa integrasse escolas situadas em zonas rurais, em alguns casos no interior do país, cujos problemas não tinham até então grande visibilidade, com exceção ao momento anual da divulgação do *ranking* das escolas, cujos resultados evidenciaram ao longo dos anos notórias diferenças entre o litoral e o interior, a nível do sucesso escolar. O segundo programa acentuou muito mais a pressão para a melhoria ao nível do sucesso escolar, à semelhança do que aconteceu com as *Education Action Zones* (EAZ) inglesas que foram criadas sob a égide do governo do *New Labour* na segunda década dos anos 1990 (Power *et al*, 2004).

O TEIP2 tem outra característica que nos importa analisar – inclui em cada TEIP a figura do *perito externo*, também designado como “consultor” ou “amigo crítico”, este é (em princípio) escolhido pelas escolas. Nas EAZ inglesas para além do diretor existia um *Educational Action Forum* (EAF) co-responsável pela governação. Os “EAF tinham cada um a responsabilidade estatutária para a formulação, implementação e monitoramento de um plano de acção local pormenorizado” (Power, *et al*, 2004, p.454). Estes fóruns de governação deveriam ser constituídos por pessoas e instituições-chave na comunidade, por empresas, por alguns pais, contribuindo para uma lógica de abertura da escola. Em Portugal, os peritos são identificados como indivíduos/personalidades, embora no 3º ano

⁷² Uma primeira versão desta comunicação foi apresentada no III Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro no dia 27 de Julho de 2012.

do projecto, os protocolos celebrados passem a contemplar a ideia de haver “grupos” de peritos⁷³, a sua contratualização faz-se através da sua instituição de pertença.

O estudo exploratório que pretendemos fazer deriva em parte da nossa própria ação como perita externa (TEIP2), correspondendo assim a uma necessidade de construir uma visão que transcenda a própria experiência. Salienta-se, no entanto, que esta temática tem vindo a ser explorada por outros investigadores, a maior parte das vezes no âmbito de processos de doutoramento ainda em curso⁷⁴, mas também por iniciativa de centros de investigação de instituições fortemente envolvidas nestas práticas⁷⁵. Eventualmente daqui a algum tempo será possível efetuar uma meta-análise destes estudos que permita a construção de linhas conclusivas mais consistentes.

1. Referencial teórico

Do ponto de vista da sociologia da ação pública há uma multiplicidade de actores que constroem as políticas públicas, não se constituindo estas nem como produto finalizado *pronto a usar* nem um *cardápio* de medidas que uns (os políticos) elaboram e outros (os práticos) executam. As políticas, de natureza global ou sectorial são assim incertas quanto à data do seu começo e do seu fim; são sucessivamente reconstruídas, atravessadas pela controvérsia e pelo fantasma da sua ineficácia e, sobretudo, moldadas por um conjunto vasto de actores que lhes vão dando forma (Delvaux, 2009). O termo *ação pública* sugere exactamente a moldagem contínua das políticas pela/na ação. Entre os múltiplos actores que interferem de modo mais ou menos explícito na *ação pública*, inclui-se o *perito*, também denominado como *perito externo* (exterior à ação do Estado) por não ser um membro da administração central/local. O perito é o que detém competências baseadas na investigação e/ou no seu saber e/ou experiência numa área particular de estudos, sendo a *expertise* comumente associada ao *conhecimento técnico*. Contudo, “não se pode associar a uma profissão ou a um emprego” (Cadiou, 2006) e, por isso mesmo é mais correto designá-la como uma atividade e/ou ação.

As relações entre o conhecimento e a política sugerem várias linhas de análise. As mais críticas veem o conhecimento técnico como um poder, determinando através de uma pretensa racionalidade científica o rumo das próprias políticas (opondo-se assim à ideologia) ou, inversamente consideram que são os políticos que instrumentalizam o conhecimento ao serviço dos seus objetivos (controlando experts e/ou práticos) garantido assim a eficácia das medidas. Num e no outro caso trata-se de um jogo em que a coberto de uma pretensa colaboração, um se serve do outro para maximizar as potencialidades de ser bem-sucedido. Perspetivando esta análise crítica em relação aos peritos externos dos TEIP eles não representariam mais do que uma sofisticação do controle burocrático da administração sobre as escolas, um modo mais eficaz de conseguir tornar mais efetivas as medidas de natureza política, emanadas do ministério da educação. Mas o mais

73 Na cláusula terceira do modelo de protocolo, ponto 3 pode ler-se “admite-se que os serviços possam ser assegurados através de uma equipa liderada pelo perito externo acima identificado”.

74 Por exemplo as docentes Maria de Lurdes Rodrigues (UC Porto), Deolinda Araújo (ESE Porto), Ana Gama (ESE Lisboa), mas desenvolvendo esta última a sua tese de doutoramento no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, exatamente sobre a temática da relação entre os experts e as políticas de educação: “Os experts no governo da educação, inquirindo a sua ação nas “Políticas de Educação Prioritária (1996-2010)”.

75 Por exemplo, a ESE de Lisboa, desenvolve um projecto intitulado como “Estratégias locais de melhoria da escola em áreas desfavorecidas: Programas públicos e privados de intervenção”.

importante talvez seja o facto de, desse modo, a administração central poder reforçar o seu conhecimento do sector, “facilitando a aceitação dessa política pública (ausência de contestação), e garantindo a execução de pelo menos uma parte dos objectivos” (Hassenteufel, 2008, p. 188). Nesta perspectiva os peritos externos dos TEIP seriam parte da própria estratégia de concretização desta política, sendo assim de esperar que de um modo mais claro ou mais difuso a administração criasse dispositivos de controlo dos próprios peritos.⁷⁶

Há de facto um aumento da invocação do conhecimento na justificação das políticas na proporção em que também aumentou essa expectativa por parte da população em geral (Barroso e Afonso, 2011). Contudo, essa expectativa recai sobretudo sobre um tipo de saber que é privilegiado pelas políticas: indicadores e comparações; boas práticas, saberes baseados na experiência. Carvalho (2011) que coordenou um conjunto de estudos sobre o PISA⁷⁷, também no âmbito do projecto KNOWandPOL comprova amplamente esta importância dos instrumentos baseados no conhecimento, explicitando como os resultados obtidos por esta prova se incorporam na justificação feita pelos políticos em relação a determinadas medidas adotadas. No âmbito da tese de doutoramento⁷⁸, também nós evidenciamos a importância da mobilização dos saberes baseados na experiência e das boas práticas como elementos fundamentais de uma argumentação construída a favor da Educação Sexual em meio escolar que consubstancia as próprias políticas adoptadas.

A administração central da educação, ao longo do processo de inclusão dos *peritos externos* nos agrupamentos TEIP, vai facultando aos peritos (ou a grande parte deles) “orientações”, justificando-o por ser necessário ter em conta os “contributos da literatura”. Invoca-se assim o conhecimento disponível na literatura sobre o papel dos peritos para lhes recomendar que o usem para moldar a sua acção “técnica”. Entre as competências-chave referidas são mencionadas as que correspondem a um papel de “conselheiro científico, referidas como:

- “transmite de forma clara os pontos fortes e fracos da escola
- informa sobre materiais de (auto) avaliação (interna)
- sugere métodos de trabalho e possibilita o acesso a técnicas de investigação
- dá orientações claras sobre como implementar projectos/propostas
- partilha conhecimentos
- gera qualidade através da reflexão
- torna o trabalho mais profissional”

⁷⁶ No protocolo celebrado com os peritos/instituições, na cláusula terceira, ponto 5, refere-se ser um dever dos peritos a articulação com “a comissão de coordenação permanente do programa TEIP e, ainda, com a rede de peritos externos dos agrupamentos/escolas envolvidos no programa.”

⁷⁷ Trata-se do *Programme for International Student Assessment (PISA)*, promovido pela [Organisation for Economic Co-operation and Development](http://www.oecd.org/pisa/) (OECD).

⁷⁸ A tese denominada “*Genealogia das políticas públicas de Educação Sexual - redes sociais e políticas*”, desenvolvida no IEUL foi orientada pelos professores Luis Miguel Carvalho e Natércio Afonso, tendo sido a temática sido trabalhada também no âmbito do KNOWandPOL, dando origem a um dos relatórios desenvolvidos no âmbito da orientação 2 – Conhecimento e Decisão Política.

Uma análise do conhecimento técnico requerido evidencia que não há propriamente áreas de saber especializado (isto é, ligadas à área de formação inicial/pós-graduada dos peritos), mas sim a saber de natureza transversal, incidindo em três aspetos chave: autoavaliação; técnicas de investigação; elaboração de projetos. Os conhecimentos procurados são assim os directamente mobilizáveis para a prática.

Por outro lado, como refere Lima (2007) o recurso às assessorias externas das escolas exige “um mínimo de autonomia e de poder de decisão política, isto é, garantir um grau razoável de descentralização do sistema escolar”. Ora, apesar dos agrupamentos TEIP terem tido algum grau de liberdade relativamente a algumas matérias (por exemplo, à seleção dos técnicos não docentes) têm as mesmas obrigações que os outros em quase todas as áreas da sua gestão. A ação dos peritos desenvolve-se assim num contexto em que a maior parte dos agrupamentos TEIP dispõe de uma autonomia limitada.

A literatura sobre o papel dos peritos foca-se também nos modelos adotados na sua relação com a escola: basicamente um modelo de natureza mais intervencionista – centrado nos saberes especializados dos peritos e no que eles têm para oferecer à escola ou mais colaborativo – centrado num modelo de aconselhamento em que o perito se assemelha quase a um par, mobilizando de forma mais difusa o seu saber no seio do grupo (Segovia, 2007). Consideramos, porém, que só a compreensão dos efectivos modos de trabalho dos peritos pode evidenciar quais os seus referenciais.

A interação entre os peritos é matéria também inscrita no documento da DGDIC, em que se refere que “os peritos externos devem estar organizados em rede, aferindo procedimentos e estratégias”, contudo, a administração central reserva para si o papel de gestão, afirmando que “a monitorização desta rede exige uma coordenação central que deverá ser da responsabilidade da equipa TEIP da DGDIC”. Sabemos que as comunidades epistémicas (Haas, 1992) são reconhecidamente espaços em que os peritos partilham de forma autónoma as suas preocupações e os seus saberes com vista a influenciar a sociedade ou uma parte dela. O actor, seja ele um indivíduo ou uma organização, tem margem para uma atuação própria, mas adquire-a ainda mais ao inserir-se numa *rede* mais vasta, na qual está em interação com outros em torno de ideias, valores e mesmo *causas*. As *redes* não são apenas atores ligados pela dimensão social da sua interação, mas também pela dimensão cognitiva, ou seja, pelas ideias. As redes políticas (mais comuns em política sectoriais, por exemplo, em matéria de ambiente) são de forma mais ou menos estruturada espaços de partilha de conhecimentos e valores entre diferentes atores (individuais, organizacionais), produzindo *argumentários* que entram na vida pública e alimentam também as políticas (Figueiredo, 2011). Não sabemos exatamente como se posicionam os peritos externos portugueses em matéria de interação uns com os outros, nem a importância que atribuem aos espaços de disponibilização, integração e confronto de saberes e essa é justamente uma matéria que queremos questionar. Importa analisar, por um lado, as tentativas efetivamente feitas por parte da DGDIC/DGE na criação da rede e os seus efeitos e, por outro, todas as iniciativas mais ou menos organizadas que tenham existido ao nível da instituições, quer sejam internas em cada uma ou na relação entre elas.

⁷⁹ Acrónimo de Direção Geral de Desenvolvimento e Inovação Curricular, órgão central do Ministério da Educação, designação utilizada até 2011, designando-se atualmente Direção Geral da Educação. É neste órgão que está sediada a coordenação do programa TEIP.

2. Metodologia

Considerámos, neste estudo exploratório, as seguintes questões chave:

Que representação os *peritos* têm de si próprios e da sua ação junto das escolas?

Quais os conhecimentos, com vista à melhoria da escola, convocados pelos *peritos* na sua ação junto dos agrupamentos de escolas?

Que estratégias e instrumentos são encontrados pelos *peritos* como forma de fazer interagir o seu conhecimento com o dos actores das escolas?

Que interações se constroem entre os *peritos* com vista à partilha dos seus saberes e experiência como *peritos* TEIP?

Em relação à recolha de dados, consideramos, à partida, que um modo interessante de recolher informação sobre a ação dos *peritos* externos seria a recolha de dois testemunhos escritos de *peritos externos* em cada região. A partir da listagem inicial de *peritos* facultada pelo Ministério da Educação e da Ciência (MEC) seleccionámos 17 *peritos* (de um total de 82), usando como critérios a região e o tipo de instituição de origem, por forma a introduzirmos alguma variabilidade capaz de reflectir a diversidade existente. Enviámos assim, via mail, um pedido com um ficheiro anexo para recolher um testemunho, solicitando que a resposta chegasse no prazo de um mês. Face à ausência de respostas, a estratégia seguinte foi um pedido de entrevista, que por motivos diversificados⁸⁰ circunscrevemos aos *peritos* da região sul (Lisboa-Algarve), o que diminuiu para metade os pedidos feitos. Acabámos, nesta primeira fase, por realizar o trabalho de campo conforme indicado na tabela seguinte:

Peritos⁸¹	Nº agrupamentos	Tipo de instituição
Ana	1 (individual) + 1 (com outro perito)	Superior Politécnico
Maria	1 (individual)	Superior Politécnico
João	4 (individual)	Universidade Privada
Francisco	8 (em parceria)	ONG
Amália	1 (individual)	Universidade Pública
Rita	1 (individual)	Universidade Pública

⁸⁰ Maria de Lurdes Rodrigues, no âmbito do seu trabalho, fez entrevistas a 5 *peritos* externos ligados a 8 TEIP, da Região Norte de Portugal (Grande Porto e Braga). Estes profissionais estão ligados a três universidades diferentes (duas públicas – Porto e Braga e uma privada – Porto). Consideramos assim, por contraste com a investigação desta autora, ser interessante ter dados de consultores da região Sul. Por outro lado, é também na região Sul (Lisboa-Algarve) que nos situamos.

⁸¹ Foi atribuído a cada *perito* um nome fictício

As entrevistas, áudio-registadas, foram realizadas nos dias e locais indicados pelos peritos, tendo uma duração que variou entre 45 e 60 minutos.⁸²

3. As primeiras evidências e respetiva interpretação

3.1. Experiência e formação dos peritos externos entrevistados

Sintetizamos algumas informações essenciais sobre os peritos relativamente à sua formação, experiência e ao modo como foram contactados para desenvolver este trabalho. Cinco dos seis peritos trabalham no ensino superior (Universitário e/ou Politécnico). Três dos peritos são doutorados e três estão em vias de conclusão do doutoramento. Em termos das áreas científicas de formação há dois peritos com formação na área das Ciências Naturais (Ana e Maria), um da área da Psicologia da Educação (Amália), da Filosofia (João) e os outros dois peritos (Francisco e Rita) são predominantemente da Educação, dois deles com cursos do Magistério Primário (2) antes de seguirem uma formação pós graduada em Formação/Educação de adultos. A maior parte dos peritos conhecia pelo menos um professor do agrupamento, tendo sido ele o responsável pelo convite, há outros casos em que houve junto do agrupamento uma sugestão da administração central em relação à escolha do perito. Estes peritos exercem esta função em média há dois anos (alguns um pouco mais), tendo um deles já desistido e equacionando outro essa hipótese. Três destes peritos já foram professores do Ensino Básico e/ou Secundário, dois por períodos curtos, apenas um deles continua vinculado ao Ensino Básico.

3.2. Que representação os peritos têm de si próprios e da sua ação junto das escolas?

Processos de tateamento

Os peritos externos entrevistados revelam sobretudo processos de *tateamento* do seu papel face ao agrupamento, realizados com os seus interlocutores mais diretos – a direção do agrupamento e/ou responsável TEIP e determinados grupos de professores, só secundariamente com a administração central ou regional. Rita refere esta primeira conversa com a direção do seguinte modo:

“Fiz questão de reunir primeiro com o diretor, ele deu-me liberdade para trabalhar com os professores naquilo que eu considerasse melhor” (Rita)

Este *tateamento* ocorre num contexto de busca mútua e se nuns casos ela é bem-sucedida, noutros não o é, pois há expectativas que podem não ser concordantes, como revelam as afirmações dos peritos:

“Eles achavam que o perito externo só vinha intervir na área social, que não tinha nada que ver com a sala de aula [...] e ao que eu retorqui que no *que estava escrito* não me parecia haver esse limite” (Rita)

“ A maneira como eu acho que eles me viam era: eles faziam o trabalho e depois davam-me a mim para eu dar parecer e eu não queria muito assim, eu queria mais estar envolvida no trabalho e ia dando o meu parecer ao longo das opções que eles tomavam... e esse foi um grande impedimento” (Maria)

⁸² Aos peritos entrevistados agradecemos especialmente a disponibilidade e o contributo para este estudo exploratório.

Não é fácil assumir este desencontro entre as expectativas mútuas e em geral os peritos externos prolongam a sua função até se ultrapassar o limiar do que cada um deles tem como aceitável e se assumir a rutura, tal como expressa Maria:

“Em Setembro (2ºano) fizeram um relatório que eu nunca vi e entregaram [...]. Queriam ter uma consultora TEIP, a quem até pagavam, mas ela não ia lá... se me conhecesse, o Director saberia que isso não conjugava comigo e eu não iria aceitar”(Maria)

Este processo de *tateamento* é de tal modo interativo que os peritos externos, responsáveis por mais do que um agrupamento, não sentem que são exatamente o mesmo em cada um deles, tal como refere João:

“Eu falo dos heterónimos do amigo crítico: nuns sou visto como amigo crítico e noutros mais como um consultor” (João)

Francisco que dá apoio (em equipa de peritos) a vários agrupamentos reforça esta ideia:

“Com alguns agrupamentos temos uma relação mais institucional e calendarizamos, (...) para nós também é uma estratégia para eles não se esquecerem que existimos, mas depois há outros agrupamentos que nós, até por provocação, dizemos que só vamos lá se eles nos chamarem... esses são normalmente os que estão mais avançados” (Francisco)

3.3. Estratégias e instrumentos de interação

A análise das entrevistas revela que este *tateamento* tem sido desenvolvido em torno de alguns processos de trabalho que, de acordo com os dados recolhidos, consideramos essencialmente quatro: a) aconselhamento; b) formação; c) colaboração em projetos e d) Observação e/ou participação nas aulas/apoio em órgãos e ou outras estruturas intermédias de decisão. Os professores são, sem dúvida, os interlocutores privilegiados dos peritos externos (com muito menos frequência os pais e os alunos) e os espaços e tempos de comunicação são, sobretudo, deliberadamente criados para a intervenção do perito externo. Há, no entanto, alguma tentativa de penetrar naqueles que são os espaços *naturais* da escola, tal como os departamentos e/ou o Conselho Pedagógico, mas percebe-se a dificuldade em ter êxito

“Quando eu procurei reforçar o papel do coordenador de departamento como alguém com capacidade de suporte pedagógico e científico, muitos retorquiram dizendo que não sabiam mais dos que os colegas... e eu expliquei que se tratava mais de mobilizar os saberes existentes, de proporcionar a troca” (Rita)

Há ainda dinâmicas dos agrupamentos que os peritos externos sugerem claramente como facilitadoras da sua intervenção, nomeadamente: um investimento da direção e presença ativa nas reuniões com o perito; a possibilidade de trabalhar com equipas diversificadas de professores e de se integrar e acompanhar projetos e/ou formações com impacto na vida das diferentes escolas do agrupamento. Do mesmo modo, há certos obstáculos que são comuns no discurso dos vários entrevistados, sendo a mais relevante a postura da direção do agrupamento. Dois tipos de funcionamento afiguram-se negativos: a *direção distante* que não reúne com os peritos, nem tem a iniciativa de contacto, impossibilitando que as decisões tomadas com outras equipas possam

efetivamente concretizar-se ou a *direção fusional*, em que há apenas trabalho com a direção, criando-se uma barreira que impede o *perito* de conhecer outros intervenientes e possíveis interlocutores. Em relação aos agrupamentos e respectivo modo de funcionamento há três aspectos considerados negativos:

- *praticismo*: a tendência a encaixar o perito no papel de “teórico”, maximizando sempre a diferença, o perito é isolado como “*actor do discurso*” e não como “*actor que faz*”;
- *rotinas*: a existência de um funcionamento baseado num conjunto de rotinas que são vistas como impossíveis de modificar e apresentadas como uma inevitabilidade;
- *lideranças intermédias fracas*: sem interlocutores para além da direção ficam fechados alguns espaços para o trabalho do perito externo, designadamente em termos de uma intervenção mais focada na sala de aula.

Contudo, o modo como os peritos se relacionam com estes obstáculos é distinta. Para uns gera-se uma clara desmotivação que torna frustrante o seu papel, outros fazem muitos esforços pessoais para os tentar contornar. É nesta matéria que a experiência anterior como professor do ensino básico e ou secundário parece jogar a favor de alguma persistência do perito externo, mas mesmo considerando apenas estas seis entrevistas é mais uma pista, do que um dado conclusivo. Francisco, por exemplo, refere “*os muitos anos de experiência na sala de aula*” como fator essencial da sua aceitação, reforçando o que lhe é comunicado pelos professores a respeito da sua equipa; “*eles não são do mundo académico*”. Contudo, Amália, por contraste, realça que um dos aspetos que considera mais positivos na sua ação tem sido a sua assunção de que não é “*um par*”, mas alguém com saberes próprios, igualmente válidos no trabalho das escolas, embora adquiridos num outro contexto (o académico).

3.4 O conhecimento convocado pelos peritos na sua ação junto dos agrupamentos de escolas

Os peritos externos entrevistados espelham a sua dupla condição – por um lado, é-lhes solicitado um saber geral do domínio educacional e eles revelam absoluta consciência disso, nomeadamente em termos da *monitorização do projeto TEIP* e do manancial de instrumentos que a tarefa convoca: a construção de metas, indicadores, instrumentos de recolha de dados, análise de dados... Por outro lado, a ação do perito é quase inevitavelmente marcada pela sua área de formação/especialização, como afirma Maria: *nós vemos com os óculos que temos*. Contudo, se para alguns peritos é legítimo o uso desse seu saber ligado a uma determinada área científica, bem como a sua mobilização no seio da sua ação, para outros, há uma clara tentativa de distanciamento, pois é também uma forma de distinguir funções e de, em alguns casos (Maria), introduzir diferença face a algum tipo de trabalho anteriormente desenvolvido no agrupamento. Alguns dos peritos (Amália, por exemplo) assumem a sua área de especialização como o cartão-de-visita: *como eu sou desta área, é isto que eu sei fazer*. Essa clarificação parece jogar a seu favor na relação com o agrupamento, queimando etapas relativamente ao tateamento inicial (*cada um diz o que sabe e ao que vem*), mas pode também estreitar as margens da sua ação e formatá-la em excesso. A formação é a estratégia em que se torna mais clara a relação entre a área científica do perito e a sua ação como tal, pois como afirma Ana “*só posso propor uma formação em que me sinta à vontade*”.

Ao mesmo tempo, talvez pela formação representar um refúgio seguro para o *saber do perito*, ou pela própria dificuldade em encontrar outros espaços de trabalho com as escolas, os pedidos dos

agrupamentos foram se encaminhando muito nesse sentido. Mas também é verdade que os peritos tentam usar a formação mais como uma estratégia de contacto com grupos mais vastos de professores, equacionando-a como que algo que se vai alojar de forma consistente no trabalho do agrupamento, mas não há dados que permitam concluir que assim é de facto. Outros peritos (por exemplo Rita e Francisco) não se expõem tanto usando o seu saber mas fazem uma curiosa ponte entre esse saber e os seus próprios valores do ponto de vista educativo. Francisco utiliza abundantemente as dinâmicas formativas com grupos de professores que se voluntariam, procurando fazer com que os métodos pedagógicos nos quais acredita se disseminem de forma *viral*. Rita procura fazê-lo através das lideranças intermédias, procurando reforçar o papel dos coordenadores de departamento como líderes pedagógicos (e não como apenas como *burocratas*). Há aqui interessantes linhas de exploração da relação entre o domínio científico e o sistema ético de valores e princípios de cada um.

A mobilização dos saberes, sobretudo quando é descentrada da formação ou de um projeto específico, exige a construção por parte do perito de um discurso que ele considera acessível ao outro, tal como nos é referido:

“Eu tento traduzir por miúdos algumas teorias [com as] quais simpatizo” (João)

No entanto, nem sempre a *tradução* é possível, até porque ela representará uma actividade interactiva e não apenas num único sentido – do perito para os professores. Francisco alude a esse problema quando menciona a razão pela qual alguns agrupamentos mudaram de perito (no final dos primeiros dois anos)

“Houve alguns agrupamentos que mudaram de perito, a relação com o amigo crítico que tinha esse perfil universitário não tinha corrido muito bem, achavam que ele não os percebia... estes dois últimos que nos pediram apoio foi por causa disso” (Francisco)

3.5. A interação entre os peritos externos

Os peritos externos foram sobretudo chamados a interagir com outros no âmbito da sua própria instituição ou em iniciativas promovidas pela administração central (DGDIC/DGE e em alguns casos com a participação das direções regionais). As instituições parecem ter tido tempos diferentes em relação à iniciativa de criar algum tipo de partilha entre os peritos; umas simplesmente consideraram-no um trabalho individual (as que têm apenas um/dois peritos, como a de Rita); outras começaram logo inicialmente a fazê-lo (Maria), mas essa estratégia foi gradualmente se extinguindo; e ainda outras começaram mais tardiamente e têm procurado mantê-lo, mas com dificuldade em criar um rumo e consistência. Para Francisco esse trabalho de interação ocorre no seio da própria equipa, uma vez que a ação do perito não é individual. É também a este perito que corresponde a única tentativa de ultrapassar as fronteiras da própria instituição, procurando contacto com outros “fora de portas”, iniciativa que nas palavras do próprio Francisco não ter tido o sucesso esperado porque as “*pessoas preferem circunscrever-se ao seu próprio espaço*”.

As tentativas da administração central para criar ela própria uma rede de peritos parecem também ser titubeantes e não se nos apresentam com uma racionalidade clara. Assinalamos três tipos de iniciativas. A primeira a de tentar juntar os peritos por região e envolver também as direções regionais (Rita), a segunda, de criar espaços de trabalho situados na própria administração central, a terceira reunir com grupos de peritos no seio das instituições (sobretudo nas que têm vários), esta

ultima foi referida por três dos peritos (Ana, Amália e Francisco). O conteúdo destas reuniões não é muito claro, alguns peritos referem que a presença do responsável da DGIC pelo agrupamento permite confrontar as “visões” que um e outro têm do “seu” agrupamento, outros notam que eles vêm “discutir” o papel do perito e outros ainda “perceber o tipo de trabalho que os peritos fazem”. Parece trabalhar-se num terreno movediço em que o perito inicia e termina as suas funções e é informalmente avaliado, quer pelo agrupamento, quer pela administração central⁸³, mas não tem disso um *feedback* claro, como refere Rita:

“Julgo que a administração não terá nenhum instrumento de avaliação das nossas funções... mas era importante que tudo estivesse mais clarificado (Rita)

Linhas conclusivas

O perito externo TEIP parece-nos ser claramente um instrumento no interior da própria política TEIP, depositando-se nele uma parte da responsabilidade do êxito que é conseguido em cada agrupamento. É verdade que nem os peritos nem a administração procuram estabelecer qualquer relação causal, mas é quase impossível não nos interrogarmos sobre as influências dos peritos nas eventuais mudanças. O contexto muito particular de incorporação dos peritos em que a administração faz um investimento adicional para a sua contratação introduz algumas condicionantes e ambiguidades na construção da sua legitimidade. Esta inevitabilidade (*ser TEIP é aceitar o perito*⁸⁴) é nalguns casos também forçada (*não querem os peritos lá*) noutras é substancialmente desejada, mas empolada do ponto de vista do seu contributo (*fazer o que nós não conseguimos*) e noutras constrói-se interactivamente com as dificuldades inerentes ao processo e vantagens evidentes de parte a parte, que ficam também claras na satisfação que alguns peritos exprimiram face a esta experiência.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta
- Barroso, J; Afonso, N. (coord.) (2011) *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. V.N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Cadiou S. (2006). Savoirs et action publique: un mariage de raison?. *L’expertise en chantier, Horizons stratégiques* 2006/1, n° 1, p. 112-124.
- Callon, M. & Latour, B. (1991). Introduction. In: *La Science telle qu’elle se fait; Anthologie de la Sociologie des Sciences de Langue Anglaise* (M. Callon & B. Latour, ed.), pp. 7-37, Paris: La Découverte.
- Canário, R.; Alves, N.; Rolo, C. (2000), Territórios educativos de intervenção prioritária: entre a ‘igualdade de oportunidades e a ‘luta contra a exclusão, *in Territórios educativos de intervenção prioritária: construção “ecológica” da Acção educativa*, Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, pp. 139-170.
- Carvalho, L.M., coord. (2011). *O Espelho do perito: inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação*. V.N.de Gaia: Fundação Manuel Leão.

⁸³ No último relatório (3º ano) é solicitado aos agrupamentos que situem numa escala o seu grau de satisfação com o apoio do perito externo.

⁸⁴ Embora no 3º ano tivesse sido permitido aos TEIP dispensar os peritos, o que alguns agrupamentos fizeram, enquanto outros procederam a uma substituição.

Delvaux, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educação & Sociedades*, 30 (109): 959-985.

Ferreira, I. Teixeira (2010). A. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX, pág. 331-350

Figueiredo, C.C. (2011a). *Redes sociais e políticas - genealogia das políticas públicas de educação sexual*. Tese de Doutoramento em Ciências de Educação – Administração e Política Educacional. Lisboa: Instituto de Educação - Universidade de Lisboa.

Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In Haas, P. (edt.). *Knowledge, power and international policy coordination*. USA: World Peace Foundation, pp. 1-35.

Hall, P. (1990). Paradigms, experts and the State: the case of macroeconomic policy-making in Britain. In Brooks, S. & Gagnon, A-G. (edit.) *Social scientists, policy and the State*. N. York: Praeger Publishers, pp. 53-78.

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: L'action publique*. Paris: Armand Colin.

Lima, L. C. (2007). Abordagem político-organizacional da assessoria em educação. In J. A. Costa; A. Neto-Mendes & A. Ventura (orgs.), **A Assessoria na Educação em Debate**. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 13-30.

Power, S. *et al*, (2004). Paving a “third way”? A policy trajectory analysis of education action zones. *Research Paper in Education*. Vol. 19, n.º 4. Dec. 2004.

Rodrigues, M. *et al*. (2011). Práticas de assessoria em educação – uma análise a partir do caso dos consultores dos TEIP 2. In: *Actas do XI Congresso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogia*. A Coruña/Universidade de Coruña (pp. 2883- 2994).

Segovia, J. (2007) Asesoría educativa: modelos e processos. In J. A. Costa; A. Neto-Mendes & A. Ventura (orgs.), **A Assessoria na Educação em Debate**. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 31-47.

A POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO” – EMERGÊNCIA DE UMA PERSPETIVA GLOBALIZADA DA AÇÃO EDUCATIVA

Carlos Pires

Escola Superior de Educação de Lisboa / Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais
(CIED)

cpires@eselx.ipl.pt

Resumo

No presente texto reflexivo problematiza-se a política de Escola a Tempo Inteiro implementada em Portugal, a partir de 2005, agregadora de um conjunto de medidas de política educativa dirigidas à “valorização do 1.º ciclo do ensino básico”, nos domínios do tempo e do espaço (intrinsecamente escolares) e da atividade educativa. Assim, a análise do “modelo” de operacionalização daquela política revela a tendência para uma perspetiva “escolocêntrica” que resgata, para a escola pública, uma perspetiva globalizada da ação educativa exigindo uma maior focalização no “núcleo duro” do currículo e uma conseqüente disciplinarização do extracurricular, ou expansão da “forma escolar” para o espaço e tempo do “não formal”.

Palavras-chave: “Escola a tempo inteiro”, 1.º ciclo do ensino básico; “forma escolar”.

Introdução

O presente texto tem por base o relatório de um estudo⁸⁵ sobre a operacionalização da política de “Escola a Tempo Inteiro” (ETI) para o 1.º ciclo do ensino básico, pelo Governo português, a partir de 2005. A problemática apresentada no estudo evidencia a tripla dimensão da política de ETI, enquanto “solução política” para aquele ciclo de ensino: (i) a “dimensão educativa” da qual emerge a representação de um “novo modelo educativo” que reforça e expande a “forma escolar” passando pela formalização (escolarização e “disciplinarização”) do *não formal* e pela focalização do tempo letivo no *core curriculum*; (ii) a “dimensão política” reflete-se na representação da mudança de paradigma de escola pública que monopoliza a “educação global” da criança, procura resolver as desigualdades sociais no acesso a serviços públicos educativos e reflete-se, também no *papel do Estado* na provisão desses serviços; a *dimensão administrativa*, revela a conceção de modos de prestação daqueles serviços públicos

⁸⁵ Tese de doutoramento do autor (Pires, 2012a) em Política e Administração Educacional, apresentada ao Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

de educação através da mediação autárquica (ainda que, dependente de acordos locais com outros atores públicos e privados) (cf. Pires, 2011a; 2012a).

Tomando como referência, no presente texto, a problematização da “dimensão educativa”⁸⁶, parto do pressuposto de que o “modelo” de operacionalização da política de ETI tende para uma “visão escolocêntrica” (Ferreira F. , 2005) ou “escolocentrismo” (Correia & Matos, 2001), que resgata para a escola pública uma perspetiva de educação global da criança à custa de uma maior focalização no “núcleo duro” do currículo e da conseqüente disciplinarização do extracurricular, ou expansão da “forma escolar” para o espaço e tempo do “não formal”.

Parto ainda do pressuposto de que esta tendência é reveladora das representações da “autoridade pública” (Meny & Thoenig, 1992, p. 9) – o Estado através do Governo – sobre a realidade educativa e sobre os problemas que lhe estão subjacentes, os quais, na sua ótica, lhe cabe resolver⁸⁷. É neste sentido que o “modelo” de operacionalização da política de ETI é perspetivado como solução – como “ideia” fabricada (Delvaux & Mangez, 2007) – para o 1.º ciclo do ensino básico visto como um problema político. Assim, particularmente, na sua “dimensão educativa”, o “modelo” apresenta como solução uma configuração híbrida entre a defesa retórica da inclusão ou intensificação do “não formal” na escola e a expansão da “forma escolar” para o espaço e tempo do “não formal”. Paradoxalmente, ocorre um fenómeno de “formalização” daquilo que é apresentado retoricamente como “não formal”. Desta conjuntura parece emergir a configuração de um “novo modelo educativo” para a escola pública portuguesa.

É com base nesta dimensão da problemática que desenvolvo a argumentação presente no texto, tendo como ponto de partida o esclarecimento da política de ETI e do “modelo” da sua operacionalização⁸⁸, nomeadamente na sua “dimensão educativa”, bem como o escrutínio

⁸⁶ As dimensões “política” e “administrativa” são problematizadas, em parte, noutra texto decorrente da comunicação (Pires, 2012b) apresentação realizada no VII Simpósio de Organização e Gestão Escolar, em que enfatizo a emergência de uma nova centralidade da escola pública decorrente da monopolização do serviço público de educação pelo Estado através da escola pública, através de um “modelo” de operacionalização uniforme e coercivo e, ao mesmo tempo, inibidor de lógicas de “livre escolha” dos serviços educativos, pelas famílias, apoiado na mediação autárquica.

⁸⁷ O “modelo” de operacionalização da política de ETI é portador das representações do Governo sobre o que deve (ou deveria) ser uma política de ETI. É nesse sentido que é “portador de modos específicos de pensar a “realidade educativa” e de regras que introduzem orientação, coordenação e controlo nas ações e nos atores do setor educativo” (Carvalho, 2009, p. 1018).

⁸⁸ Noutros textos procuro contribuir para a compreensão de outras dimensões da problemática, perspetivando o “modelo” como instrumento de regulação e ensaiando um quadro explicativo para a sua inscrição na *agenda*

dos problemas percebidos e para os quais se constitui como respostas e, como ponto de chegada as considerações sobre o caráter híbrido dum “novo modelo educativo” configurado entre a retórica da apologia do “não formal” e a formalização da expansão da “forma escolar”.

1. A “dimensão educativa” da política de “Escola a Tempo Inteiro”

O conceito de “Escola a Tempo Inteiro” (ETI) reporta-se à “criação e generalização de condições que permitam aos alunos a sua permanência na escola pública, acompanhados e enquadrados em atividades educativas ao longo de todo o tempo escolar diário” (Pires, 2007, p. 78) e no espaço escolar. É um conceito agregador de um conjunto de medidas de política educativa (cf. Pires C. 2007; Ferreira & Oliveira, 2007) que, na retórica do discurso oficial, são dirigidas à “valorização do 1.º ciclo do ensino básico”.

Trata-se, assim, da configuração de uma política que convoca, desde logo, a implementação e generalização do prolongamento do horário de funcionamento das escolas públicas do 1.º ciclo do ensino básico e a conseqüente “ocupação educativa” dos alunos com atividades de caráter extracurricular – as atividades de enriquecimento curricular (AEC) – para além das curriculares obrigatórias (atividade letiva). Ora, tais iniciativas, para além de outras condições estruturantes, exigem a presença de condições que permitam aos alunos a sua permanência alargada na escola, tais como, a manutenção ou criação de tempos e espaços fora do tempo obrigatório de funcionamento dos estabelecimentos públicos, isto é, aquém ou além das atividades letivas e das de enriquecimento curricular – as designadas “pontas” dos horários (ou “componente de apoio à família”). A introdução das AEC (ainda que de frequência facultativa), vem permitir uma maior focalização no que poderia ser designado por “núcleo duro” do currículo (“*core curriculum*”), traduzida na implementação da medida que define os tempos letivos para as áreas curriculares disciplinares consideradas prioritárias⁸⁹, podendo resultar numa certa “libertação” do professor titular de turma do 1.º ciclo do ensino básico, de áreas transferíveis para o âmbito do enriquecimento curricular.

Do exposto, são relevados dois domínios relacionados entre si: o do *tempo e do espaço escolar*; o da *atividade educativa*.

política (Pires, 2009) e evidenciando as suas características coercivas e normativas (Pires, 2011b) sobre os principais atores envolvidos, cuja ação pode ser conduzida pelos seus interesses materiais e/ou simbólicos, eventualmente, reportados a “referenciais” (Muller, 2004), a partir dos quais constroem as suas representações.

⁸⁹ De notar que no Despacho n.º 19 575/2006, de 25 de setembro é admitido que “com estas medidas [implementação das AEC], criam-se as condições para que, nos primeiros anos de escolaridade, as vinte e cinco horas letivas de trabalho semanal sejam orientadas para o reforço dos saberes básicos e para o desenvolvimento das competências essenciais nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio”.

O *tempo e o espaço* da ETI são intrinsecamente *escolares*. Ambos são elementos estruturais e estruturantes da cultura escolar (Benito, 2008, p. 33). Estruturais porque são fundamentais na fixação da ordem que confere governabilidade às escolas e estruturantes na medida em que influenciam a configuração de outros elementos como o currículo, a conduta dos sujeitos ou as mediações instrumentais do funcionamento dos estabelecimentos de ensino (*id.*, *ib.*). A ETI representa, assim, a ampliação do tempo (e conseqüentemente da cultura) escolar, nomeadamente através do alargamento do horário de funcionamento (obrigatório) dos estabelecimentos de ensino e a monopolização das atividades educativas (maioritariamente formais) no espaço da escola.

A *atividade educativa* reporta-se: (i) à valorização das “áreas curriculares nucleares”, para as quais foram fixados tempos semanais mínimos que ocupavam cerca de 70% do tempo letivo⁹⁰ dedicado às áreas curriculares de frequência obrigatória; (ii) à “ocupação educativa” em “atividades de enriquecimento curricular” (AEC) que garantam o apoio sistematizado ao estudo, o ensino do inglês, a educação artística (em particular o “ensino da música”) e a “atividade física e desportiva”; (iii) à possibilidade de oferta de uma componente de apoio à família, para além do curricular e do enriquecimento curricular.

São estes dois domínios, os que enformam o que designei por “modelo” de operacionalização da política de ETI, no 1.º ciclo do ensino básico.

Ambiguidades do “modelo” de operacionalização da política de ETI – entre a extracurricularização do curricular e a disciplinarização do extracurricular.

O “modelo” de operacionalização da política de ETI consolida-se na providência de ofertas educativas de enriquecimento curricular, em articulação com a componente curricular obrigatória, de forma a perfazer uma jornada contínua de ocupação dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, decorrente da obrigatoriedade de alargamento do funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Apresenta, assim, um conjunto de características em torno dos seguintes aspetos: *alargamento do horário* de funcionamento das escolas; oferta de *atividades de enriquecimento curricular*; *componente de apoio à família*; focalização da atividade letiva no “*core curriculum*”; processos de *articulação, flexibilização e supervisão*.

⁹⁰ Despacho n.º 19 575/06, de 25/09 – Língua Portuguesa (8 horas), Matemática (7 horas), Estudo do Meio (5 horas), de entre as quais metade deve ser aplicada ao Ensino Experimental das Ciências), áreas de expressão artística e físico-motora e reforço de outras áreas curriculares (5 horas). Atualmente, o plano curricular para o 1.º ciclo do ensino básico prevê a atribuição semanal de um tempo mínimo de 7 horas para o português e 7 horas para a matemática.

O “modelo” exige que os estabelecimentos de ensino público em que é lecionado o 1.º ciclo do ensino básico alarguem o seu horário de funcionamento, para que os alunos que os frequentam, neles possam permanecer ocupados, ou integrados em atividades educativas (orientadas) pelo menos oito horas diárias sem encargos financeiros para as famílias. Pressupõe, para além da componente letiva obrigatória, a oferta de atividades de enriquecimento curricular: gratuitas; de frequência facultativa; de oferta obrigatória (no caso do “ensino do inglês” e do “apoio ao estudo”); financiadas pelo Estado, através do Ministério da Educação, sendo mais valorizadas financeiramente as três atividades privilegiadas – o ensino do inglês, o ensino da música e a atividade física e desportiva.

O caráter coercivo destes critérios de financiamento denuncia a prioridade que o “modelo” atribui a atividades de cariz disciplinar sujeitas, para o efeito, a orientações programáticas encomendadas e editadas pelo Ministério da Educação. Assim, ao privilegiar atividades de caráter disciplinar do âmbito da educação artística e físico-motora, o “modelo” promove a focalização da componente letiva (correspondente à maior parte da jornada escolar) no “núcleo” duro do currículo (“*core curriculum*”) – constituído pela “língua portuguesa”, pela “matemática” e pelo “estudo do meio” (em particular, o “ensino experimental das ciências”) – através do estabelecimento de tempos mínimos semanais para estas áreas curriculares disciplinares, prevendo, ainda, um dispositivo de controlo materializado na obrigatoriedade (pelos professores titulares de turma) do registo diário de sumários da atividade letiva desenvolvida.

Na sequência desta priorização é exigido que os agrupamentos de escolas incorporem as AEC nos seus planos e projetos, no sentido de ser assegurada a sua *articulação* com a componente letiva, concretamente, através de processos de *supervisão* da responsabilidade dos docentes do 1.º ciclo (nomeadamente, dos professores titulares de turma).

Ainda no sentido da plena implementação das AEC, facilitando a rentabilização de recursos humanos, é permitida a permeabilidade, através da flexibilização de horários, entre as atividades curriculares e as de enriquecimento curricular. Recursos aos quais – no caso dos professores/técnicos das AEC – é exigido que detenham habilitações adequadas em conformidade com um perfil previamente traçado.

Face ao exposto, o “modelo” de operacionalização da política de ETI, na sua *dimensão educativa*, preconiza a focalização dos tempos letivos obrigatórios do 1.º ciclo do ensino básico no cumprimento dos programas do *core curriculum*. Um tempo “limpo” de outras áreas (curriculares disciplinares e não disciplinares) que devem integrar o espaço e o tempo extracurricular. Registe-se, no entanto, que esta “extracurricularização” não é entendida como

um processo de externalização das ofertas educativas, já que, obrigatoriamente, são inscritas nos projetos e planos das escolas públicas, no sentido de que sejam apresentadas e assumidas (sobretudo, às/pelas famílias) como estando ao nível das atividades curriculares (apesar de serem de frequência facultativa). É passada, assim, a ideia de que a sua não frequência prejudica a formação integral do aluno, o desenvolvimento de competências em domínios (curriculares) trabalhados quase exclusivamente no âmbito do enriquecimento curricular. Daqui resulta a preconização de uma certa “naturalização” e “normalização” das ofertas educativas pela sua apropriação por parte das escolas públicas e dos professores. Resulta, também a atribuição ao “enriquecimento curricular” de um papel de renovada e subtil forma de “coadjuvação” da monodocência, fora dos moldes em que tradicionalmente é concebida.

Estas transformações prefiguram, por um lado, uma ideia que defende o regresso do currículo obrigatório ao básico (“*back to basic*”) e, por outro lado, paradoxalmente, a *formalização* daquilo que teoricamente é apresentado como *não formal*, através da “disciplinarização” das ofertas educativas reguladas por orientações programáticas, pelo recrutamento de professores pedagógica e cientificamente qualificados e, ainda, por mecanismos de supervisão pedagógica e de articulação curricular (enquanto soluções técnicas imputadas às escolas, aos seus órgãos e professores).

Prefiguram, ainda, em consequência, alterações nos “tempos de vida” das crianças pelo aumento do “tempo de aluno” e da consequente intensificação do “ofício de aluno” (Perrenoud, 1995), em detrimento do “tempo de criança”, em trabalho escolarizado potenciador da continuidade e expansão da “forma escolar”.

As lógicas desta *dimensão educativa* do “modelo” de operacionalização da política de ETI suscitam a submissão das “ideias” nelas vertidas, a “provas” de “aceitabilidade” (Delvaux & Mangez, 2007) da parte de outros atores sociais, no que diz respeito: à natureza das ofertas educativas de enriquecimento curricular percecionadas como devendo ter um carácter lúdico e *não formal*; à representação do ensino do inglês como oferta educativa obrigatória a incluir no currículo do 1.º ciclo; às tendências de focalização no *core curriculum*, percecionadas como “conservadoras e potenciadoras do “empobrecimento” do currículo do 1.º ciclo, pela sua “amputação”, através da substituição de áreas curriculares disciplinares obrigatórias por atividades de enriquecimento curricular facultativas.

Reconfigurações híbridas de um “novo modelo educativo” – entre a retórica do “não formal” e a expansão da “forma escolar”

Com o procurei evidenciar, na sua *dimensão educativa*, a política de ETI é percebida como uma resposta política à qual está subjacente um “modelo educativo” caracterizado pelo reforço da “forma escolar” e pela escolarização dos tempos livres dos alunos. Assim Questiona-se, por um lado, se ETI é equivalente a *educação formal* e se, por conseguinte, tem subjacente a absorção e consequente escolarização de todas as ofertas educativas, incluindo as que poderiam inscrever-se na *dimensão não formal*⁹¹. Questiona-se, por outro lado, se enquadra, separadamente, uma *dimensão formal* e outra *não formal*. Ou, ainda, se transforma o explicitado e entendido como *não formal* em *formal*. Independentemente das possíveis respostas, este questionamento coloca a ETI “como a alavanca reflexiva para se pensar as possibilidades educativas que se esboçam entre o escolar e o não-escolar, tanto nos espaços e tempos escolares como para além deles” (Palhares, 2009, p. 53) e, por conseguinte, esclarece as representações do Estado acerca do “modelo educativo” que preconiza.

Como já o referi, a viabilidade da política de ETI é, sobretudo, sustentada pela promoção de atividades que se constituem como enriquecedoras do currículo, as quais podem ser apreendidas como processos *não formais* de educação, atendendo a que, na prática, em muitos contextos: tomaram o lugar de atividades de tempos livres ou extracurriculares; são extralectivas; requerem (à exceção do *apoio ao estudo*) a orientação de outros profissionais que não os professores da escola; são de frequência facultativa. Para além disso, o enquadramento legal decreta a “natureza eminentemente lúdica e cultural dessas atividades de enriquecimento do currículo”⁹².

Todavia, o “modelo” que operacionaliza a política de ETI apresenta as AEC como altamente formalizadas: de natureza disciplinar e sujeitas a orientações programáticas; potenciadoras da continuidade da “forma escolar”; orientadas por professores, preferencialmente com habilitações profissionais para a docência disciplinar; sujeitas a

⁹¹ De acordo com Rui Canário (2006), na formalização das situações educativas “integram-se e articulam-se processos *formais* (cujo protótipo é o ensino dispensado na escola), processos *não formais* (marcados pela flexibilidade de horários, programas e locais, em regra de carácter voluntário, sem preocupações de certificação e pensados “à medida” de públicos e situações singulares) e processos *informais* (correspondentes a todas as situações potencialmente educativas, mesmo que pouco ou nada organizada ou estruturadas) (p. 211).

⁹² Em conformidade com o constante do Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, cujo conteúdo se mantém atualizado no Decreto-Lei n.º 94/2011 de 3 de agosto, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico.

condicionamentos regulamentares e a orientações (do centro para a periferia) coercivas e com tendência para a sua uniformização e homogeneização⁹³.

Assim, embora exista diversidade nas respostas locais à demanda nacional e central (como constatámos dos resultados dos estudos) e subsistam representações dos atores que distinguem espaços e tempos menos formais do que os letivos, partimos do pressuposto de que ocorre, paradoxalmente, um fenómeno de *formalização* daquilo que é apresentado retoricamente como *não formal* e que, noutras circunstâncias, seria entendido pelos diversos atores como tal.

É deste pressuposto que partimos para o debate sobre a configuração de um aparente “novo modelo educativo”. Em primeiro lugar, do ponto de vista conceptual, constata-se a existência de uma dimensão letiva e curricular e de uma dimensão não letiva e de enriquecimento curricular que poderiam ser linearmente conotadas com dimensões *formais* e *não formais* da ação educativa.

O “modelo” de operacionalização da política de ETI procurou “institucionalizar o acesso a atividades educativas de carácter não-formal (...) [sobrepondo] num mesmo espaço duas realidades muito distintas entre si quanto às práticas e experiências, às lógicas de ação/intervenção, mas sobretudo, às suas finalidades” (Pereira, 2010, p. 226). Nesse sentido, é questionada a “inevitabilidade da justaposição de atividades curriculares e de enriquecimento curricular, ou extras curriculares [sic], no espaço-tempo da escola básica” (*ib.*, p. 227), uma vez que entende a educação não formal é entendida como um “importante complemento do ensino escolar”. Nesta ordem de ideias, é questionada, ainda, a inevitabilidade de que “a qualificação do 1.º Ciclo e a inerente democratização do acesso a novas experiências e vivências educativas, (...) [tenham] necessariamente de passar por mais escola” (*ib.*, *id.*)

Partilhando, de alguma forma, desta inquietação, Cosme e Trindade (2007) – num dos primeiros ensaios sobre a ETI – defendem a separação “entre os espaços e o tempo de educação formal e os espaços e o tempo da educação não formal, com tudo o que esta reconfiguração implica” (p. 50), nomeadamente, a promoção de projetos de ação educativa completamente autónomos dos projetos que se desenvolvem no “espaço escolar”. Com efeito, a “dimensão escolar” é, na perspetiva de Canário (2000), uma “dimensão parcelar” da “ação educativa”. No entanto, este autor encara a escola como um “meio de vida” (Canário, 2006) que “constitui um ecossistema de aprendizagem que integra, simultaneamente, tanto as

⁹³ Características que denunciam, para além de uma rigidez organizativa, uma lógica de decisão “demasiado centrada nos órgãos do Ministério da Educação que definem de forma quase definitiva o formato e o conteúdo das AEC” (Madureira, Alexandre, Antunes, & Rodrigues, 2008, p. 73).

atividades formais características da sala de aula, quanto as modalidades educativas não formais que ocorrem, em permanência, fora dela” (p. 255) e que estas “não são mutuamente exclusivas nem estão separadas por fronteiras estanques” (*ib., id.*). É nesse sentido que, na sua perspectiva, as multiplicações de modalidades de educação não formal (“de oportunidades de aprender sem “ser ensinado””) poderiam representar “um caminho importante para a “reinvenção” da escola” (*ib., id.*).

Ora, o “modelo” de operacionalização da ETI que temos vindo a problematizar aponta para sentidos e itinerários, de alguma forma, híbridos e diferentes dos apresentados, atendendo a que, por um lado, o contexto é, por excelência, o espaço escolar e o tempo escolar é o ritmo de vida dos alunos. Por seu lado, o “extracurricular” (*não* formal) ocorre dentro daquele contexto e está sujeito àquele ritmo. Desta forma, parece haver uma fronteira entre o curricular e o “extracurricular”. Porém, por efeito de “contágio” das lógicas da “forma escolar”, dá-se a *formalização* da segunda.

Equacionado, assim, o esboço de “modelo escolar”, admitimos que aquela formalização permite legitimar a “tendência para a consolidação e reforço do núcleo central do currículo”⁹⁴ (Palhares, 2009, p. 56) e, de alguma forma, justificar a atribuição às AEC de um papel de coadjuvação do regime de monodocência⁹⁵ (Pereira, 2010). Esta passagem de um regime de monodocência que, tradicionalmente, tem caracterizado o 1.º ciclo do ensino básico, para uma espécie de regime (generalizado) de monodocência coadjuvada é, de acordo com Pereira (2010), uma das reconfigurações operadas no âmbito daquele grau de ensino que traduz uma das “alterações mais relevantes, das últimas décadas, na escola básica do nosso país” (p. 223).

Esta reconfiguração é encarada em duas perspetivas. Na primeira, evidencia-se uma certa tendência para atribuir, paradoxalmente, um estatuto académico a áreas remetidas para o enriquecimento curricular, de forma a não perderem (totalmente) a sua dignidade curricular e, ao mesmo tempo, a aliviar o seu estatuto subalternizado. Diria que se trata de um processo que permite manter o equilíbrio da legitimidade das AEC através da hibridez do significado formal/informal que lhe é atribuído, o que serve, também, para manter a legitimidade da decisão política, perante a diversidade de posições dos atores.

⁹⁴ Julgamos ser neste sentido que Ferreira e Oliveira (2007) advogam a implementação do Programa veio contribuir para “compartimentar em disciplinas o 1º Ciclo do Ensino Básico, parecendo querer fazê-lo recuar ao tempo do *ler, escrever e contar*”

⁹⁵ A coadjuvação é uma possibilidade consagrada na Lei de Bases do Sistema Educativo: “no 1º ciclo, o ensino é globalizante, da responsabilidade de um professor único, que pode ser coadjuvado em áreas especializadas” (alínea *a*) do n.º do 1 do artigo 8.º da Lei n.º 49/2005 de 30 de agosto).

Na segunda perspectiva, vislumbra-se a reconfiguração em causa como uma intencionalidade política da generalização, homogeneização e standardização de uma (nova) forma subtil de coadjuvação no contexto do 1.º ciclo do ensino básico, que coíbe outros formatos mais tradicionais e frequentes⁹⁶. Ao encarar esta reconfiguração conotada com uma forma de coadjuvação, entendemos que esta permite a *extensão* dos períodos de focalização nas áreas nucleares do currículo (da responsabilidade do professor titular de turma) e, conseqüentemente, a *extensão* do tempo de educação formal, do tempo de escola.

Estas perspetivas e as problemáticas em que ancoram, operacionalizadas na “abertura do espaço escolar do 1.º CEB a áreas da educação não formal” (Pereira, 2010, p. 224) vêm “(re)colocar na ordem do dia o tema da “articulação curricular”” (*ib.*, *id.*) e a questão do “tempo excessivo de presença na escola” (Palhares, 2009).

A “articulação curricular” é uma temática que, sobretudo, no “espaço” académico do “currículo” e do “desenvolvimento curricular” tem sido muito estudada e problematizada⁹⁷. Trazemo-la à colação, não só por ser um assunto recorrente quando se fala de ETI ou, mais concretamente, de AEC⁹⁸ mas, sobretudo, por se revelar um poderoso pretexto para ser admitida – oficial e estrategicamente – uma das designadas fragilidades do “modelo”, cuja existência é facilmente justificável por ser, precisamente, algo difícil de conseguir, também, noutras situações educativas. Portanto, é apresentada como uma exceção ao assumido sucesso do “modelo”, a qual requer intervenção, e que, estrategicamente “ofusca” – veja-se que é considerada o “calcanhar de Aquiles das AEC” (Pereira, 2010) – a visão de outros constrangimentos que o “modelo” provoca.

Em relação ao “tempo excessivo de presença [da criança] na escola e nos espaços usuais de atividade letiva” questiona-se se não subverterá a filosofia que parece estar subjacente ao projeto da “escola a tempo inteiro” (Palhares, 2009, p. 72). Ou seja, segundo o autor,

⁹⁶ Isto porque ao longo das últimas décadas, a coadjuvação, tem sido objeto de diversas experiências, bem como de processos de reflexão que não cabem neste texto. Ver, a propósito, os textos inscritos na obra “Gestão Curricular no 1.º Ciclo: monodocência – coadjuvação” (Departamento da Educação Básica, 2001), cujas problemáticas abordadas continuam, hoje, a ser problematizadas.

⁹⁷ Uma simples incursão nos repositórios das instituições de ensino superior, permite atestar esse interesse académico, em particular em trabalhos de recentes que tem o tema como objeto de estudo.

⁹⁸ Como relembra Pereira (2010) é um tema “recorrente nos mais variados textos formais relacionados com as AEC”, incluindo o seu próprio artigo, no qual conota a articulação curricular com o “calcanhar de Aquiles” das AEC e aponta as principais fragilidades colocadas à concretização dessa articulação. Surge nas “orientações programáticas” fornecidas pelo Ministério da Educação, em todos os relatórios de acompanhamento produzidos pela Comissão de Acompanhamento do Programa (CAP) de generalização das AEC, ou no Relatório do Estudo coordenado por Abrantes (2009) – resultado de uma encomenda do ME ao CIES-ISCTE.

joga-se na articulação do formal e do não-formal a construção de uma ideia de escola que possibilite o desenvolvimento de experiências e de aprendizagens significativas de elevado potencial educativo. Na sua ausência, este projeto poderá resultar numa *overdose* de escola (...), com consequências imprevisíveis nos futuros percursos escolares dos alunos (*ib., id.*).

Diria que a política de ETI coloca o 1.º ciclo do ensino básico e os respetivos alunos perante uma nova tendência para o “escolocentrismo” de que falam Correia e Matos (2001), ou para uma “visão escolocêntrica” (Ferreira, 2005), promovendo, por um lado, o alargamento do tempo escolar e, por outro, marcando uma rutura com eventuais práticas inspiradas no *não escolar*, e não o contrário, isto é, o “contágio” da “lógica convencional da escola” por aquelas práticas, como sugeria Rui Canário (2002, citado por Palhares, 2009).

Procurando ilustrar a situação numa forma metafórica (“escola como eucalipto educativo”), Palhares (2009) sugere que o “enfrentamento da propalada crise da educação escolar parece querer esboçar-se efetivamente com mais escola”⁹⁹ (...), só que agora capitalizando e absorvendo para o seu interior algumas das iniciativas mais populares de educação não-escolar” (p. 71).

Ora, estas constatações lançam sobre as intencionalidades veiculadas na retórica dos discursos oficiais, a suspeição de uma tendência utilitarista da ETI, ao ser afirmado que

um dos aspetos da natureza paradigmática da ETI reside no facto de ter sido criada com a dupla finalidade do apoio institucional às famílias e o alargamento da formação das crianças, porém, traduziu-se, na prática, no alargamento da oferta escolar para 8 horas diárias e na completa ocupação educativa dos alunos” ao longo do tempo escolar, no espaço escolar (Pereira, 2010, p. 223).

Em jeito de síntese, regista-se que com a política de ETI deu-se a reconfiguração da escola pública apresentada como “uma instituição mais ampla, diversa e contraditória” (Palhares, 2009, p. 54), porque

prolongou o quotidiano educativo de crianças e jovens, quer em tempo de permanência no seu interior, quer nos ajustamentos que isto implicou para a frequência tardia de outras atividades fora da escola; porque acolheu novos públicos, construiu um catálogo de formações para além da oferta clássica e fomentou o desenvolvimento de atividades extralectivas (...) com vista ao suposto enriquecimento curricular dos alunos; e porque, não obstante o “declínio do [seu]

⁹⁹ António Nóvoa (2001) refere-se a um tipo de discurso, no âmbito dos debates sobre educação, que designa por “narrativa do atraso”, entre cujas crenças se encontra a de que “os problemas da escola se resolvem com “mais escola”” (p. 239), revelando-se, esse tipo de discurso “incapaz de compreender as insuficiências do “modelo escolar”, tal como foi desenhado a partir do século XIX” (*ib., id.*).

programa institucional" (Dubet, 2002), insistiu na velha "forma escolar" (cf. Vincent, Lahire & Thin, 1994), como se as suas fronteiras com a comunidade e com o saber fossem ainda inquestionáveis e como se a ideia de futuro alimentada pelo projeto da modernidade não se estivesse também a diluir na própria escola. (Palhares, 2009, p. 54).

Bibliografia

- Abrantes, P., Campos, R., & Ribeiro, A. (2009). *Actividades de Enriquecimento Curricular: Casos de Inovação e Boas Práticas*. Lisboa: CIES-ISCTE.
- Benito, A. (2008). La invencion del tiempo escolar. In R. Fernandes, & A. Mignot (Org.), *O Tempo na Escola* (pp. 33-53). Porto: Profedições.
- Canário, R. (2000). A escola no mundo rural. Contributos para a construção de um objecto de estudo. *Educação, Sociedade e Culturas*, 9 (1), 125-134.
- Canário, R. (2006). Aprender sem ser ensinado. A importância estratégica da educação não formal. In C. N. (Org.), *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (pp. 207-267). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Carvalho, L. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do pisa como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade Campinas*, 30 (109), 1009-1036. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.
- Correia, J. A., & Matos, M. (2001). Da crise da escola ao escolocentrismo. In S. Stoer, L. Cortesão, & J. A. Correia (Orgs.), *Transnacionalização da Educação: da Crise da Educação à "Educação" da Crise* (pp. 91-117). Porto: Edições Afrontamento.
- Cosme, A., & Trindade, R. (2007). *Escola a Tempo Inteiro. Escola para que te quero?* Porto: Profedições.
- Delvaux, B., & Mangez, É. (2007). *Literature reviews on knowledge and policy*. <http://www.knowandpol.eu>.
- Departamento da Educação Básica. (2001). *Gestão Curricular no 1.º Ciclo. Monodocência - Coadjuvação. Encontro de Reflexão (Viseu 2000)*. Lisboa: ME/DEB.
- Ferreira, F. (2005). *O Local em Educação: animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian.

- Ferreira, F. I., & Oliveira, J. (2007). Escola e Políticas Educativas: lugares incertos da criança e da cidadania. *Perspectiva*, 25 (1), 105-126.
- Madureira, C., Alexandre, H., Antunes, M., & Rodrigues, M. (2008). *Avaliação das Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1.º Ciclo do Ensino Básico no Concelho de Oeiras*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Muller, P. (2004). *Les Politiques Publiques* (4.ª ed.). Paris: PUF.
- Nóvoa, A. (2001). O espaço público de educação: imagens, narrativas e dilemas. In *Textos da Conferência Internacional Espaços de Educação. Tempos de Formação* (pp. 237-276). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Palhares, J. (2009). Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela. *Revista Portuguesa de Educação*, 22(2), 53-84.
- Pereira, A. (2010). O "calcanhar de Aquiles" do Programa AEC: a articulação curricular. In C. Leite, A. Mouraz, A. Moreira, J. A. Pacheco, & J. Morgado, *Debater o currículo e seus campos: políticas, fundamentos e práticas: actas do IX colóquio sobre questões curriculares/V colóquio luso-brasileiro* (pp. 221-231).
- Perrenoud, P. (1995). *Ofício de Aluno e Sentido do Trabalho Escolar*. Porto: Porto Editora.
- Pires, C. (2007). A Construção de Sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, 4, 77-86.
- Pires, C. (2009). O "programa de generalização das actividades de enriquecimento curricular" como instrumento de regulação da política educativa. In H. Ferreira, S. Bergano, G. Santos, & C. Lima (Ed.). Bragança: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação / Instituto Politécnico de Bragança.
- Pires, C. (2011a). O 1.º ciclo do ensino básico como "problema" de política educativa: definição de uma problemática em torno do conceito de "Escola a Tempo Inteiro". In C. Tomás, C. Gonçalves, & M. Fuertes (Ed.), *Atas do V Encontro do CIED – "Escola e Comunidade"* (pp. 197-206). Lisboa:: CIED / Escola Superior de Educação de Lisboa.
- Pires, C. (2011b). Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC): o programa de generalização enquanto instrumento de regulação das políticas e dos actores. In O. Sousa, C. Cardoso, & M.

Dias (Ed.), *Atas do IV Encontro de Investigação e Formação do CIED - Formar Professores/Investigar as Práticas (novembro de 2009)*. Lisboa: CIED/Escola Superior de Educação de Lisboa.

Pires, C. (2012a). *A “Escola a Tempo Inteiro” – operacionalização de uma política para o 1.º ciclo do ensino básico. Uma abordagem pela “análise das políticas públicas”*. Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa.

Pires, C. (2012b). *A “Escola a Tempo Inteiro” – monopolização de um serviço público de educação pela escola pública e formas de privatização. Comunicação apresentada ao VII Simpósio de Organização e Gestão Escolar. Escolas, Competição e Colaboração: que perspectivas?* Aveiro: Universidade de Aveiro.

POLÍTICAS EDUCATIVAS – UMA ABORDAGEM PELA “ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

Carlos Pires

Escola Superior de Educação de Lisboa/Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais (CIED)

cpires@eselx.ipl.pt

Resumo

Na presente comunicação pretende-se refletir sobre a pertinência do desenvolvimento, no domínio da administração educacional, de estudos inspirados na “análise das políticas públicas” centrados, particularmente, na conceção e gestão de políticas educativas concretas como é o caso da política de “Escola a Tempo Inteiro”, desenvolvida em Portugal a partir de 2005, no 1.º ciclo do ensino básico. A “análise das políticas públicas” fornece um quadro teórico que permite integrar o “estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão” e pôr em evidência os “modos de intervenção governativa”, oferecendo, desta forma, um quadro interpretativo para o resultado da observação do “poder político em exercício” na condução de políticas públicas de educação. Permite, ainda, enquanto suporte interpretativo, pôr em evidência as representações e os modos de intervenção do Estado refletidos nos instrumentos que escolhe e utiliza e (re)construir a política pública pela própria análise que dela é feita. Por seu lado, as coordenadas de “análise cognitiva das políticas públicas” permitem apreender os “fundamentos” da política e compreender a que quadro referencial é reportada a representação dos problemas e explicar os processos de “problematização” e de “fabricação das ideias” (enquanto soluções políticas).

Palavras-chave: análise das políticas públicas; política educativa; Escola a Tempo Inteiro.

Introdução

O estudo que realizei sobre a política de “Escola a Tempo Inteiro” (ETI) implementada em Portugal Continental, a partir do 2005 (Pires, 2012), teve como objeto a *ação do Governo na formulação e execução* daquela política e foi inspirado numa abordagem pela “análise das políticas públicas” (Meny & Thoenig, 1992; Muller & Surel, 1998; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008; Kübler & Maillard, 2009; Paquin & Lachapelle, 2010). Uma abordagem com ambição interpretativa que permite a abertura da “caixa negra” do Estado e, assim, interrogar o seu funcionamento (Muller, 2004a, p. 21) e determinar o porquê da sua ação (Sánchez, 2005; Rocha, 2010¹⁰⁰), em relação a uma política específica, como é neste caso a política de ETI.

As características das dimensões desta política decorrem das representações que o Governo tem da realidade educativa, do seu próprio papel na educação e dos problemas que, na sua perspetiva, lhe compete resolver enquanto “autoridade pública” (Meny & Thoenig, 1992). É nesse sentido que se

¹⁰⁰ Inspirados na obra de Thomas Dye (1976): “*Policy Analysis. What Governements do, why they do it, and what difference it makes*”.

revela oportuno o recurso ao quadro interpretativo da “análise das políticas públicas” que permite construir a política pública pela própria análise que dela é feita e pelo conjunto dos discursos que a acompanham, nomeadamente os emitidos pelos atores dessa política (Hassenteufel, 2008).

O enquadramento teórico da “análise das políticas públicas” veio permitir a sustentação do “desenvolvimento de projetos de investigação centrados no estudo da conceção e gestão de políticas educativas concretas (...) que podem ser referenciadas a setores ou domínios específicos da investigação no campo da política e administração educacional” (Barroso, Carvalho, Fontoura, & Afonso, 2007, p. 4)¹⁰¹. Também van Zanten (2004) inscreve a “análise das políticas públicas” no quadro das possíveis abordagens invocadas para o estudo das políticas educativas, enquanto Van Haecht (1998) defende que as políticas educativas teriam a ganhar em inteligibilidade ao serem analisadas à luz daquela abordagem.

Esta tendência é visível na análise das designadas “novas políticas educativas” (Mons, 2007) (descentralização política, autonomia dos estabelecimentos de ensino, formas de privatização do ensino, regulação baseada nos resultados...) que, no contexto de um movimento de evolução global das políticas públicas, são suscetíveis de ser analisadas com as mesmas ferramentas (Mons, 2008, p. 6).

Enquanto suporte conceptual e heurístico, a “análise das políticas públicas” fornece um quadro teórico que permite integrar o “estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão” e “reconsiderar a relação entre o Estado e a sociedade civil” (Duran, 1999, citado por van Zanten, 2004). Permite, assim, pôr em evidência os “modos de intervenção governativa” (Barroso, 2006, p. 11), tendo em conta que continua a ser atribuído ao Estado “um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e ação públicas” (*ib.*, *id.*). Oferece, por sua vez, um quadro interpretativo para o resultado da observação do “poder político em exercício” (van Zanten, 2004, p. 29) na condução de políticas públicas de educação. É, assim, possível, recorrendo a esta abordagem, apreender e compreender os sentidos das posições do Governo (em função das representações que tem dos problemas, das soluções e dos instrumentos que utiliza), bem como das posições de outros atores.

No presente texto procuro, ainda que de forma breve, precisar o conceito de “política pública” relacionando-o com o conceito de “autoridade pública”, para, de seguida abordar as potencialidades interpretativas da “análise das políticas públicas”, mais concretamente, da “análise cognitiva das políticas públicas” (Muller, 2000; Sabatier & Schlager, 2000; Surel, 2000a; 2000b; 2004), abordagem que toma as “ideias” como “variável explicativa” (Kübler & Maillard, 2009), permitindo apreender os “fundamentos” da política e compreender a que quadro referencial a representação dos problemas é reportada e, ainda, interpretar os processos de “problematização” (inscrição de problemas na agenda política) e de “fabricação das ideias” apresentadas como soluções políticas.

¹⁰¹ São exemplos desses projetos de investigação os apresentados no “Dossier” da 4.^a edição da “Sísifo: Revista de Ciência da Educação” – “Conhecimento, Decisão e Ação Pública”, disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=13>. São também exemplo de projetos de investigação sobre políticas públicas concretas de educação os que se encontram inseridos nas orientações do Projeto Europeu *KNOW&POL*, disponíveis em <http://www.knowandpol.eu>.

“Política pública” – contributos para uma definição

“As definições clássicas [de “política pública”] partem das atividades governamentais e dos seus processos” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 11) considerando, como tal, tudo o que os Governos decidem ou não fazer e colocando a tónica no “conjunto das decisões tomadas por um ou vários atores políticos para realizar escolhas dos objetivos e dos meios para os realizar (Jenkins, 1978, citado por Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 11). Nessa ótica, “uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental” (Meny & Thoenig, 1992, p. 89).

Meny & Thoenig (1992, pp. 89-90) consideram que, do ponto de vista da análise, uma política apresenta-se sob a forma de práticas e de normas que podem ser assinaladas, concretamente, como formas de intervenção, regulamentação, provisão de prestações, repressão, etc. Podem, também, ser imateriais, por vezes simbólicas, como é o caso de um “discurso” ou de uma “campanha de comunicação”. Ao mesmo tempo, podem referir-se a finalidades, a valorações explicitadas pelas autoridades públicas ou implícitas.

Na ótica de uma maior precisão conceptual, a política pública é apresentada como um “programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico” (Meny & Thoenig, 1992, p. 90). Nesse sentido, Pierre Muller salienta que uma política pública: (i) é constituída por um conjunto de medidas concretas – a sua *substância*; (ii) inscreve-se num “quadro geral de ação”, o que permite distingui-la de simples medidas isoladas¹⁰²; (iii) compreende *decisões de natureza mais ou menos autoritária*, onde, de forma explícita ou somente latente, a coerção está sempre presente¹⁰³; (iv) tem *públicos (atores)* aos quais afeta; (v) define *objetivos* a atingir (Muller, 2004a, p. 22).

Desde logo, são duas as noções fundamentais nas quais repousa a expressão “políticas públicas”: “Estado” e “programa de ação” (Hassenteufel, 2008, p. 7). “As políticas públicas correspondem ao conjunto das ações do Estado” (*ib., id.*), logo o estudo das políticas públicas é o estudo do “Estado em ação”. Por isso, a análise interroga-se sobre o *porquê*, o *como* e os *efeitos* da ação estatal, mas também sobre o *que* as autoridades estatais poderão fazer (*ib., id.*). Do ponto de vista jurídico, uma autoridade é pública quando detém poder estatal sobre os cidadãos nos quais recaem as decisões (Hassenteufel, 2008, p. 8), tem capacidade de tomar opções, “possui autoridade própria e atua através de um aparato organizado” (Meny & Thoenig, 1992, p. 91).

No que diz respeito ao “quadro de ação”, o conceito de “política pública” pressupõe, como vimos, a existência de decisões e ações que dão lugar à formalização de atos, com um grau de maior ou menor coercitividade, que se organizam em torno de um “programa” ou “quadro geral de ação”. Um dos desafios lançados decorre do facto de este “quadro” poder não se encontrar concebido *a priori*. Uma política pública é, pois, construída pela análise que dela é feita (Meny e Thoenig, 1992; Hassenteufel, 2008) e, mais largamente, pelo conjunto dos discursos que a acompanham (emitidos tanto pelos atores dessas políticas, quanto pelos observadores: jornalistas, investigadores...) (Hassenteufel, 2008). É uma “abstração”, cuja identidade e conteúdo se constroem por agregação

¹⁰² De acordo com Kübler & Maillard (2009, p. 9), estas medidas podem ser “coercivas”, “incitativas” ou “distributivas”.

¹⁰³ As autoridades públicas dispõem da capacidade potencial de utilização de “violência legítima” (Muller, 2004b; Kübler & Maillard, 2009, p. 9)

sucessiva de elementos empíricos dispersos nos textos, nos pressupostos (Mény e Thoenig, 1992). Assim, uma política não é um “dado”, mas um “construto” de pesquisa e o seu sentido nem sempre é o apresentado, pois para além dum sentido explícito pode ter um sentido latente (Muller, 2004a, p. 23).

É deste diálogo entre os processos de análise e os de construção da política que emergem as *representações* dos atores, enquanto “quadros cognitivos e normativos que dão sentido às ações, as condicionam, mas também as refletem” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 13). Tal argumentação remete para a necessidade de identificação de uma das componentes principais de uma política pública: os “*fundamentos*” que motivam a sua existência (Hassenteufel, 2008, p. 9).

Pierre Muller aponta para a existência de uma “teoria da mudança social” subjacente a uma política pública, da qual esta é portadora (Muller, Leca, Majone, Thoenig, & Duran, 1996, p. 101). Tais considerações remetem-nos para uma abordagem de “análise cognitiva das políticas públicas” que insere as atividades governamentais num quadro cognitivo, de que é exemplo a abordagem pelo conceito de “referencial” tendo, também, em conta que, de acordo com Pierre Muller, uma política pública é portadora de uma representação do setor em que se enquadra.

Análise das políticas públicas – um quadro interpretativo

A “análise das políticas públicas”, enquanto “ciência do Estado em ação” (Muller, 2004a, p. 3) consiste no “estudo da ação dos poderes públicos no seio da sociedade” (Meny & Thoenig, 1992, p. 7). Em *lato sensu* esta abordagem permite a abertura da “caixa negra” do Estado e, assim, interrogar o seu funcionamento (Muller, 2004, p. 21) e determinar o porquê da sua ação (Sánchez, 2005; Rocha, 2010), em relação a uma política específica. O conjunto de conceitos que a “caixa de ferramentas” (Meny & Thoenig, 1992, p. 85; Muller, 2004, p. 21) da “análise das políticas públicas” proporciona permite compreender a “gênese da ação pública” (Muller, 2004a, p. 21), ou seja, a questão da definição do problema e da sua inclusão na agenda política, ou a identificação dos atores que participam no processo e a compreensão das motivações para os seus comportamentos face à política (como definem a sua posição e em função de quê).

De acordo com a síntese de Hassenteufel (2008, p. 8), a “análise das políticas públicas” procura responder a três questões fundamentais: 1) *Porque é que uma política pública é adotada?* 2) *Como agem os atores implicados?* 3) *Quais são os efeitos da ação pública?*

Estas questões correspondem, segundo o autor, a três componentes principais duma política pública: 1) os seus *fundamentos* (o que remete para as suas finalidades e para o que motiva a sua existência); 2) os *instrumentos da ação* (que permitem os atores agirem); 3) o *público* (sobre o qual a ação pública exerce os seus efeitos). Seguindo a lógica do autor, aquelas questões correspondem, também, a “três sequências-chave” duma política pública: 1) a definição e inscrição do problema na agenda sobre o qual a política visa agir; 2) a tomada de decisões; 3) a implementação propriamente dita das decisões (*ib., id.*). (Figura 1).



A partir de Hassenteufel (2008)

Figura 1 – “Coordenadas” de análise de uma política pública

Num registo de orientação metodológica, Patrick Hassenteufel remete para uma primeira tarefa de análise, a realização de um trabalho de revelação dos “fundamentos cognitivos duma política pública” (2008, p. 9). A segunda questão remete para a escolha entre múltiplos instrumentos de ação disponíveis que, na perspetiva do autor, estabelecem a relação entre a orientação da política pública (representação do problema) e a sua materialização resultante da aplicação a determinado público. Por fim, a questão relacionada com os efeitos – embora remeta para o rastreio dos públicos (“ressortissants”) enquanto tarefa do estudo das políticas públicas – “refere-se mais amplamente à análise da implementação das decisões públicas” (*ib.*, p.10).

Este quadro corresponde a um “utensílio estritamente heurístico” (Baudouin, 2000, p. 267), uma “grelha” que permite apreender de forma particularmente coerente as múltiplas facetas da ação pública não devendo, no entanto, ser aplicado de forma sistemática (Muller, 2004a, p. 24). Não são as lógicas prescritivas desta “abordagem sequencial” – enquanto “ideal-tipo” no sentido weberiano (Hassenteufel, 2008) – que importa ter em consideração, mas sim os elementos que integram essa abordagem e que lhe conferem uma “dimensão heurística” de análise das políticas públicas (Baudouin, 2000). Refiro-me, em particular, à dimensão “cognitiva” conotada com o “sentido das políticas públicas”, na qual são incluídos os “modelos de pretensão interpretativa”, como é o caso da abordagem pelo “referencial”.

A análise cognitiva e os sentidos das políticas públicas

A análise cognitiva das políticas é uma “abordagem integrada” que insiste no papel das *ideias* para as políticas públicas, cuja condução implica um trabalho intelectual, onde a construção de sentidos tem um papel determinante (Kübler & Maillard, 2009, p. 100). Nesta ótica, a condução das políticas públicas surge como um processo de “construção de sentidos” (Muller, 1995), em que os atores se posicionam e condicionam a sua ação em função de “sistemas de perceções e de interpretações próprias” (Kübler & Maillard, 2009, p. 157). Assim, torna-se pertinente a apreensão das políticas públicas a partir de matrizes cognitivas e normativas que estão na sua base, fazendo das *ideias* a sua variável explicativa (*ib.*, p. 178).

As abordagens cognitivas consideram que as políticas públicas são determinadas por crenças comuns a atores públicos e privados, que definem a maneira como esses mesmos atores encaram os problemas públicos e concebem as respostas adaptadas a essa perceção dos problemas (Surel, 2000a, p. 1). Desta forma, os eixos de desenvolvimento de uma política pública são os produtos de crenças compartilhadas pelos atores que constroem essa política (*ib.*, *id.*), os quais se reportam a um

determinado “referencial normativo da política pública”. Referencial que o Governo, enquanto “ator dominante”, faz corresponder (nomeadamente através de processos de “tradução”) às perceções e aos valores que preconiza (Muller, 1985, p. 170) e que, numa tendência hegemónica, procura impor às perceções dos restantes atores¹⁰⁴. É em função do “referencial” – definido por Bruno Jobert e Pierre Muller, como um “conjunto de normas ou de imagens de referência” (Baudouin, 2000, p. 285) – que os atores (em particular os atores públicos) constroem a sua perceção dos problemas, a partir dos quais definem os objetivos, confrontam as soluções e orientam a sua ação (*ib., id.*).

O “mediador” (Muller, 1995) é o ator-chave na criação de um *referencial*. Tem uma função *cognitiva* – ajuda a compreender o mundo limitando a sua complexidade (descodificação) – e uma função *normativa* (prescritiva) – define os critérios que permitem agir sobre o mundo (recodificação) e os objetivos das políticas em função de uma representação dos problemas (*cf.* Muller, 1995). Por seu lado, na perspetiva do autor, a “mediação” corresponde, também, a um processo “tomada da palavra” (“produção de sentido”) e a um processo de “tomada de poder” (“estruturação de um campo de forças”). Desta forma, é definido um “quadro intelectual” que permite balizar a intervenção dos diferentes atores (*ib., p. 154*) e do qual emergem relações de poder pela assunção da liderança na construção de sentidos que tendem a impor-se de forma hegemónica.

É dentro deste quadro que é possível situar e compreender o Governo enquanto “mediador” que produz a “verdade do momento” (Muller, 1995, p. 161), criando condições para a um “espaço de expressão de interesses sociais” (*ib., id.*) a partir de um quadro cognitivo e normativo no qual os restantes atores se mobilizam e posicionam, identificando-se, ou não, com o mesmo.

Não pretendo afirmar que o Governo detém o monopólio da formalização dos problemas públicos, mas sim, que “continua a ocupar um lugar central nesse processo” (Comby, 2009). O Estado tem capacidade jurídica para definir o “bem comum” e administrar a “coisa pública”. Nesse sentido, exprime a “vontade geral” (um “interesse geral”) impondo-a aos indivíduos e aos interesses particulares (Lascombes & Le Galès, 2007, p. 46). Nesta perspetiva, a “hierarquia das políticas públicas” (versão “*top down*”) atribui ao Governo um papel claro para selecionar os problemas (*ib., id.*). Atribui-lhe, também, a tarefa simbólica de realizar a codificação (dominante) desses problemas, de forma a dar-lhes uma imagem que contribua para a legitimação da política pública e para que esta se torne a menos contestada possível.

Neste tipo de abordagem, assente no conceito de “referencial” estão presentes elementos determinantes no processo de análise tais como a “perceção dos problemas” e os “instrumentos” privilegiados (Sabatier & Schlager, 2000; Hall, 1993, citado por Kübler & Maillard, 2009) na condução duma política pública. Estes elementos remetem, por um lado, para uma análise dos “fundamentos cognitivos duma política pública” (Hassenteufel, 2008, p. 9) relacionados com a representação de “problema público” e com o conceito de “agenda”. Por outro lado, remetem para a escolha dos instrumentos de ação teoricamente influenciada por aqueles fundamentos e pela perceção do problema.

¹⁰⁴ Numa situação de “tirania da oferta” (Meny & Thoenig, 1992, p. 111), são as autoridades públicas que modelam as necessidades, acabando, o “público”, por aceitar como aspirações próprias os bens e serviços que as autoridades públicas são capazes de lhes oferecer.

A percepção dos problemas públicos e o papel das ideias

É seguro afirmar que o espoletar da ação política não está ligado exclusivamente à “intensidade” de determinado problema, mas sobretudo a uma transformação da percepção do problema¹⁰⁵ (Muller, 2004a, p. 28). Os fundamentos de uma política pública estão relacionados com as representações que os atores (os que participam na sua construção) têm do problema sobre o qual pretendem agir. Tal pressuposto, remete para o papel das ideias (“construções cognitivas” e “crenças sobre o mundo”) que influenciam a fabricação de uma política pública e, por conseguinte do problema a que esta se reporta. São, também, a “chave para explicar a origem de determinadas preferências dos atores” (Dato, 2005, p. 95).

A realização de um trabalho de revelação dos “fundamentos” de uma política pública remete para o princípio de que esta é sempre portadora de uma ideia do problema (Muller, 1996). No entanto, não se sabe o que é exatamente um “problema político” (Muller, 2004a). Assim, o desafio colocado à análise passa pela sua (re)construção, já que elaborar uma política não significa unicamente resolver problemas, significa igualmente construí-los (Anderson, 1988 citado por Lascoumes & Le Galès, 2007; Muller & Surel, 1998). Nesse sentido, o problema é uma “construção social” (Meny e Thoenig, 1992; Garraud, 2004; Sheppard, 2004; Subirats, Knoepfel, Larrue, e Varone, 2008). É no desenvolvimento deste processo de reconstrução que num processo investigativo se procura explicitar e interpretar os “fundamentos cognitivos de uma política pública, a fim de responder à questão do porquê da ação pública” (Hassenteufel, 2008, p. 9).

Parte-se do pressuposto que os problemas não são naturalmente políticos (Garraud, 2004; Kübler & Maillard, 2009). Assumem essa identidade ao acederem à agenda política, ou seja, quando são entendidos como merecedores da atenção das autoridades políticas. Daqui decorre a necessidade de ter em conta as circunstâncias e as características que fazem com que um “assunto específico” ou “questão” chegue a “merecer” que o Estado (o Governo em exercício) se sinta obrigado a considerá-lo incluído na sua agenda.

O “papel da análise das políticas públicas consiste em identificar os processos, os atores e os argumentos, pelos quais as suas condições objetivas são percebidas, definidas como problemáticas e a necessitar a intervenção estatal.” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Numa dimensão cognitiva “definir problemas consiste em descrever, explicar, recomendar e, sobretudo, convencer” (Rechfort & Cobb, 1994, citados por Kübler & Maillard, 2009). Como afirma Garraud (2004), “a emergência e a promoção de um problema são inseparáveis de processos cognitivos e normativos de definição e de qualificação (ou de “problematização”) que dão sentido a esse problema. A forma como um problema é construído condiciona à partida as formas possíveis de o considerar e tratar” (p. 50).

Assim, atribui-se especial importância ao papel “iniciador” das autoridades públicas ou governamentais nos processos de inscrição na agenda (“agenda setting”)¹⁰⁶, na lógica do que

¹⁰⁵ Vejamos o seguinte exemplo: apoiado no quadro conceptual da análise das políticas públicas Pierre-Yves Bernard (Bernard, 2007) procura mostrar o estabelecimento de uma ligação entre a percepção do problema do abandono escolar (enquanto questão de política educativa) e a definição de aluno (que coloca problemas). É a tentativa de definição de abandono que cria a definição de público-alvo.

¹⁰⁶ Importa esclarecer que a inscrição na agenda “não é mais do que uma distinção puramente analítica que não deve ser confundida com uma etapa inicial, um momento particular e preciso, nem com uma sequência

Garraud (2004) designa por “modelo da antecipação” (ou de “mobilização pelo centro”). Segundo este modelo, a autoridade política conclui pela existência de uma “situação problemática” que precisa de soluções ou redefine os problemas que vão ganhando, assim, uma maior margem de manobra para fazer valer os seus interesses, ideias, representações e aplicar medidas pontuais. Ocorre, assim, um certo voluntarismo político, geralmente, sem precedência de reivindicações sociais, ou competições políticas. Deste modelo decorre a atribuição de importância das crenças mobilizadas no interior do Governo.

Enquanto pressuposto interpretativo importa referir que este modelo raramente é exclusivo e, como tal, na realidade tende a surgir relacionado com outros modelos ao longo da “carreira” do problema (Garraud, 2004, p. 53). De acordo com o autor, na medida em que determinadas propostas em função do “modelo da antecipação” suscitam reações e mobilizações contestatárias, a inscrição na agenda dos problemas faz necessariamente apelo ao “modelo da mobilização externa” (*ib., id.*), o que explica a “entrada” de grupos de interesse, no processo de “problematização”. Torna-se, ainda, pertinente – tendo em conta o referido relacionamento entre modelos – considerar as potencialidades interpretativas do “modelo de oferta pública”, para explicar a competição gerada entre partidos políticos em contexto de campanha eleitoral (“mercado político”), sobre questões que podem trazer rentabilidade política como, por exemplo, a introdução do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico, vindo a contribuir para que este se tornasse uma prioridade da ação governamental.

De acordo com Garraud (2004) “não é necessário ter uma visão exclusivamente estratégica, dos processos de agendamento” dos problemas, pois há variáveis externas constitutivas de contextos particulares e favoráveis a ter em conta, as quais podem contribuir para que um determinado problema já identificado veja chegado o seu tempo de despertar tentativas de soluções políticas. Essas variáveis podem ser explicadas pelo modelo *policy window* de John W. Kingdon (ver Ravinet, 2004; Kübler & Maillard, 2009). Kingdon parte da ideia central de considerar que as “soluções” não são “*problem solving*”, isto é, não são criadas para resolver problemas particulares e não têm necessidade desses problemas para existirem (Ravinet, 2004, p. 218).

Baseando-se neste modelo, aplicando-o a análise das políticas educativas, Delvaux & Mangez (2007) interessam-se por compreender não os processos de inscrição na agenda e de tomada de decisão, mas antes os processos dinâmicos de definição dos problemas e de “fabricação de ideias”. Assim, os autores inscrevem o que designam por processo de “problematização” na “corrente dos problemas” e por processo de “fabricação de ideias” na “corrente das soluções” (ou “corrente das ideias” como os autores preferem designá-la). Para demonstrar que tipos de conhecimentos são prioritariamente mobilizados nos processos de “problematização” e de “fabricação de ideias” (enquanto “processos-chave” da ação pública), os autores partem do princípio de que os problemas ou as ideias não emergem nem sobrevivem caso não sejam submetidas a “provas” associadas a cada um desses processos (Quadro 1).

facilmente isolável” (Garraud, 2004, p. 54).

Quadro 1 – Processos de “Problematização” e “fabricação de ideias”

Processo	“Provas”
Problematização	<i>Importância</i> (qualificar a situação como (in)aceitável)
	<i>Acessibilidade</i> (qualificar a situação como (in)solúvel)
	<i>Hierarquização</i> (priorizar um problema em relação a outros)
	<i>Compatibilidade</i> (qualificar a situação como (in)aceitável)
Fabricação de ideias (Delvaux & Mangez, 2007)	<i>Pertinência</i> (mostrar que a ideia permite/não permite resolver o problema)
	<i>Exequibilidade</i> (demonstrar que a ideia é (in)exequível)
	<i>Aceitabilidade</i> (mostrar que a ideia gera/não gera outros problemas)

A partir de Delvaux & Mangez (2007)

Delvaux (2009) sublinha que “estas provas não se referem a critérios de juízo universais e indiscutíveis, mas apenas àqueles que são incorporados pelos actores, não garantindo, portanto, a emergência das “melhores” políticas” (p. 968). Esclarece ainda que “nem todos os problemas ou preconizações [ou ideias] são submetidos a cada uma destas provas e elas não surgem obrigatoriamente em momentos predeterminados do processo” (*ib., id.*).

Os autores relacionam a “fabricação de ideias” com o processo de emergência e de acerto dos projetos de ação, enquanto proposições ou alternativas. Nesse sentido, a ideia “fabricada” é, de alguma forma, destinada a tornar-se decisão e ação (nomeadamente através de instrumentos utilizados pelo Governo).

Os instrumentos de ação e a representação de ideias e de problemas

A relação entre a orientação da política pública (representação do problema) e a sua materialização resultante da aplicação a determinado público é estabelecida, de acordo com Hassenteufel (2008), pelos instrumentos de ação disponíveis. Estes são reveladores e portadores de significados e representações, em função dos quais se organizam as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários, (Lascoumes & Galès, 2004), permitindo concretizar e colocar em movimento a ação pública, num determinado domínio.

O conceito de *instrumento*, enquanto ferramenta teórica, permite problematizar os níveis de articulação, adequação e fidelização em relação às representações de que teoricamente poderá ser portador, tendo, no entanto, em atenção que, por vezes, os *instrumentos* são inesperados, independentes dos objetivos perseguidos, e que estruturam a ação pública nos termos da sua própria lógica (Lascoumes & Galès, 2004).

Lascoumes e Le Galès (2004b) defendem que a escolha e conceção dos *instrumentos* não são meras questões técnicas, pois há uma “dimensão política” nesse processo, na medida em que esses instrumentos não são neutros, e uma dimensão cognitiva, já que são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por conceções do(s) modo(s) de regulação (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 104). Com referem os autores, a introdução de instrumentos técnicos e aparentemente despolitizados não se deve a dinâmicas de tecnização da ação, mas a escolhas políticas deliberadas. Nesta perspetiva, o Estado não fornece unicamente estruturas de oportunidade para os atores das políticas públicas, oferece também sistemas de constrangimentos (*ib., p.107*).

Através dos instrumentos, o Governo procura impor as suas representações e regras de jogo, face às quais os restantes atores se deverão posicionar. Nesta perspetiva, os instrumentos constituem um tipo particular de instituições (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 103), no sentido sociológico do termo, que tornam possível a ação pública e que estabilizam os modos de cooperação dos atores. São regras de jogo formais e informais, rotinas, procedimentos, convenções, estratégias, formas de organização, tecnologias, mas também, crenças, paradigmas, códigos, culturas, conhecimentos que envolvem, sustentam e interpretam ou contradizem rotinas e papéis (*ib.*, p. 95). Assim, os instrumentos orientam e condicionam os comportamentos dos atores e definem maneiras apropriadas de fazer. Enquanto instituições não são neutros, pois contribuem para privilegiar certos atores, certos interesses (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 16; 2007, p. 99), constroem e ao mesmo tempo oferecem recursos e veiculam uma representação dos problemas (Lascoumes & Galès, 2004, p. 16).

Dentro desta perspetiva, os têm capacidades de ação muito diferentes, as quais variam em função dos instrumentos selecionados (*ib.*, *id.*). Este pressuposto contribui para explicar: quais os recursos utilizáveis – onde, quando, como e por quem – contribuindo, assim, para a estruturação de relações de poder; como determinados atores tentam organizar e modificar as regras em função dos seus interesses (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 99).

Mobilização do quadro teórico para a compreensão de um “objeto de estudo”

Com o itinerário teórico apresentado pretendi relevar as “coordenadas” de análise que permitem interpretar as representações do Governo, enquanto quadros cognitivos e normativos que atribuem sentido quer à sua ação, quer às políticas por ele conduzidas, em particular, à fundamentação destas. O uso da dimensão de análise cognitiva permite, a partir de resultados empíricos do estudo, relacionar essas representações com um quadro referencial a que teoricamente se reportam, com os problemas percecionados e com os instrumentos de ação privilegiados pelo Governo.

Esta “autoridade pública”, no que diz particularmente respeito à política de ETI, apoia-se em representações do papel da educação, da escola (mais concretamente da escola pública) e do Estado, reportando-as a um determinado “referencial normativo da política pública”. Assim, é possível perceber como o Governo enquanto “ator dominante” faz corresponder a um determinado “referencial” – nomeadamente através de processos de “tradução” –, as perceções e os valores que preconiza (Muller, 1985, p. 170), acerca da política de ETI e, ainda, compreender em que medida há numa “tendência hegemónica” do Governo para se impor às perceções dos restantes atores¹⁰⁷, acerca da mesma política.

Por seu lado, a “análise cognitiva” da política governamental permite apreender os “fundamentos” da política de ETI, compreender e explicar a que referencial o Governo reporta a sua representação do problema ao qual procurou responder com aquela política, bem como os processos de “mediação” por si empreendidos.

Partindo da premissa de que o problema é uma construção decorrente da investigação, a definição do “problema público”, para o qual a política concreta procura ser solução, resulta dos processos de

¹⁰⁷ Numa situação de “tirania da oferta” (Meny & Thoenig, 1992, p. 111), são as autoridades públicas que modelam as necessidades, acabando, o “público”, por aceitar como aspirações próprias os bens e serviços que as autoridades públicas são capazes de lhes oferecer.

análise a que são submetidas as representações que o Governo tem desse mesmo problema, registadas através dos seus discursos e argumentos.

As “ferramentas” teóricas apresentadas permitem explicar:

- os processos de “problematização” e de “fabricação das ideias” (Delvaux & Mangez, 2007), protagonizados pelo Governo;
- os atores que participam submetendo a “provas” aqueles processos (em conformidade com as suas representações da política de ETI);
- o papel “empreendedor” das elites políticas e da administração na construção dos problemas e a sua inscrição na agenda política, numa lógica de “antecipação” ou de “mobilização pelo centro” (Garraud, 2004) que evidenciam um certo voluntarismo político decorrente de um conjunto de crenças.

Bibliografia

- Barroso, J. (2006). Introdução. In J. Barroso, *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 9-39). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação da FPCE da UL.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, M., & Afonso, N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, 5-20.
- Baudouin, J. (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bernard, P.-Y. (2007). La construction du décrochage scolaire comme problème public. *Actes du Colloque International la Fabrication des Politiques Problématiques par les Politiques Publiques*. Nantes.
- Comby, J.-B. (2009). La contribution de l'Etat à la définition dominante du problème climatique. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 1, 17-29.
- Dato, J. R. (2005). Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. In M. P. Sanches, *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 77-107). Granada: Universidad de Granada.
- Delvaux, B. (2009). Qual o Papel do Conhecimento na Acção Pública? *Educação & Sociedade*, 30; n.º 109, pp. 959-985.
- Delvaux, B., & Mangez, É. (2007). *Literature reviews on knowledge and policy*. <http://www.knowandpol.eu>.
- Garraud, P. (2004). Agenda/Émergence. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Fondation Nacional des Csienes Politiques.

- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politiques: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Kübler, D., & Maillard, J. (2009). *Analyser les Politiques Publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Lascoumes, P., & Galès, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes, & P. Galès, *Gouverner par les Instruments* (pp. 11-44). Paris: Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques,.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris: PUF.
- Mons, N. (Julho-Setembro de 2008). Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales. *Revue Française de Pedagogie*, 164, 5-13.
- Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, 35(2), 165-189.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin, *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris: Éditions L'Harmattan.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-207.
- Muller, P. (2004a). *Les Politiques Publiques* (4.^a ed.). Paris: PUF.
- Muller, P. (2004b). L'État en Action Revisitée. *Pôle Sud*, 2 (21), 31-42.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Muller, P., Leca, J., Majone, G., Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 46(1), 96-133.
- Paquin, S., & Lachapelle, G. (2010). *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Pires, C. (2012). *A "Escola a Tempo Inteiro" – operacionalização de uma política para o 1.º ciclo do ensino básico. Uma abordagem pela "análise das políticas públicas"*. Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa.
- Ravinet, P. (2004). Fênetre d'oportunité. In L. Bousaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 217-225). Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

- Sabatier, P., & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 209-234.
- Sánchez, M. P. (2005). El estudio de las políticas públicas. In M. P. Sánchez, (ed.) *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 51-75). Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Surel, Y. (2000a). L'integration europeenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Cahiers Européens de Sciences Po*, 2, 1-21.
- Surel, Y. (2000b). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7, 496-512.
- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 78-86). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Education et Sociétés*.
- van Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris.: PUF.

Maria João de Carvalho

Professora Auxiliar da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

mjcc@utad.pt

Quando não participar não é uma opção: a eleição do diretor da escola pública portuguesa

Resumo

A modalidade de escolha do diretor da escola pública portuguesa tem arrecado opiniões que estão longe de serem consensuais ou pacíficas. Os professores não reconhecem à participação indireta, no âmbito do critério da democraticidade, o melhor instrumento a favor de uma escola que se diz e que se quer democrática, verificando-se uma certa resistência por esta se encontrar restrita ao Conselho Geral enquanto corpo eleitoral. O facto de só um número restrito de liderados estar implicado na escolha do diretor parece poder conduzir a um sentimento de desresponsabilização perante os resultados por não se sentirem representados nessa escolha, o que significa o seu afastamento da esfera decisória e, conseqüentemente, não se identificarem com as práticas que o diretor da escola possa desenvolver.

Nesta linha, os mesmo alegam que não favorece a democracia, parecendo mesmo ganhar contornos antidemocráticos, uma vez que não se sentem representados nessa escolha, acabando mesmo por reconhecerem uma certa politização do cargo que se verifica quando a autarquia se movimenta no sentido de se ver representada a ela própria, enquanto partido político, na organização escolar.

Com o recurso a conversas informais e a entrevistas realizadas a quinze professores num Agrupamento de Escolas foi possível concluir que a eleição indireta não arrecada simpatia e que pode traduzir-se, na ótica dos entrevistados, como uma prática com contornos antidemocráticos ao que acresce a politização do cargo.

Palavras-chave: diretor; democracia; eleição.

Quando não participar não é uma opção: a eleição do diretor da escola pública portuguesa

Introdução

O processo a partir do qual o diretor da escola pública portuguesa é escolhido para desempenhar o cargo, no âmbito do que são as suas atribuições e competências é uma questão determinante para a generalidade dos atores educativos, em particular para os professores.

Pelas entrevistas realizadas a professores, com cargos e sem cargos, constatamos que o modo a partir do qual o diretor é investido das suas funções é determinante para a sua, ou não, aceitação até porque, a sua escolha tem consequências na forma de governo e funcionamento da escola.

A eleição que se concretiza na participação, em termos de democraticidade, como direta parece ser o instrumento que melhor se adequa à construção e ao desenvolvimento de uma escola democrática.

1 – A democracia

As organizações, à semelhança do que acontece com as escolas, constituem-se como *loci* de poderes não democráticos configurados, como escreve Lima, por “estruturas formais fortemente hierarquizadas, por formas de governo autocrático, (...) por todo o tipo de assimetrias estatutárias e funcionais (1998, p. 105), o que atesta a sua configuração antidemocrática.

Negar este pressuposto seria negar a instrumentalização e o conseqüente controlo a que se encontram sujeitos todos os atores e, em oposição, assumir-se-ia que se tem capacidade de escolha, base da deliberação que por sua vez se constitui como base da democracia

(Hallowell, 1954). Consideração difícil de sustentar no contexto de uma administração fortemente burocratizada que vê como estritamente necessária a dominação.

Se levarmos em conta que “participação significa envolvimento efetivo com o processo de tomada de decisão” (Paro, 2001, p. 16), então tal significa que ela não é sinónimo de execução de acordo com a divisão de tarefas em contexto escolar.

A fictícia prática decisória pode ser compreendida em termos de manter ou restaurar uma posição de equilíbrio necessário ao bom funcionamento da organização, pois, assim, elas serão melhor integradas e aceites pelos seus atores organizacionais (Ortsman, 1984). Este tipo de envolvimento, no limite, adquire nuances tipicamente manipuladoras e é concretizado à custa de subterfúgios, amputando aos sujeitos qualquer tentativa de iniciativa e de autonomia. Modo de participação ainda muito distante daquela que, na esteira de Etzioni, se concetualiza de *moral*, por implicar “uma orientação positiva de elevada intensidade” (1974, 38), por oposição à participação aleatória e calculista.

2 – O protagonismo do Conselho Geral na escolha do diretor

O preâmbulo do Decreto-Lei nº75/2008 de 22 de Abril destaca a indispensabilidade da abertura das escolas ao exterior, o que, no parecer do legislador, só pode ser feito através do aumento da participação na tomada de decisão por parte das famílias e de outros elementos da comunidade, na vida da escola. Para tal é criado o Conselho Geral, definido como “órgão de direcção estratégica” e “órgão colegial de direcção”, onde há um acréscimo significativo do peso relativo dos pais e encarregados de educação e de outros actores educativos externos à escola, em prejuízo do número de atores internos, em particular dos representantes dos professores, se compararmos com o anterior Decreto-Lei nº 115-A/98 e com a então Assembleia de Escola.

A crescente defesa da participação destes atores educativos, ou da sociedade em termos genéricos, na vida da escola sem que se definam com clareza os contornos e limites dessa participação, pode contribuir para que questões de domínio científico e pedagógico passem a fazer parte do domínio *coletivo*. Tal situação concorre para que nem sempre fiquem salvaguardadas as condições que permitam a manutenção dos professores “enquanto profissionais especializados na prestação do serviço educativo” (Barroso, 2008, p. 2).

Com isto queremos dizer que a defesa da participação, enquanto condição necessária ao estabelecimento da democracia, deve apoiar-se em alguns cuidados que não descaracterizem a importância dos professores na, e para a vida da organização escolar. Tal apreciação não diminui a importância de que pais, alunos e outros elementos integrantes da comunidade local, sejam percebidos como reais parceiros na tomada de decisão pela conversão da escola em um espaço de comunicabilidade, de confronto de várias racionalidades, legitimando uma prática de democracia crítica que o indivíduo realiza.

Na verdade, só o equilíbrio de forças entre o local e o central, numa relação de complementaridade, de implicação na reinvenção do poder permite caminhar no sentido de uma escola mais autónoma e, simultaneamente mais democrática. O interesse de uma atitude de compromisso, de pareceria, porque ambos são necessários, encontra corroboração no pensamento freiriano e que as palavras de Lima expressa quando faz referência à importância de escolas mais “autónomas e mais decisoras dos seus rumos educativos, apoiadas e não abandonadas pela administração, em parceria e não em posição de subordinação hierárquica” (2000, p. 57).

3- O diretor da escola pública portuguesa

Reforçar as lideranças das escolas é, à luz do supra citado decreto, “reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar”

(Preâmbulo, p. 2342) enquadramento que justifica a criação do cargo de diretor, constituindo um órgão unipessoal, “para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável” (Preâmbulo, p. 2342).

Argumentos que encontram suporte numa ideologia gerencialista e que não permitem a desvinculação da imagem de representantes locais da administração central cuja função é a de fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos, continuando-se a inferir sobre a primazia da dimensão administrativa em prejuízo da pedagógica e a conferir maior legitimidade para o centro e não para as periferias, o que subentende uma rutura com as práticas democráticas. Daqui emerge uma conceção de escola como “serviço de Estado” apostada numa gestão de tipo burocrático cujo objectivo é o reforçar a intervenção da administração central (Barroso, 1998).

O Decreto-Lei nº 115-A/98, a este propósito, estava mais conforme com uma política autonómica e também mais democrática de escola, pelo facto de permitir as duas alternativas.

O seu artigo 15 expressava-o pois aí se podia ler que

1- A direcção executiva é assegurada por um conselho executivo ou por um director, que é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira. 2- A opção por qualquer das formas referidas no número anterior compete à própria escola, nos termos do respectivo regulamento interno.

O decreto supra-citado dava autonomia aos atores educativos para decidirem consoante o que consideravam mais adequado para melhorar o funcionamento das escolas das quais faziam parte. Também é de ter em conta que “O manter esta possibilidade, para além de ser coerente com o reconhecimento de uma autonomia efectiva no domínio organizacional, permitiria desfazer qualquer equívoco quanto a uma eventual intenção de reforço do centralismo e autoritarismo da gestão” (Barroso, 2008, p. 6)

O reforço de poderes atribuído ao órgão de direcção, no enquadramento do Decreto-Lei 75/2008, se possibilita o exercício de um estilo de liderança democrático parece não conseguir

“evitar o exercício de lideranças transaccionais e estilos autoritários de governação” (Formosinho, Machado, 2008, p. 6).

É curioso notar que o Decreto-Lei 75-2008 alude à importância de uma organização escolar mais participativa e mais democrática que a figura do diretor parece por em causa através das responsabilidades que lhe são atribuídas. Ao contrariar e ao constranger esses propósitos passa a ser um documento revelador de um certo hibridismo visível na oposição que se estabelece entre o espírito e a letra da lei.

3 – Como escolher o diretor

De acordo com Bonavides, “O sistema eleitoral adotado num país pode exercer – e em verdade exerce – considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime” (1976, p. 293). Daqui se depreende que a construção de um sistema educativo democrático é, também, revelada pelo sistema de designação que a organização escolar utiliza, a mesma que também terá impacto no desempenho dos seus dirigentes, podendo vir a favorecer, ou não, o exercício do conflito.

É indiscutível que a atuação do diretor é central para a concretização da democracia na escola. As suas práticas devem ser compatíveis e coerentes com os discursos, de âmbito político e teórico, relativamente à gestão democrática, motivo pelo qual não deve pautar a sua ação, nem estabelecer relações com os restantes atores educativos, baseadas no autoritarismo e na arbitrariedade. A importância estratégica do diretor atribui relevância ao seu modo de escolha. É importante reconhecer que a democratização da sociedade depende da democratização das suas instituições e vice-versa. Do mesmo modo não podemos perder de vista que o conceito de democracia não se circunscreve a uma forma política de governo porque é, também, um

meio de realizar determinadas finalidades e que se confunde com um certo modo de vida, tanto social como individual.

A indagação, neste âmbito, adquire protagonismo, pois faz, indiscutivelmente, parte do processo democrático perguntar aos outros o que preferem. Por outro lado, o pressuposto de que ninguém, pessoa individual ou coletiva, é suficientemente capacitado para governar os outros sem que estes o consintam ou aprovem obriga à participação de homens e mulheres no sentido destes poderem ser ouvidos e concederem a sua autorização (Dewey, 1959). Participação que, no caso, se pode confundir com eleição por consistir, de acordo com Caetano,

na escolha dos governantes feita através da expressão dos votos de uma pluralidade de pessoas. Cada uma dessas pessoas chama-se eleitor, e a qualificação como tal depende da posse de certos requisitos legais de capacidade eleitoral. [...]. O conjunto dos eleitores forma o colégio eleitoral. Só podem ser eleitas pessoas que reúnam, por sua vez, os requisitos de elegibilidade e assim sejam elegíveis. O acto de escolher mediante voto chama-se sufrágio (1989, p. 239).

O procedimento de escolha através da eleição direta salvaguarda os interesses da maioria e, por isso, no que concerne à organização escolar, “a defesa da eleição como critério para a escolha de diretores [...] está baseada em seu carácter democrático” (Paro, 1996, p. 26), o que lhe confere preferência em detrimento das anteriormente citadas.

É obvio que o conceito de democracia que aqui se expressa não compreende somente o acesso de todos ao serviço público de educação mas, igualmente, a ideia de participação na tomada de decisão que direta, ou indiretamente, os afetam, o que abarca a dimensão da escolha, enquanto exercício de cidadania, de quem os dirige.

Com efeito, podemos considerar que a eleição pode ser um dos métodos que incita a um maior comprometimento do eleito relativamente àqueles que o elegeram e, em última instância, e no que à escola diz respeito, pode ser entendida como um instrumento de luta

contra o clientelismo e o autoritarismo e, simultaneamente, um dos mecanismos ao serviço da gestão democrática da escola pública portuguesa.

Porém, é importante reconhecer que se nenhum modo de escolha é neutro é, também, de lembrar que é reducionista a ideia que faz assentar a gestão democrática da escola exclusivamente em mecanismos eletivos, pois enquanto variável isolada não é garantia de democratização (Paro, 1996, p. 28), mesmo porque não define, em termos absolutos, o tipo de gestão que o diretor irá adotar, ou seja, como irá exercer essa mesma função, apesar de poder interferir.

4 – Representações dos atores educativos

Com o recurso a conversas informais e a entrevistas realizadas a quinze professores com e sem cargos, escolha que nada tem de aleatória, num Agrupamento de Escolas foi possível concluir que a eleição indireta não arrecada simpatia e que pode traduzir-se, na ótica dos entrevistados, como uma prática com contornos antidemocráticos ao que acresce a politização do cargo.

A totalidade dos entrevistados diz não se sentir representado na escolha do diretor e só o conhecerem por fazer parte do mesmo agrupamento e nem mesmo têm conhecimento do seu programa de candidatura

Questionados sobre a democracia que o ato de escolha do diretor encerra, são perentórios a afirmar que esta está muito próxima do que entendem por nomeação, uma vez que a ditadura das minorias prevalece.

A participação indireta, em termos de democraticidade, na escolha do diretor, pelo que ele representa, é motivo de grande descontentamento por parte dos docentes do agrupamento por não fortalecer o pleno exercício democrático. Na verdade, como fomos percebendo, quer a partir das entrevistas e de conversas informais mantidas com professores detentores e não detentores de cargos, aos candidatos associa-se imediatamente uma “cor política”, situação bem distinta daquela que acontecia no passado. E porque a votação é feita pelo Conselho

Geral parece não ser difícil antecipar o vencedor de onde se veio a concluir, na entrevista realizada a um docente que havia sido candidato ao cargo de diretor, que a oposição não passa de um mero exercício democrático. Ao risco da autarquia conseguir, de acordo com os entrevistados, manipular algumas vontades também acresce o fato de outros considerarem que só os pares deveriam eleger os seus pares. Curioso é que alguns entrevistados parecem não reconhecer existir uma total transparência neste processo que culmina com a eleição. O facto prende-se com do procedimento concursal, que antecede a eleição, estar imbuído de alguma discricção, nomeadamente a entrevista, que individualizada fica a cargo de uma comissão permanente ou comissão designada para o efeito. Uma eleição, por voto indireto, pode surtir um efeito de descompromisso perante aqueles que não tiveram responsabilidade direta nessa mesma escolha. O que este modo de escolha também não consegue afastar é a possibilidade de uma menor aceitação por parte dos docentes relativamente ao diretor, uma vez que não o sentem como uma escolha própria

Conclusão

A participação dos atores nas diferentes tomadas de decisão na organização escolar é um dos aspectos que mais evidencia a sua configuração democrática. Esta deverá ser uma prática crítica e fundamentada que resista aos ditames da ideologia neoliberal que insiste na sua manipulação e no seu controlo.

Apesar de se poder considerar que a eleição direta por si só não transforma a escola em democrática a verdade é que é um instrumento importante na tentativa de atingir esse objetivo. Daí os entrevistados, perante a conjuntura atual, serem de opinião que o Decreto-Lei 75-2008 levou a uma ruptura democrática consubstanciada no modo de eleição indireta para a escolha do diretor. Os mesmo alegam que não favorece a democracia, parecendo mesmo ganhar contornos antidemocráticos, uma vez que não se sentem representados nessa escolha,

acabando mesmo por reconhecerem uma certa politização do cargo. De resto, percebem um certo desinteresse por parte do diretor relativamente ao corpo docente da escola por eles não depender a sua eleição.

A transparência do processo também é posta em causa uma vez que o Conselho Geral tem uma atitude de um certo secretismo deixando por explicar, por antecipação, o que pode ser o traço distintivo a valorizar nos diferentes candidatos.

Sendo uma eleição indireta a aceitação, pelo restante corpo docente, também é diferenciada, existindo o perigo de algum do corpo docente funcionar como contra poder.

Referências Bibliográficas

Barroso, J. (1998) Organização e Gestão das Escolas Secundárias, in *O ensino Secundário em Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 117-156.

Barroso, J. (2008). *Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME: Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário*. (polic.).

Bonavides. P. (1976). *Ciência Política*. São Paulo: Forense.

Caetano, M. (1989). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I, Coimbra: Almedina.

Dewey, J. (1959). *Democracia e Educação*. São Paulo. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Etzioni, A. (1974). *Análise comparativa das Organizações Complexas. Sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Formosinho, J. Machado, J. (2008). *Parecer sobre o Projecto de Dec-Lei 771/2007: Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas*. (Polic).

Hallowell, J. H. (1954). *The Moral Foundation of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Lima, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização escolar. Um estudo da Escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez Editora.

Paro, V. (1996). *Eleição de Diretores. A escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus Editora.

Paro, V. (2001). *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Átila.

Ortsman. O. (1984). *Mudar o trabalho. As experiências, os métodos, as condições de experimentação social*. Lisboa: fundação Calouste Gulbenkian.

Legislação

Decreto-Lei nº 115-A/98

Decreto-Lei nº 75/2008

AS CONDIÇÕES DE VIDA DOS ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL

Luísa Cerdeira, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, *lcerdeira@reitoria.ul.pt*

Belmiro Gil Cabrito, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, *b.cabrito@ie.ul.pt*

Tomás Patrocínio, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, *tpatrocinio@ie.ul.pt*

Lourdes Machado, Centro de Investigação em Políticas do Ensino Superior,
lmachado@cipes.up.pt

Rui Brites, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão,
rui.brites52@gmail.com

Resumo

Em resultado da crise financeira que afecta a economia mundial, as condições de vida dos estudantes portugueses de ensino superior pioraram na última década. Pretende-se, com esta comunicação, analisar as mudanças que ocorreram nas condições de vida desses estudantes bem como a sua composição social, no período 1994-2011. Discutem-se os resultados de três questionários aplicados pelos autores a três amostras representativas dos estudantes portugueses do ensino superior respectivamente em 1994-1995, 2004-2005 e 2010-2011. Analisamos as respostas relativas aos custos directamente relacionados com a sua educação, e também aos custos de serviços complementares tais como acesso à Internet, meios electrónicos de pagamento, transporte e outros (para estes bens contámos apenas com a informação dos dois últimos questionários).

Palavras-chave: custos totais de educação; acessibilidade; capacidade para pagar.

Introdução

No quadro da diversificação de fontes de financiamento e de partilha de custos (Cost Sharing Theory, Johnstone, 1986), a pesquisa acerca dos custos efectuados pelos estudantes do ensino superior bem como acerca da respectiva origem económica e social desempenha um papel extremamente importante nas políticas educativas, nomeadamente no que respeita à equidade e acessibilidade do sistema de ensino superior bem como à capacidade do estudante em pagar as despesas necessárias para se manter a estudar (*affordability*). Perante a crise económica e

financeira que assola o país, estudar as condições de vida dos estudantes do ensino superior torna-se ainda mais imperioso considerando as novas dificuldades que se colocam ao estudante e que se reflectem directamente na sua condição de estudante.

Esta temática tem vindo a ser estudada pelos autores desde meados da década de 1990, com a aplicação de três questionários a três amostras representativas dos estudantes do ensino superior, respectivamente em 1994/1995 (Cabrito, 2000), 2004/2005 (Cerdeira, 2009) e os autores do presente artigo (Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012). A informação recolhida através destes três questionários dá-nos um panorama sobre a evolução do ensino superior em Portugal nas últimas duas décadas, nomeadamente acerca da estrutura social dos estudantes do ensino superior e as suas condições de vida.

As três amostras eram representativas dos estudantes do ensino superior, estratificadas em função das variáveis: tipo de educação superior (universidade pública, instituto politécnico público, universidade privada, instituto politécnico privado); curso frequentado; idade; e género. Tendo-nos baseado em Johnstone (1986), foi solicitado aos estudantes que indicassem: o rendimento familiar; os custos de vida anuais (alojamento, alimentação, saúde, transportes, telefone e despesas pessoais tais como vestuário e calçado, lazer, etc.); bem como as despesas anuais em educação (propinas, matrículas, livros e material didáctico, equipamento, visitas de estudo).

Finalmente, colectámos as respostas a outras questões relativas a alguns indicadores de nível de vida, nomeadamente, a natureza dos meios de pagamento utilizados pelos estudantes; o acesso à Internet; e a posse de viatura própria.

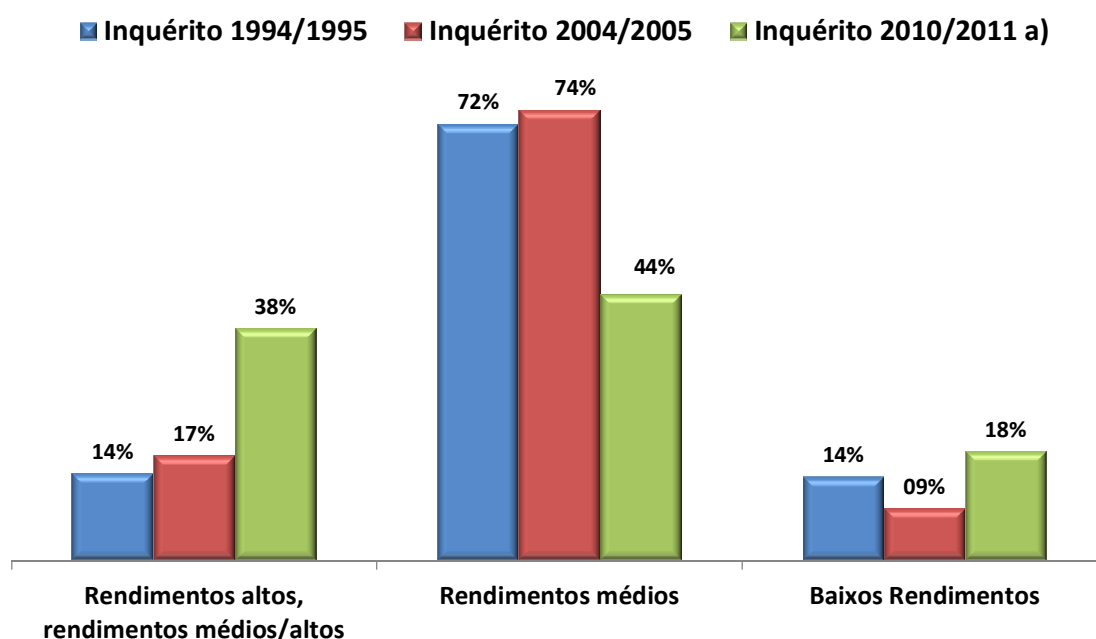
Considerando que as capacidades de pagamento dos estudantes se encontram directamente relacionadas com as disciplinas científicas estudadas (Bourdieu & Passeron, 1964, 1970; Prost, 1992; para o caso Português ver Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009), a análise é feita tendo em atenção o curso frequentado pelos estudantes.

O trabalho que aqui apresentamos é composto por três secções. A primeira apresenta a evolução da composição social dos estudantes de ensino superior, medida através do nível de rendimento dos estudantes e respectivo agregado familiar. A segunda secção mostra-nos a situação dos estudantes face à posse de alguns “bens básicos”. Na terceira secção discute-se a acessibilidade do sistema de ensino superior bem como a capacidade dos estudantes em pagar os custos necessários para permanecerem a estudar, partindo da análise dos custos de educação e de vida dos estudantes portugueses do ensino superior. Finalizamos o artigo com algumas considerações finais.

1. Estrutura socioeconómica dos estudantes portugueses do ensino superior

Nos estudos empíricos acima referidos foram incluídos um conjunto de questões que nos permitem conhecer a estrutura socioeconómica dos estudantes do ensino superior e sua evolução ao longo do período 1994-2011. Baseado na análise das respostas dadas em cada um dos três questionários podemos concluir acerca da estrutura social dos estudantes do ensino superior, que apresentamos em três estratos sociais definidos em função do rendimento familiar.

Gráfico 1 – Origem económica dos estudantes do ensino superior



Fonte: (1994/95) Cabrito; (2004/05) Cerdeira 2010/11) Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites,

Nota: a) Em 2010/2011, foi indicado valores para os escalões (Elevado/alto >1500€; Médio 870a 1500€; Baixo <870€)

Em primeiro lugar, note-se que entre 1994/1995 e 2004/2005 houve um crescimento do número de jovens pertencentes à classe média no ensino superior, em prejuízo do estrato social mais desfavorecido. Simultaneamente, o estrato alto/médio alto continua fortemente representado entre os estudantes do ensino superior. Estes dois factos revelam um forte processo de elitização do ensino superior depois da tentativa de democratização ocorrido após a Revolução de 25 de Abril, a qual pôs fim à ditadura que dominou o país por quase 50 anos.

A situação exprime claramente um ensino superior com um baixo grau de equidade se tivermos em conta que o estrato social alto/médio alto corresponde a apenas 9,9% da população portuguesa (Cabrito, 2002).

Por outro lado, a estrutura social dos estudantes do ensino superior mudou dramaticamente de 2004-2005 para 2010-2011. Durante este período, a participação dos estudantes oriundos dos estratos mais favorecidos mais que duplicou, denotando um real processo de elitização do sistema. Simultaneamente, assistiu-se a uma queda espectacular da participação dos estudantes oriundos do estrato social de rendimentos médios em benefício quer dos mais ricos quer dos mais pobres. Este facto poderia ser a prova do aumento do grau de equidade do sistema, que induziria um processo de democratização do ensino superior Português se não fosse apenas a consequência da crise económica e financeira que se abateu sobre o país e que lançou milhares de trabalhadores de rendimento médio no desemprego.

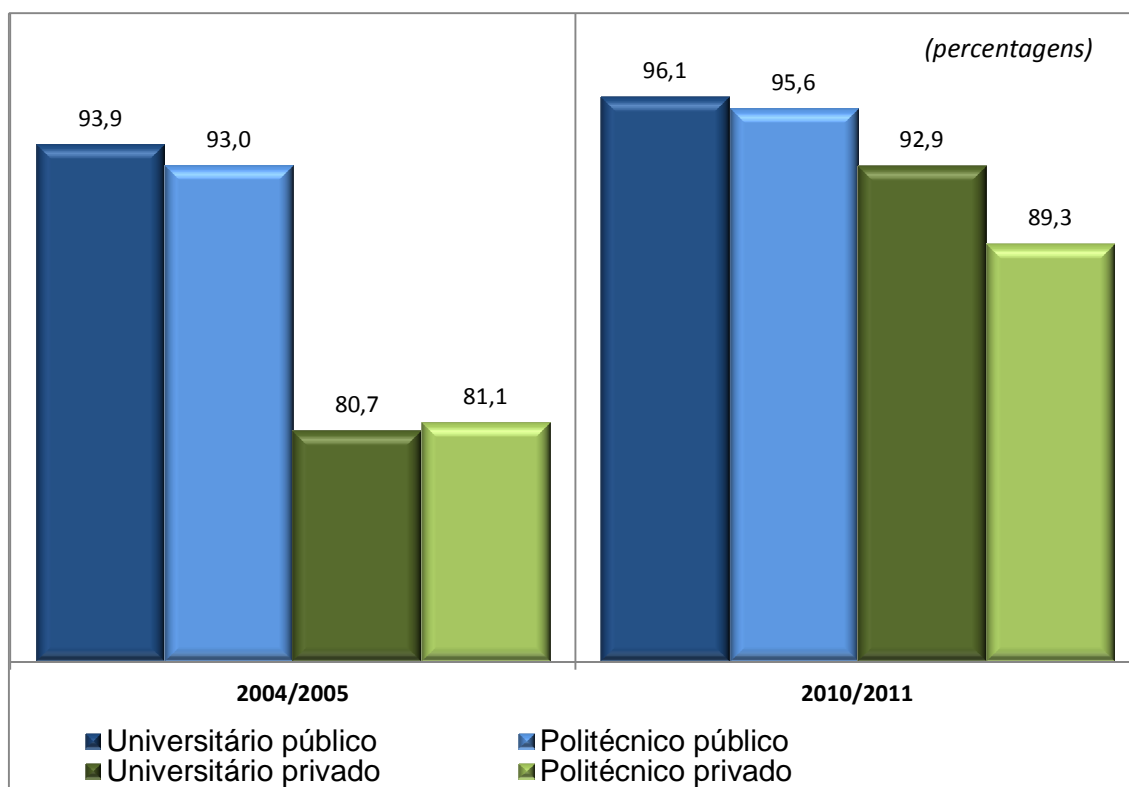
Assim, o que se pode concluir é que o ensino superior Português está a viver um forte processo de elitização com o aumento da participação dos jovens oriundos dos estratos de mais elevados rendimentos, constituindo já cerca de um terço do número de estudantes do ensino superior e uma queda acentuada do seu grau de equidade.

2. Os estudantes do ensino superior e a posse de alguns “bens básicos”

2.1. Meios de pagamento utilizados pelos estudantes

Os estudantes foram inquiridos se possuíam cartão de débito (vulgo cartão Multibanco), tendo uma esmagadora maioria respondido afirmativamente, sendo no ensino público onde se regista o nível mais elevado (96%). No caso dos alunos do ensino privado esse valor desce ligeiramente, sendo visíveis diferenças significativas no teste do qui-quadrado entre os dois subsistemas.

Gráfico 2 – Posse de cartão de débito – Multibanco, por tipo de instituição

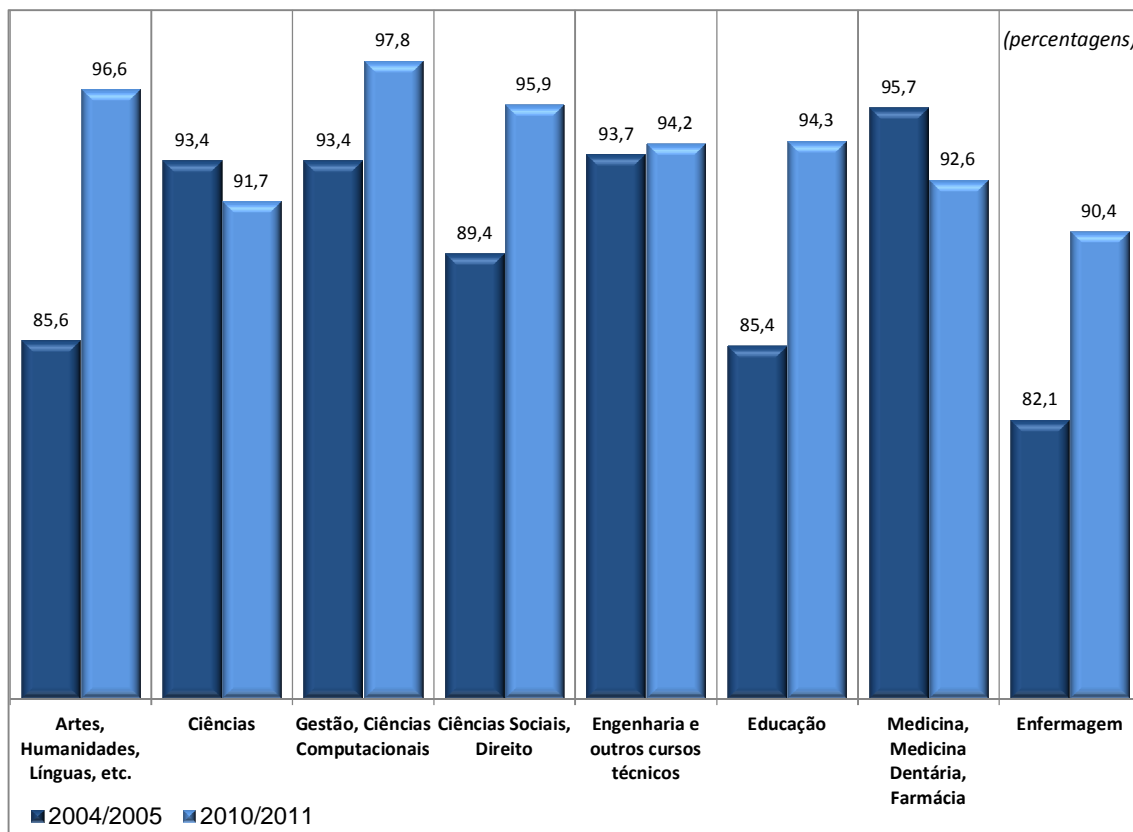


* $\chi^2(3) = 37,016$; $p < 0,001$. ** $\chi^2(3) = 7920$; $p < 0,05$.

De facto, são os estudantes do ensino superior privado (universitário e politécnico) os que apresentam menor posse deste tipo de cartão de pagamento. Todavia, houve uma subida em todos os subsistemas entre os dados obtidos em 2004/2005 e os obtidos em 2010/2011, com o ensino privado a demonstrar um maior crescimento em relação aos valores de 2004/2005.

Os dados relativos à utilização de cartão multibanco pelos alunos das diferentes áreas científicas também denotavam diferenças estatisticamente significativas em 2004/2005. Todavia, a vulgarização da sua utilização é uma realidade entre todos os estudantes. De facto, já não se detectam grandes diferenças no seu uso por área científica no estudo relativo a 2010/2011.

Gráfico 3 – Posse de cartão de débito – Multibanco, por área científica



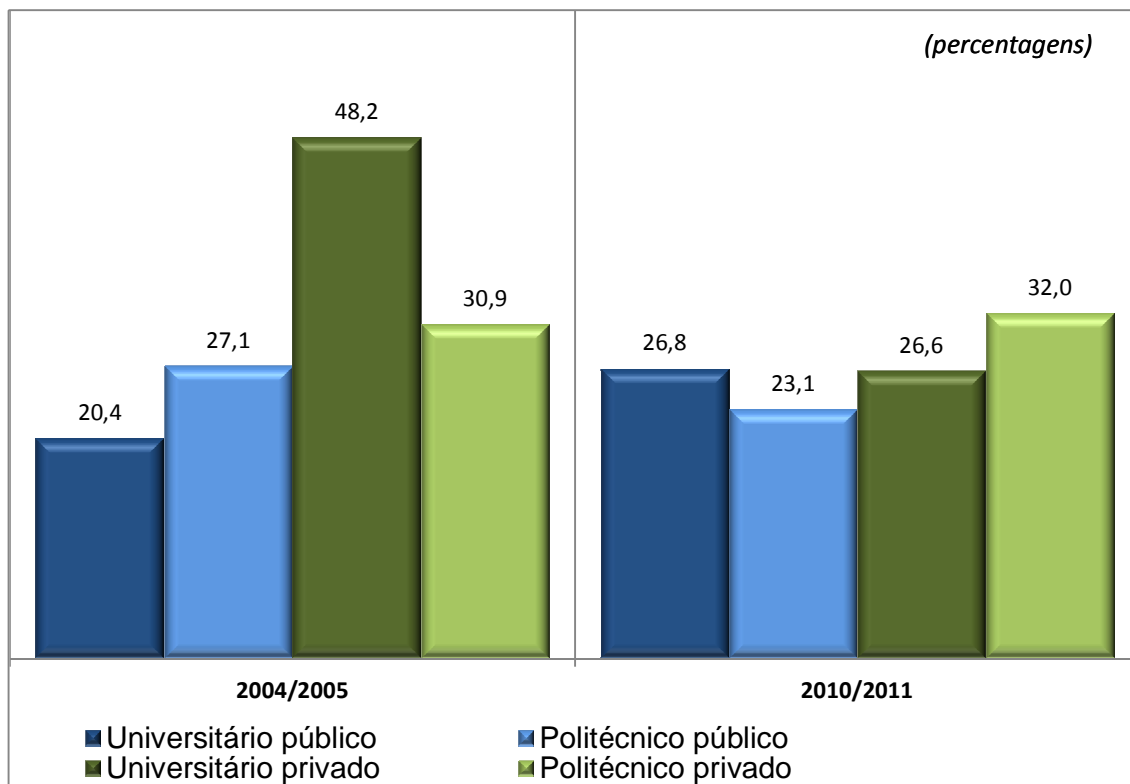
$$(7) = 20,231; p = 0,005. **\chi^2(7) = 10,102; n.s$$

Actualmente, a esmagadora maioria dos estudantes, qualquer que seja a área científica, possuía cartão Multibanco, sendo que em 2010/2011 são os estudantes da área de Enfermagem que evidenciam o valor mais baixo (90%) e os de Gestão e Ciências Computacionais os mais elevados (98%).

Em 2004/2005, o ensino privado revelava um maior número de estudantes com posse de cartão de crédito (de resto com diferenças estatísticas significativas). Mas, em 2010/2011, registou-se uma harmonização de valores entre os diferentes tipos de ensino.

De qualquer modo, a maioria dos alunos não possui cartão de crédito. Aliás os valores de 2010/2011 registam uma evolução negativa relativamente a 2004/2005 no ensino politécnico público e universitário privado. Este facto poderá indiciar uma necessidade de maior controlo dos gastos tendo em atenção a forte evolução negativa da economia portuguesa no período que medeia entre a aplicação dos dois questionários.

Gráfico 4 – Posse de cartão de crédito, por tipo institucional

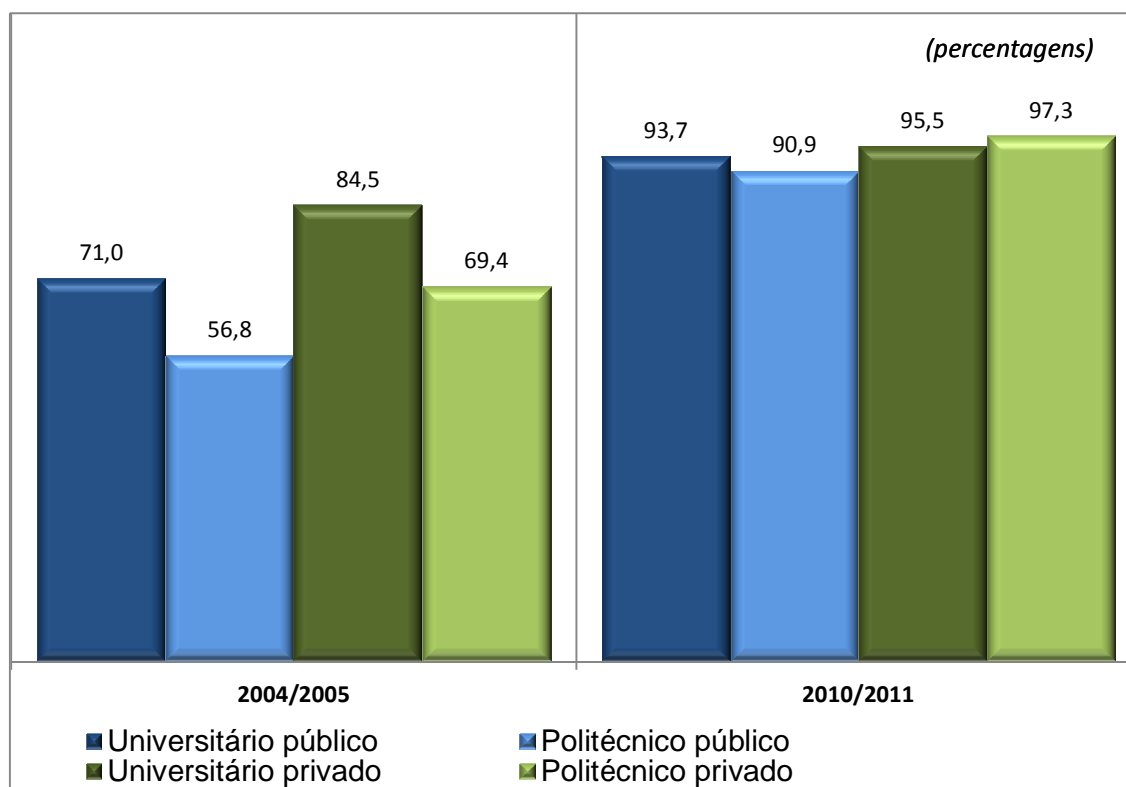


* $\chi^2(3) = 35,570$; $p < 0,001$. ** $\chi^2(3) = 3,204$; *n.s.*

2.2. Acesso à internet

A grande maioria dos estudantes do ensino superior tem acesso à Internet na sua residência, sendo os estudantes do ensino privado aqueles que maior percentagem apresenta. O ensino politécnico é o que evidencia o valor mais elevado (politécnico privado com 97%) e ao mesmo tempo o mais baixo em 2010/2011 (politécnico público com 91%).

Gráfico 5 – Acesso à Internet em casa, por tipo institucional

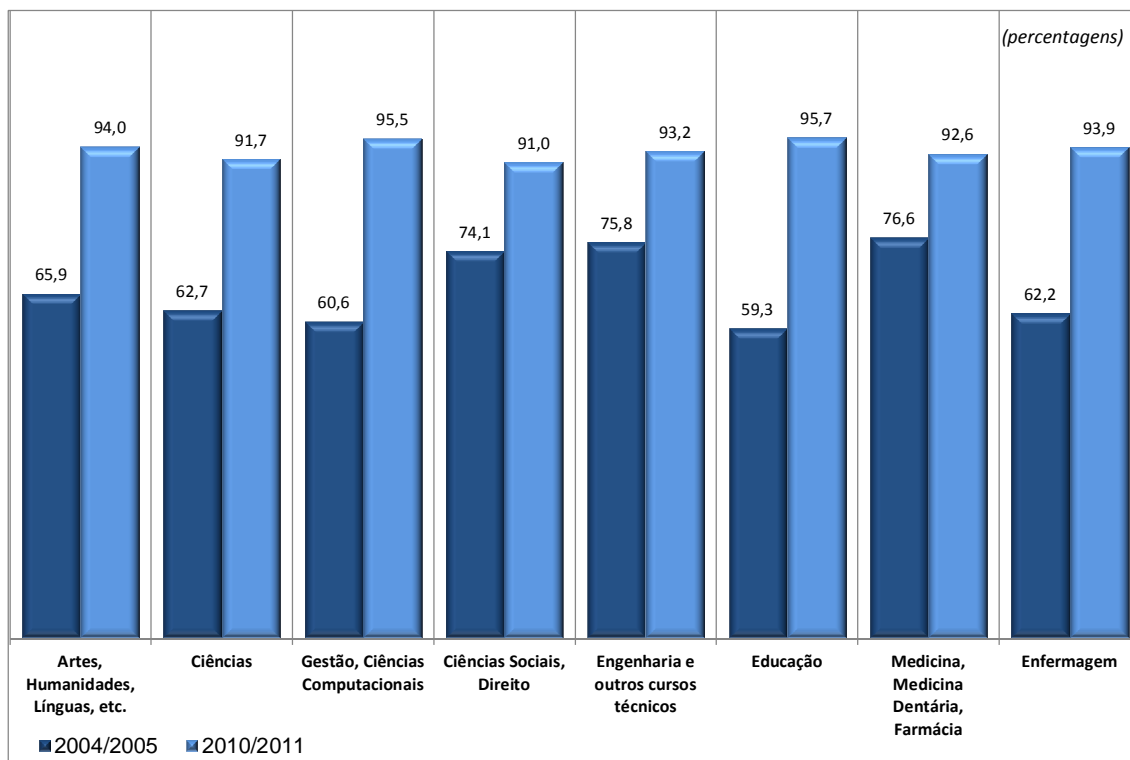


* $\chi^2(3) = 33,545; p < 0,001$. ** $\chi^2(3) = 6,470; n.s.$

Podemos sinalizar um franco crescimento em todos os estudantes, qualquer que seja o sistema frequentado, com particular ênfase no ensino público e em particular os estudantes do ensino politécnico. Em 2004/2005, eram os alunos das áreas da Medicina, Medicina Dentária, Farmácia quem evidenciavam a melhor posição em relação à possibilidade de ter acesso à Internet na sua residência, com 77%, seguidos de perto pelos de Engenharia (76%) e de Ciências Sociais e Direito (74%). Em contrapartida, os de Educação tinham o nível mais baixo de acesso, com apenas 59%, logo seguidos dos de Gestão e Ciências Computacionais (61%).

Contudo, em 2010/2011 houve para além do crescimento acentuado em todas as áreas, a recuperação assinalável das áreas que precisamente denotavam menores valores em 2004/2005: Educação que passou de 59% para 96% e a Gestão e Ciências Computacionais de 61% para 96%. De alguma forma, esta evolução é realmente testemunho de um real processo de democratização em Portugal no acesso a alguns bens e serviços necessários ao estudante.

Gráfico 6 – Acesso à Internet em casa, por área científica



* $\chi^2(7) = 20,779$; $p = 0,005$. ** $\chi^2(7) = 4,640$; $p = n.s.$

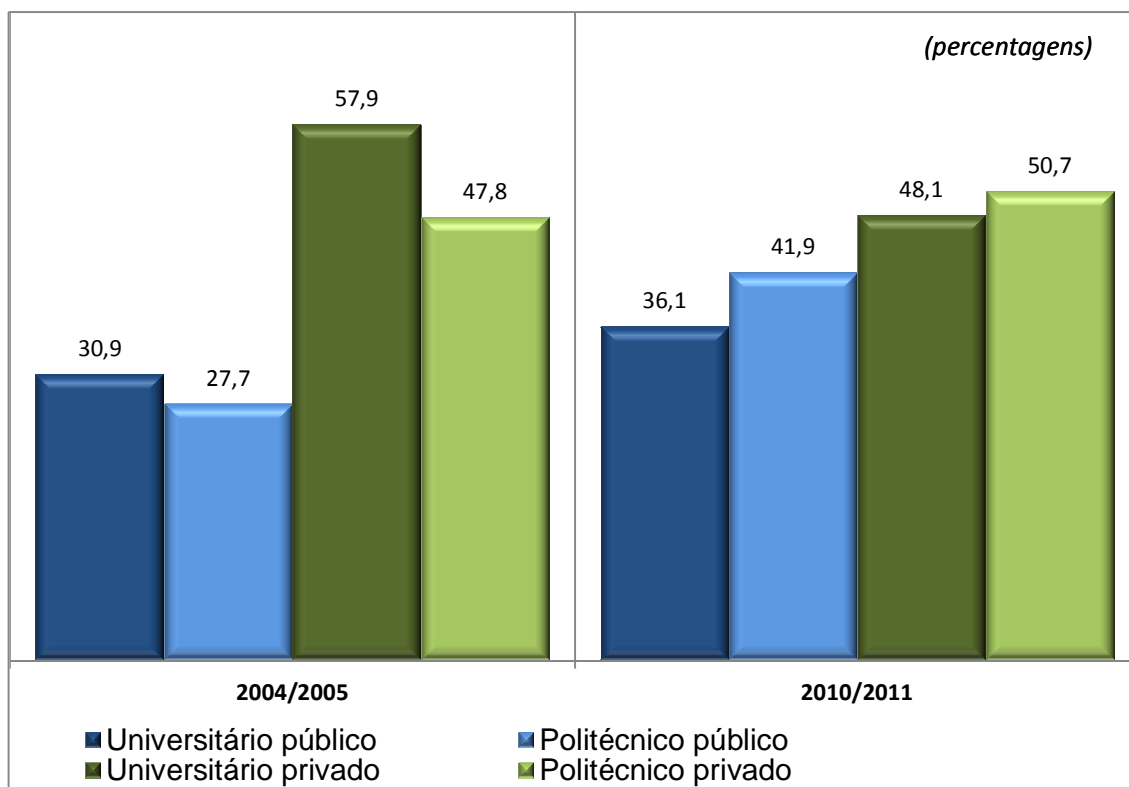
Interessa realçar que os valores encontrados para os estudantes do ensino superior inquiridos são muito mais elevados do que o registado a nível nacional. Os resultados do presente inquérito podem comparar-se com os resultados divulgados no relatório do Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento (2010), no qual se informava que em 2010, 50% dos agregados familiares possuía ligação em banda larga à Internet (mais do dobro do que em 2005, que era de cerca de 20%). De resto, Portugal ocupa neste indicador o 6.º lugar na UE27.

2.3. Posse de viatura própria

Finalmente, no que respeita ao acesso a viatura própria, os estudantes do ensino superior público revelam ter menos acesso a este tipo de bens do que os do privado, o que seria expectável considerando a desigualdade de rendimentos dos agregados familiares dos estudantes de ambos os subsistemas, sendo os estudantes do ensino privado aqueles cujos

agregados familiares apresentam, em média, maior nível de rendimentos (Cerdeira, 2009; Cerdeira *et alii*, 2012).

Gráfico 7 – Posse de viatura, por tipo institucional

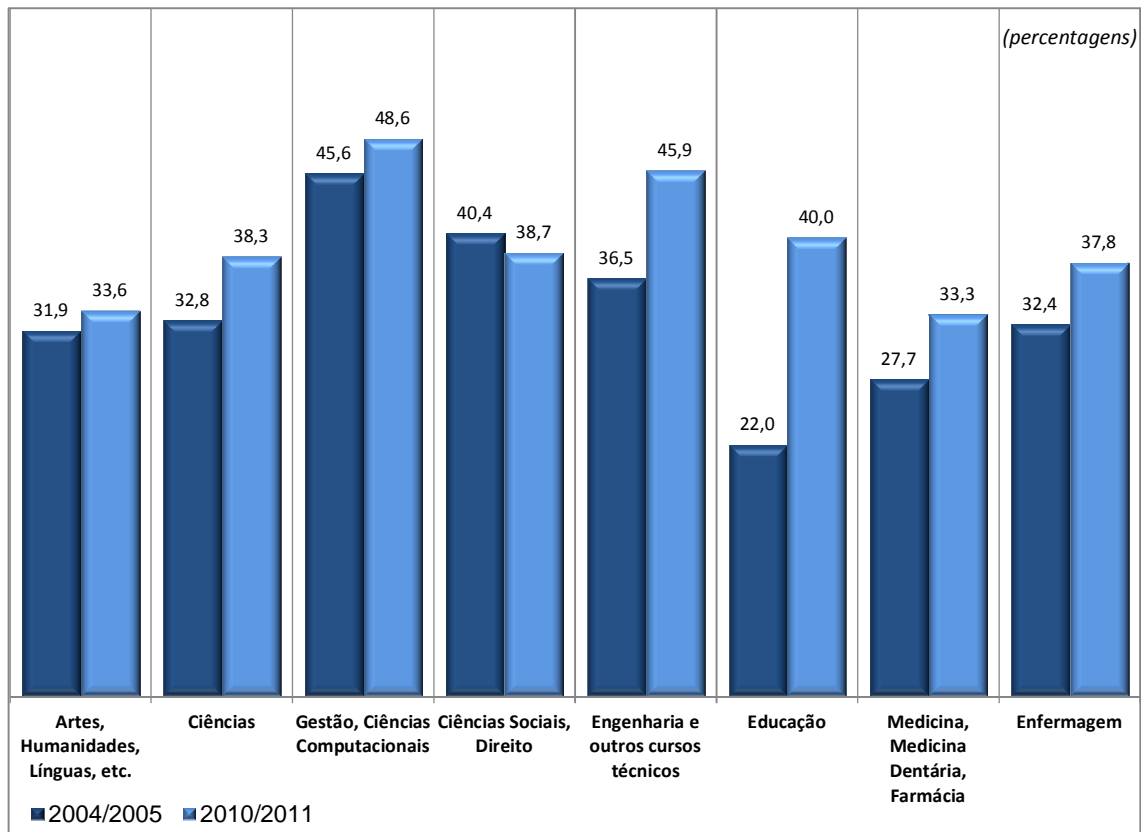


* $\chi^2(3) = 48,700; p < 0,001$. ** $\chi^2(3) = 10,703; p = 0,013$.

Em 2010/2011, são os estudantes do ensino politécnico privado os que possuem em maior percentagem viatura própria (51%), seguidos do ensino universitário privado (48%). Os alunos do ensino universitário público são os que possuem em menor número viatura própria (36%), logo seguidos do politécnico público (42%). Em qualquer dos casos, vemos que subiu entre os dois questionários a posse deste tipo de bens.

Em termos de áreas científicas, os alunos da área da Gestão e Ciências Computacionais evidenciam a percentagem mais elevada de alunos com viatura própria (49%). De assinalar também que os estudantes da área “Medicina, Medicina Dentária e Farmácia” e “Artes e Humanidades, Línguas” são os que em 2010/2011 possuem valores mais baixos, o que para o caso de “Medicina, Medicina Dentária e Farmácia” não deixa de surpreender.

Gráfico 8 – Posse de viatura, por área científica



* $\chi^2(7) = 19,315; p = 0,007$. ** $\chi^2(7) = 11,35; p = n.s.$

Podemos ainda concluir que existe uma relação significativa entre o nível de rendimentos dos pais que os alunos identificaram nos inquéritos e as variáveis que respeitam à posse de cartão de crédito, viatura e de Internet na residência, sendo sempre mais elevada nos casos de rendimento superior e decrescendo à medida que descem os rendimentos. De resto, este comportamento é confirmado pelo resultado do teste qui-quadrado.

Quadro 1 – Posse de cartões de crédito, viatura e acesso à internet em casa, por nível de rendimento do agregado familiar
(percentagens)

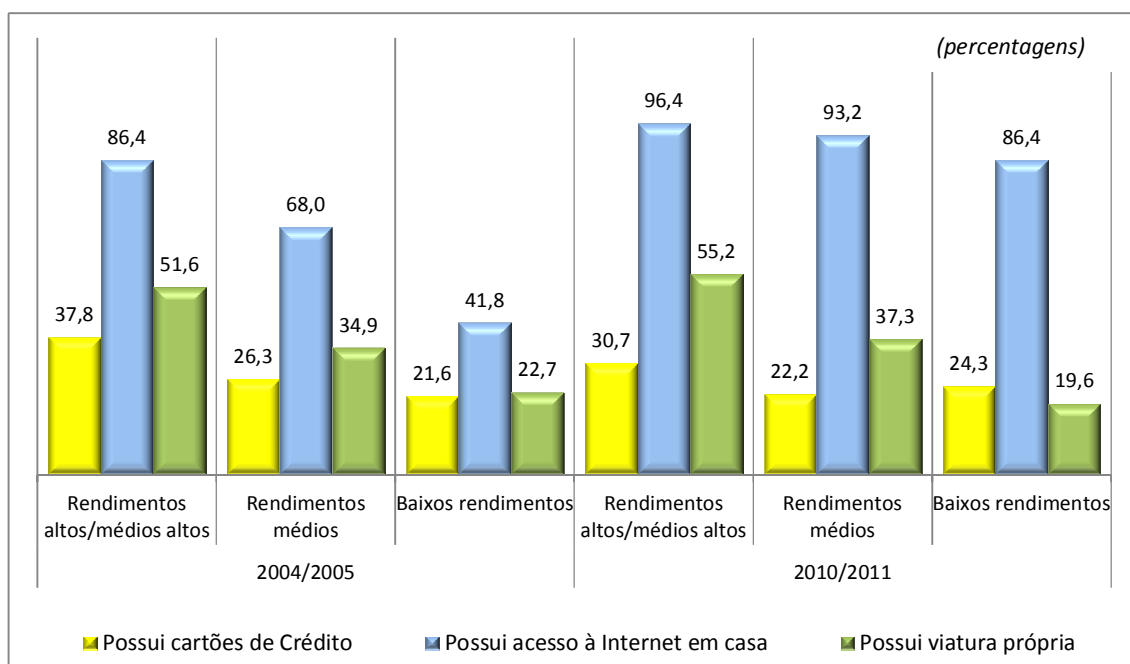
	Rendimentos do Agregado familiar	Possui cartões de Crédito ¹		Possui acesso à Internet em casa ²		Possui viatura própria ³	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
2004/2005*	Rendimentos altos/médios altos	37,8	62,2	86,4	13,6	51,6	48,4
	Rendimentos médios	26,3	73,7	68	32	34,9	65,1
	Baixos rendimentos	21,6	78,4	41,8	58,2	22,7	77,3
2010/2011**	Rendimentos altos/médios altos	30,7	69,3	96,4	3,6	55,2	44,8
	Rendimentos médios	22,2	77,8	93,2	6,8	37,3	62,7
	Baixos rendimentos	24,3	75,7	86,4	13,6	19,6	80,4

* $\chi^2_1(2) = 8,985; p=0,011$. * $\chi^2_2(2) = 50,024; p<0,001$. * $\chi^2_3(2) = 21,339; p<0,001$.

** $\chi^2_1(2) = 8,267; p=0,016$. * $\chi^2_2(2) = 19,956; p<0,001$. * $\chi^2_3(2) = 70,387; p<0,001$.

Não será de estranhar este resultado, dado que o acesso a bens de consumo e mesmo de investimento está relacionado com o nível de poder de compra. Assim, os estudantes cujos pais estão no grupo de Rendimentos Altos, Rendimentos Médio/Alto são notoriamente quem mais possui cartão de crédito (38% em 2004/2005 e 31% em 2010/2011), quem possui maioritariamente viatura própria (52% em 2004/2005 e 55% em 2010/2011), e quem esmagadoramente tem Internet em casa (86% em 2004/2005 e 96% em 2010/2011). Estes dados estão visíveis no gráfico 9.

Gráfico 9 – Posse de cartões de crédito, viatura e acesso à Internet em casa, por nível de rendimento do agregado familiar



3. Custos de educação e de vida e condições de vida dos estudantes Portugueses do ensino superior

3.1 Custos de educação e de vida dos estudantes do ensino superior

Em primeiro lugar destaque-se que se verificou um incremento significativo dos custos de educação de 2004/2005 (Cerdeira, 2009) para 2010/2011 (Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012). O Quadro 2 mostra a evolução das despesas, em euros, dos custos de educação, de vida e totais dos estudantes e o incremento, em percentagem, dos custos totais

Quadro 2 – Média anual das despesas em educação (de vida, de educação e total) dos estudantes do ensino superior, em euros, e crescimento da despesa total, em percentagem, no período

Tipo de Instituição	2004/2005 (*)			2010/2011 (**)			Crescimento do custo
	Custos	Custos de	Total	Custos de	Custos de	Total	

	de vida	educação		vida	educação		total (%)
Univiversidade Pública	4.297,30	1.207,80	5.505,10	4.679,00	1.263,00	5.942,00	7,9%
Instituto Politécnico Público	4.011,70	1.040,20	5.051,90	4.505,00	1.214,00	5.719,00	13,2%
Universidade Privada	5.048,10	3.660,20	8.708,30	4.618,00	4.225,00	8.843,00	1,5%
Instituto Politécnico Privado	4.258,20	3.512,00	7.770,20	5.800,00	4.608,00	10.408,00	33,9%
Total	4.286,00	1.841,20	6.127,20	4.690,00	1.935,00	6.624,00	8,1%

Fonte: (*) Cerdeira, 2009. (**) Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012

Dos valores do quadro pode concluir-se que a situação dos estudantes Portugueses do ensino superior se agravou de forma significativa entre 2004-2005 e 2010-2011 e que esse agravamento foi mais sentido no ensino superior politécnico, em particular no ensino superior politécnico privado.

É também de destacar que a componente Custo de Vida e Custo de Educação não é percentualmente semelhante no conjunto das despesas totais que os estudantes realizaram em 2011/2011, no ensino público e no ensino privado. Esta situação é bem demonstrada quando comparamos o peso de cada uma daquelas rubricas nas despesas totais realizadas pelos estudantes, no período para o qual temos dados nacionais (1995, 2005 e 2010). Observe-se o quadro 3:

Quadro 3 – Comparação dos custos de vida e de educação dos estudantes do ensino superior em 1994-1995, 2004-2005 e 2010-2011

Tipo Ensino / Custos	Inquérito 1994/1995		Inquérito 2004/2005		Inquérito 2010/2011	
	Tipo de ensino		Tipo de ensino		Tipo de ensino	
	Univ. público	Univ. privado	Univ. público	Univ. privado	Univ. público	Univ. privado
	(média)	(média)	(média)	(média)	(média)	(média)
Custos de Vida	3.333,97 €	4.058,22 €	4.297,28 €	5.048,2 €	4.679,16 €	4.618,17 €
(ano 12 mses)						
Alojamento	514,76 €	281,32 €	1.108,75 €	557,76 €	1.393,6 €	1.112,87 €
Alimentação	1.286,90 €	1.699,90 €	1.163,83 €	1.350,53 €	1.348,81 €	1.286,75 €
Telefone e telemóvel			325,42 €	601,84 €	181,98 €	207,97 €
Custos de Transporte	436,95 €	514,76 €	694,65 €	1.028,67 €	750,38 €	838,47 €
Despesas médicas			228,80 €	254,05 €	265,19 €	335,92 €
Pessoais	1.095,36 €	1.562,24 €	775,83 €	1.255,26 €	739,11 €	836,8 €
Custos de Educação	676,37 €	2.591,75 €	1.207,83 €	3.660,21 €	1.262,99 €	4.225,10 €
(por ano lectivo)						
Propinas	143,65 €	1.903,41 €	792,60 €	2.926,75 €	975,12 €	3.609,50 €
Taxa de matrícula			8,65 €	138,46 €	16,61 €	171,48 €
Outras taxas			12,87 €	52,46 €	8,17 €	52,82 €
Livros e outros materiais	532,72 €	688,34 €	199,69 €	231,69 €	154,37 €	169,97 €
Equipamento e visitas de estudo			167,29 €	223,46 €	86,91 €	166,93 €
Outras despesas			26,74 €	84,39 €	21,81 €	54,39 €
Total	4.010,34 €	6.649,97 €	5.505,11 €	8.708,33 €	5.942,5 €	8.843,27 €

Os dados acima retratam bem o esforço que os estudantes do ensino superior têm vindo a realizar para frequentarem esta oferta educativa, seja nos estabelecimentos públicos seja nos privados. Este esforço torna-se mais evidente quando é medido em função do nível do rendimento das famílias portuguesas, como podemos observar na secção seguinte.

3.2 Condições de vida dos estudantes do ensino superior

Nesta secção apresentamos as condições de vida dos estudantes Portugueses de ensino superior. Todavia, em termos metodológicos alertamos para o facto de o ano de referência não ser sempre o mesmo. Para a maior parte dos indicadores, cujos valores foram obtidos a partir do questionamento directo dos estudantes, apresentamos valores referentes a 2010/2011. Utilizamos, todavia, dados de 2008, nomeadamente::

- O número de estudantes de ensino superior, pois não está disponível informação mais recente;

- A *Mediana do Rendimento das Famílias*, uma vez que 2008 é o ano de referência utilizado nos estudos internacionais mais recentes sobre a capacidade dos estudantes para pagarem a permanência nos seus estudos (OCDE, 2008; Medow & Usher, 2010).

O uso de valores referentes a anos diferentes não invalida, quanto a nós, a análise que efectuamos por um lado pela proximidade das datas e, por outro, porque na nossa análise mais do que os valores absolutos o que nos interessa é o peso de cada uma das variáveis no valor total. Adicionalmente, e no caso particular de Portugal, as condições de vida em geral dos estudantes deteriorou-se significativamente nos últimos anos.

Quadro 4 – Acessibilidade dos estudantes Portugueses do ensino superior (público e privado; universitário e politécnico): custos versus *Mediana do Rendimento das Famílias* (MRF) em 2010

	Valor €	% MRF
(1) Mediana do Rendimento das Famílias (MRF) 2008	8.823€ (*)	
(2) Custo de educação 2010	1.934,83 €	21,90%
(3) Custo de vida 2010	4.689,62 €	53,20%
(4)= (2)+(3)= Custo Total 2010	6.624,45 €	75,10%
(5) Bolsa de estudo por aluno 2010/2011 ^(a) 2008	341,40 €	
(6)=(4)-(5)= Custo líquido 2010	6.283,05 €	71,20%
(7) Deduções fiscais 2010 ^(b)	670,00 €	
(8)= (6)-(7)= Custo líquido depois das deduções fiscais 2010	5.613,05 €	63,60%
(9) Empréstimo por aluno 2008 ^(c)	0,00 €	
(10)=(4)-(5)-(9) Custo total 2010 (gastos efectivos)	6.283,05 €	71,20%
(11)= (10)-(7) Custos Totais depois das deduções 2010	5.613,05 €	63,60%

Fonte: Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012

- (*) Correspondente a 13.000 USD ppp, valor da *Mediana do Rendimento das Famílias em Society at a Glance*, OECD Indicators, 2011, com 1 €= 1.4735 U.S. dólares obtido a partir do câmbio EUR / USD Banco Central Europeu, 2008- média anual.
- (a) Valor obtido considerando o valor de € 124.043315,7do OE 2008 para apoiar estudantes e o número de estudantes matriculados nos 1º e 2º ciclos do ensino superior (público e privado, politécnico e universitário), 363.308 em 2008/2009
- (b) Em 2010, o governo fixou em €670 as deduções pør filho a estudar em sede fiscal.
- (c) A existência de uma política de empréstimos para estudar datam de 2007 com o Empréstimo de Garantia Mútua, pelo que em 2008 as quantias emprestadas, não tendo atingido valores significativos, ainda não tiveram consequências reais nas condições de vida dos estudantes.

A análise dos valores do quadro é bem elucidativa do esforço que os estudantes do ensino superior público e respectivas famílias têm de realizar para se manter a estudar. De facto, para uma família ter um elemento a estudar em Portugal precisa de gastar cerca de 62% do rendimento mediano das famílias portuguesas. Estudar significa, pois, um dispêndio de capital que dificulta as famílias de menores rendimentos a fazerem estudos superiores. Este facto concretiza uma evidente falta de equidade no que respeita à acessibilidade dos portugueses ao ensino superior.

Nota Final

A análise efectuada permite retirar algumas conclusões sobre as condições de vida dos estudantes do ensino superior em Portugal, na última dezena de anos. Assim, por um lado, foi possível perceber que, em geral, a crise económica e financeira que o país vem a sentir desde a década passada não se repercutiu negativamente na posse de alguns bens por parte dos estudantes e que dizem respeito quer à sua condição de estudante, como é o acesso à Internet, quer ao desenvolvimento financeiro das sociedades onde os meios contabilísticos e financeiros de pagamento ultrapassam os meios monetários de pagamento.

Por outro lado, e já no que diz respeito a outro tipo de bens, nomeadamente a posse de viatura própria, os dados mostram que em geral os estudantes não são possuidores deste meio de transporte, sendo os estudantes do ensino privado que mais o possuem. Apesar da evolução positiva entre as duas datas em confronto, a análise dos dados é bem consentânea com um bem que, definitivamente, não é de primeira necessidade.

Para além disso, é de realçar que o estudo efectuado vem mostrar uma tendência para uma maior democratização no acesso a certos bens e serviços por entre todos os estudantes universitários, como podemos observar pela inexistência de diferenças significativas relativamente ao usufruto dos bens estudados em função das áreas científicas de estudo, ainda que se revelem algumas diferenças em relação ao nível de rendimentos dos pais dos estudantes. Assim, poderemos, apesar de tudo, inferir sobre o reforço do processo de democratização no acesso a certos “bens básicos”, por parte dos indivíduos e que, entre 2004/2005 e 2010/2012, e no que respeita exclusivamente a estes bens, a situação sofreu uma alteração positiva.

No entanto, este processo de democratização não deve obscurecer o efectivo processo de elitização do ensino superior, em Portugal. Ao longo do período em estudo é visível a cada vez maior participação dos estratos de rendimentos altos e médio alto no conjunto dos estudantes do ensino superior. Esta mudança na estrutura social dos estudantes do ensino superior é particularmente acentuada nos últimos anos, testemunhando uma inversão do processo de democratização do ensino superior, em Portugal, iniciado em meados da década de 1970.

Referências

- Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1964). *Les Héritiers*. Paris: Les Éditions Minuit.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1970). *La Réproduction*. Paris: Les Éditions Minuit.
- Cabrito, B. (2002). *Financiamento do Ensino Superior: Condição Social e Despesas de Educação dos Estudantes Universitários em Portugal*. Lisboa: Educa.
- Cerdeira, L. (2009). *O Financiamento do Ensino Superior Português: A partilha de custos*. Coimbra: Almedina.
- Cerdeira, L., Cabrito, B., Patrocínio, J., Machado, M. L. & Brites, R. (2012). *CESTES – Quanto custa estudar no ensino superior português?*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Johnstone, D.B. (1986). *Sharing the Costs of HE. Student Financial Assistance in the United Kingdom, The Federal Republic of Germany, France, Sweden and the United State*. Nova Iorque: College Board Publications.
- Johnstone, D.B. e Marcucci, P.N. (2007). *Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research*. UNESCO's Higher Education Commissioned Paper Series. Paris: UNESCO

Medow, J. & Usher, A. (2010), *Global HE Rankings 2010, Affordability and Aecessibility in Comparative Perspective*. Toronto: EPI – Educational Policy Institute.

Prost, A. (1992). *L'enseignement s'est-il démocratisé ?*. Paris : P.U.F.

OCDE (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OCDE Countries*. Paris: OCDE.

LIDERANÇA DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PORTUGUESAS: O QUE NOS DIZ A INVESTIGAÇÃO

PUBLICADA¹⁰⁸

Jorge Adelino Costa

jcosta@ua.pt

Sandra Figueiredo

sandradfigueiredo@ua.pt

Patrícia Castanheira

pcastanheira@ua.pt

Universidade de Aveiro, Portugal

Resumo

A associação entre *liderança* e *democracia* constitui uma constante dos vários discursos presentes na análise político-organizacional das escolas e na descrição dos respetivos modelos e processos de direção e gestão. Contudo, numa leitura mais rigorosa, *democracia* surge como um conceito polissémico e ambíguo, podendo oscilar entre semânticas organizacionais diversas em função das distintas perspetivas de liderança que lhe servem de referência. Considerando os seis modelos de gestão propostos por Bush (2011) – formal, colegial, político, cultural, ambíguo e subjetivo – e que temos vindo a utilizar no Projeto de investigação *ELO – Observatório de Liderança Educacional* como quadro concetual de análise, deparamo-nos com o constructo *democracia* a percorrer vários modelos e a estar sujeito a diferentes conotações.

O trabalho aqui apresentado – resultado de um processo de meta-análise que incidiu sobre um *corpus* documental constituído por artigos publicados em revistas portuguesas da especialidade, no período de 2000 a 2010, centrados nas questões da direção e liderança das escolas – pretende dar conta do modo como o conceito de democracia foi utilizado tendo em conta, de modo específico,

¹⁰⁸ Este trabalho é financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto *ELO – Educational Leadership Observatory* (PTDC/CPE-CED/108655/2008).

dois modelos de liderança: o formal (*liderança gestonária*) e o colegial (*liderança transformacional, participativa e distribuída*).

Com base nestes dois modelos globais de liderança, que assumem presença dominante nos artigos analisados, procuraremos dar conta: (i) de conceções de democracia de pendor gestonário (modelo formal) e transformacional (modelo colegial) aí veiculadas; (ii) das práticas de liderança democrática presentes no modelo colegial nas dimensões transformacional, distribuída e participativa; (iii) dos ‘ílogismos aparentes’ que se identificam nas narrativas de liderança, associando regras, controlo e democracia; (iv) da dispersão de sentidos de democracia, (associada a noções como autonomia, carisma ou eficácia) que percorrem os dois modelos.

Palavras-chave: direção, liderança, democracia.

Introdução

No âmbito do *Projeto Observatório de Liderança Educacional* (ELO) encontra-se em curso a meta-análise de investigações desenvolvidas entre 2000 e 2010 sobre liderança educacional em Portugal. Este é um projeto de investigação pioneiro e em desenvolvimento na Universidade de Aveiro que se tem revelado respondente à lacuna de tratamento e análise de dados e discursos referentes à investigação direcionada para a liderança nas escolas. Esse tratamento e análise socorrem-se de um enquadramento concetual que foi preparado como instrumento desta meta-análise para categorização dos diferentes modelos de liderança. Seguiu-se o quadro teórico de Bush (2011) que analisa a gestão e a liderança a partir de seis modelos: *formal, colegial, político, ambíguo, subjetivo e cultural* (Costa et al., 2011). Para cada modelo atribuímos uma série de categorias que funcionam como descritores na distribuição e catalogação dos discursos selecionados a partir do *corpus* documental. No programa de análise qualitativa NVIVO9, os textos são tratados com base nessas categorias e nos seis modelos definidos como uma “árvore” concetual.

A análise concluída em relação aos cerca de duzentos documentos selecionados – o *corpus* do estudo é constituído por teses de doutoramento, dissertações de mestrado, artigos de revistas e comunicações publicadas em livros de atas – permitiu extrair e categorizar discursos que se

distribuíram por todos os modelos, mas com identificação mais representativa no modelo formal, essencialmente nas subcategorias 'burocracia' e 'racionalidade'. Efetivamente, abundam episódios e narrativas que se reportam à liderança gestonária embora, apesar da nossa categorização, a identificação dos modelos de liderança nem sempre é clara ou explicitada pelos autores. Ao longo do projeto, esta análise tem tido em consideração a observação dos núcleos semânticos presentes no conjunto discursivo de modo a identificar-se o tipo de modelos teóricos e de metodologias adotados pelos autores. A este nível, o estudo de caso é o método mais seguido mas, quanto a modelos de liderança, há uma maior indefinição, ou seja, casos sem identificação dos modelos de liderança adotados e analisados. No contexto das semânticas e definição de modelos, a liderança surge com frequência associada à democracia mas esta, embora muito evocada, aparece como um conceito polissémico. Neste trabalho, a análise restringir-se-á aos artigos de revistas que foram selecionados para o repositório do projeto (excluem-se teses, dissertações e comunicações em atas) para averiguar como as práticas democráticas se manifestam quer no contexto do modelo formal (liderança *gestonária*), quer nas dimensões do modelo colegial (lideranças *transformacional, participativa e distribuída*).

1. Modelos de liderança e democracia nas organizações educativas

Considerando as opções apresentadas pelo quadro teórico de Bush (ver Quadro 1), a primeira aceção de liderança democrática remete, usualmente, para o domínio concetual do modelo colegial, sendo que o perfil característico da gestão democrática encontra-se de acordo com os princípios de um dos tipos de liderança desse modelo: a liderança participativa. Esta caracteriza-se pelas práticas colegiais de colaboração e de empoderamento. A identificação (da liderança democrática) com a liderança transformacional denota-se apenas no caráter visionário que é atribuído à democracia enquanto forma redentora e vivificadora de ideias diferentes de uma gestão mais autoritária. Mas, a liderança transformacional é descrita para além desse ideário pois tem efeitos muito práticos na construção (e, assim, transformação) de uma cultura e visão escolares, na estimulação intelectual que deve partir do líder para os seus seguidores no que respeita ao percurso ascendente de participação e motivação na tomada de decisão, na colaboração entre subunidades, e no acompanhamento informal do líder na sua atitude de proatividade. A influência percebe-se advinda de todos os elementos capazes, não se concentrando nos órgãos de topo, permitindo uma cultura organizacional dependente das capacidades colaborativas e competências de gestão de todos os envolvidos (Leithwood e Jantzi, 2005: 32; Castanheira e Costa, 2011).

Quadro 1: Modelos de gestão e liderança (Bush, 2011) e descritores utilizados na análise

Modelos de gestão	Modelos de liderança	Descritores
Formal	Gestionária	Racionalidade Hierarquia Estrutura Burocracia Prestação de contas Centralidade do líder
Colegial	Transformacional Participativa Distribuída	Colegialidade Hierarquia lateral Empoderamento Colaboração Participação
Político	Transacional	Conflito Subunidades Políticas Sistemas de transação
Subjetiva	Pós-moderna Emocional	Interpretação pessoal Significados individuais Objetivos individuais Múltiplas realidades
Ambíguo	Contingente	Indeterminação Modelo de “caixote do lixo” Incerteza Processos dúbios Dependência ambiental
Cultural	Moral	Valores Cultura Partilha e rituais Elementos simbólicos Identidade

Além das dimensões mencionadas, o modelo colegial, na terminologia de Bush (2011), considera uma terceira categoria que tem sido bem recebida pela sua especificidade de hierarquia lateral e de autonomia dentro do grupo: a liderança distribuída: “Distributed leadership has become the normatively preferred leadership model in the twenty-first century, replacing collegiality as the favoured approach” (Bush, 2011: 88). A democracia, muito associada à autonomia, era esperada numa relação mais direta e significativa com a liderança distribuída (Woods, 2005). Contudo, a dispersão (mais do que a distribuição) constitui um diagnóstico recorrente no quadro de gestão com princípios democráticos, em Portugal, não sendo sempre fácil definir os contornos de liderança enunciada nos trabalhos de investigação.

Também a ligação das práticas de feição democrática com outros modelos, especificamente com a liderança gestonária, será objeto da nossa atenção neste trabalho.

2. Metodologia

O presente trabalho insere-se, conforme referimos antes, no *Projeto ELO – Observatório de Liderança Educacional*, que desenvolvemos na Universidade de Aveiro e cujo principal objetivo é descrever o panorama da liderança educacional portuguesa com base na investigação desenvolvida no período 2000-2010.

O espólio documental do projeto é constituído por cerca de 200 documentos (teses de doutoramento, dissertações de mestrado, artigos de revistas e textos em atas de congressos) dos quais foram extraídos 2612 discursos e categorizados de acordo com os seis modelos de liderança: *formal, colegial, político, ambíguo, subjetivo e cultural* (Bush, 2011).

Para além destes dados globais, que vamos incluir genericamente neste texto, dirigimos a nossa atenção, em particular, para os 28 artigos de revistas que integram o *corpus* do estudo (Apêndice 1) para, com base neles, analisarmos a questão da democracia e da liderança na gestão das escolas. A análise de conteúdo constitui a técnica de investigação utilizada, com base na seleção e interpretação dos discursos aí presentes. Para o tratamento da informação recorreremos ao programa *NVIVO9*.

3. Resultados

3.1. Visão global da liderança na totalidade do *corpus*

Em termos globais, considerando a distribuição dos discursos de acordo com os seis modelos de gestão identificados, verificamos que os modelos *formal* e *colegial*, nas suas diferentes dimensões, são os que têm maior representatividade na totalidade do *corpus* em análise. O Gráfico 1 apresenta os indicadores que confirmam esta tendência relativamente ao panorama de liderança educacional em Portugal, substancialmente no que se refere ao período de 2000-2010.

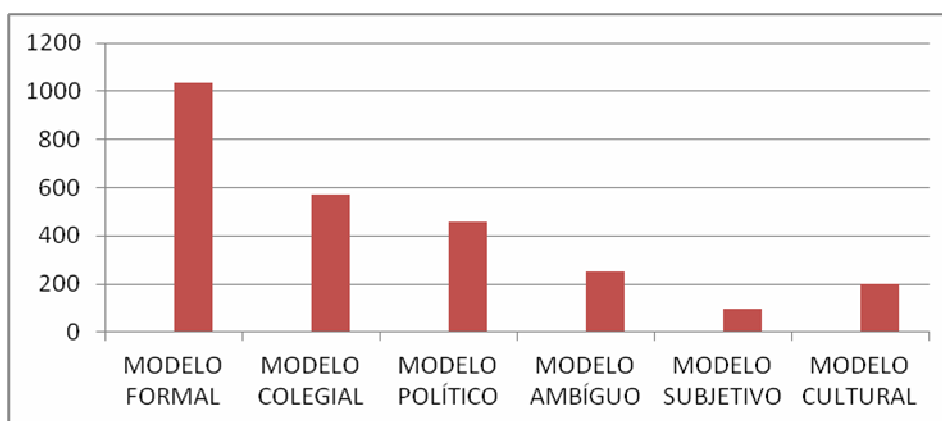


Gráfico n.º 1: Modelos de liderança com base na investigação nacional (total de 2612 discursos analisados) desenvolvida no período 2000-2010.

De forma mais detalhada, o Gráfico 2 apresenta a distribuição dos discursos selecionados de acordo com cada uma das categorias atribuídas aos diferentes modelos (a identificação de mais categorias no modelo formal deve-se ao facto de se revelar necessário distinguir a natureza de conteúdos dos episódios, não classificando os comportamentos de forma demasiado generalizada).

Note-se que as dimensões atribuídas ao modelo formal apresentam um número significativo de excertos (1037), o que corresponde a quase metade do total (2612) de narrativas selecionadas para integrar o *corpus*. No modelo colegial, a liderança transformacional é o tipo mais identificado nas práticas de liderança.

Importa referir que muitos dos discursos classificados no âmbito do modelo cultural (liderança moral) já se encontram inseridos nas categorias das lideranças transformacional e gestionária sempre que se evidenciam atributos que simultaneamente se aplicam a dois modelos (cultural e formal, ou cultural e transformacional).

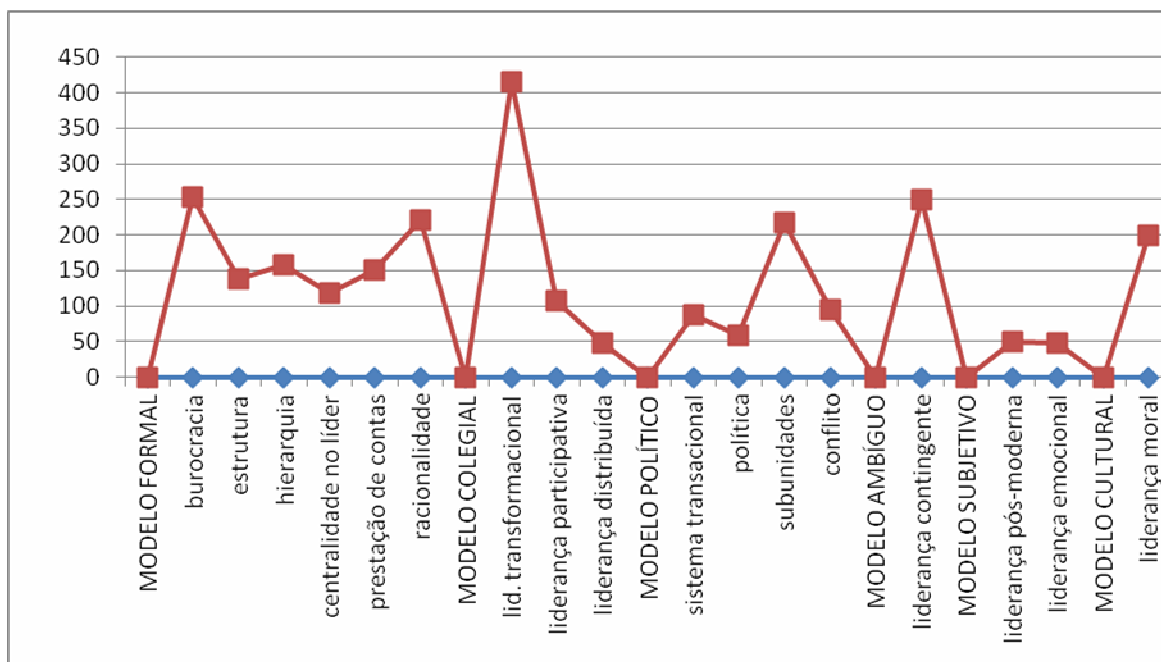


Gráfico n.º 2: Categorias dos modelos de liderança com base na investigação nacional (total de 2612 discursos analisados) desenvolvida no período 2000-2010.

3.2. A liderança no *corpus* restrito dos artigos

Quando se procuram tipificar (do ponto de vista do mapeamento concetual sobre gestão e liderança que utilizamos na investigação) as práticas de democracia, estas surgem muitas vezes indefinidas vinculadas a contextos, ora burocrático-formais, ora colegiais. No quadro desta indefinição, encontramos a liderança democrática associada a dimensões de controlo, vigilância, autonomia, colaboração e equidade como referentes a uma mesma realidade de gestão. Esta inconsistência ocorre simultaneamente nos estudos que equacionam as limitações à autonomia que aparece mais como uma forma de controlo do modelo formal do que como um princípio colegial. É sobre estas

ambiguidades semânticas que nos centraremos, reportando-nos especificamente aos artigos selecionados para o *corpus* do *Observatório*.

Assim, no que respeita aos artigos científicos, a distribuição dos discursos pelas categorias dos seis modelos denota, conforme Gráfico 3, uma presença maioritária do modelo formal, excluindo, para o efeito pretendido, as situações de indefinição (ausência de referência a modelos de liderança, dificuldade na sua identificação ou referência a outro enquadramento teórico) na tipificação de modelos.

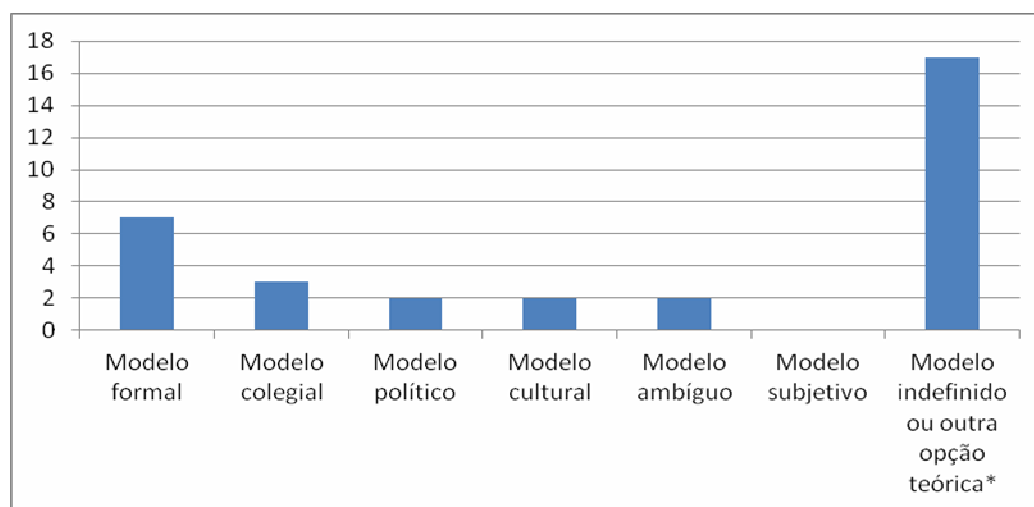


Gráfico n.º3: Distribuição dos modelos de liderança com base nos artigos científicos (2000-2010).

Particularizando a classificação das narrativas sobre liderança de acordo com as subcategorias de cada modelo, o Gráfico 4 dá-nos conta dos excertos de todos os 28 artigos.

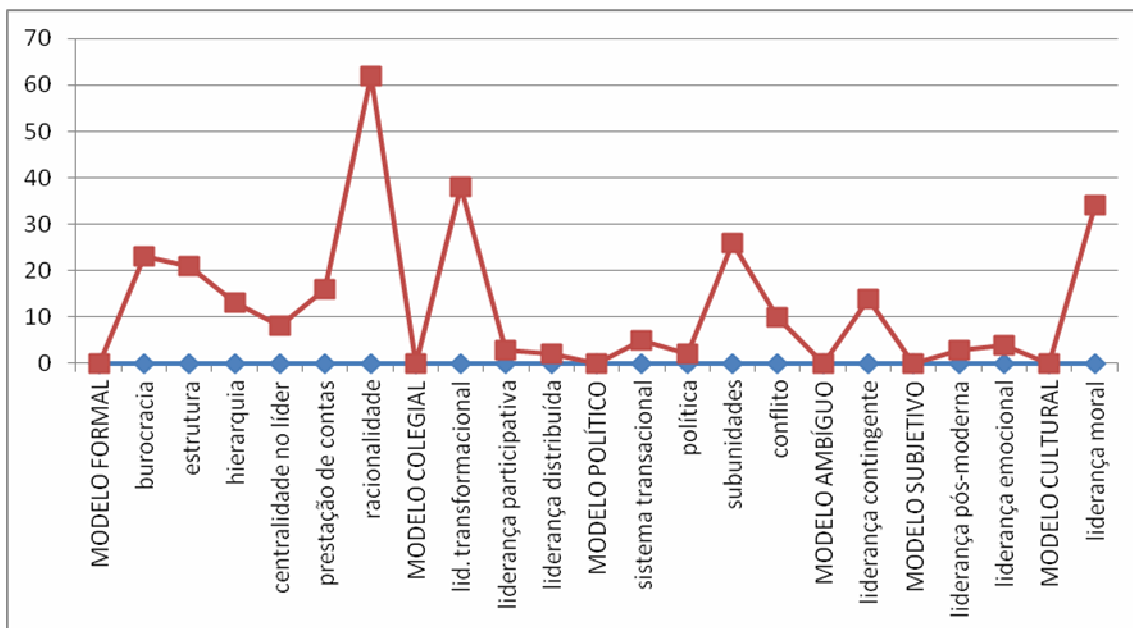


Gráfico n.º 4: Distribuição das categorias de liderança com base nos artigos (2000-2010).

Tal como acontece no caso geral, com todo o *corpus* documental, igualmente as lideranças *gestionária* e *transformacional* são as principais apontadas. Contudo, também a liderança moral surge com destaque: os autores dos artigos referem-se à cultura de escola com significativa frequência e, mesmo quando não assim denominada, à liderança moral, mas esta ligada com os outros modelos de gestão. A produtividade (termo muito utilizado no modelo formal) é entendida nas representações mentais que os sujeitos têm do líder e o compromisso com os objetivos definidos (Artigo 5).

Importa assinalar, todavia, que são vários os casos de modelo indefinido, ou seja, os autores abordam o assunto da liderança mas sem um quadro teórico definido acerca de liderança educacional.

3.3. Liderança educacional e democracia: pluralidade de sentidos

Nos artigos analisados (sobre a temática específica da liderança educacional em Portugal), a linguagem utilizada pelos autores remete frequentemente para os núcleos semânticos ‘empresa’ e ‘competitividade’, no quadro de um modelo formal, onde a democracia surge ‘oprimida’ na sua realização “pura”. No âmbito do modelo colegial, é com a liderança participativa que a democracia

tem uma relação mais comprometida, encontrando-se mais distante portanto das lideranças transformacional e distribuída. É também comum questionar-se a pseudoparticipação das escolas e agrupamentos ou as posições mal resolvidas face à identidade democrática que insistentemente se atribui a formas de liderança colegial.

A democracia enquanto modelo formal de liderança

A liderança participativa aparece, comumente, nestes contextos retóricos, com uma aceção democrática, mas sem princípios claros de liderança transformacional ou distribuída, pois a participação é vista como uma tarefa comum no contexto estrutural hierárquico (Artigo 25).

Não se verifica referência à liderança distribuída e à sua estrutura agilizada de partilha do poder e da distribuição das tarefas. A democracia é vista como extensão semântica de ‘regra’, pois os órgãos colegiais atuam num formato de “regras bem definidas, com competências bem delimitadas” (Artigo 25).

A própria autonomia surge também como imbuída de formas de modernização e de mudança não desejáveis para o ideário democrático. E é nestas contradições de sentidos que, por exemplo, se celebram os contratos de autonomia com as escolas, sendo as polissemias convenientes para que o conceito de autonomia se mantenha “procedimental” e “sujeito a um processo de ressemantização” (Artigo 25).

Acerca da polissemia, também o Artigo 10 avança com a alegoria da “estátua de pés de barro” para ilustrar os sentidos “compósitos e contraditórios” encontrados no desenvolvimento da autonomia. A autonomia, na sua forma controlada e atrofiada, é usada como forma também de burocratização: a autonomia enquanto suporte com “pés de barro” não garante sobrevivência da estrutura.

A referida modernização conduziu a “ressemantizações conceptuais” (Artigo 4) e gestação de modelos empresariais, sendo que a modernidade é vista aqui como opositora da qualidade da educação, fazendo da democracia, como já se referiu, um bode expiatório dos excessos das “transformações modernas”. Comenta-se a incompatibilidade da democracia com a modernização, com a democracia a ser entendida como antagónica ao modelo mercantil.

Noutros contextos, a democracia é a forma reguladora de autonomia, em prol dos princípios de centralização do modelo formal, aparecendo a democracia com rosto insidioso de uma “escola de

geometria variável” (Artigo 23). Os resultados e as “medidas de qualidade” (Artigo 17), ao serem o alvo da escola, tornam, segundo este autor, a democratização uma operação ‘infiltrada’ para mascarar as intenções mais gestionárias, tornando-as convidativas.

Por outro lado, a democracia aparece imiscuída numa tentativa redentora de “responsabilização democrática” (Artigo 4) como nova forma da responsabilização. Estas visões correspondem a uma espécie de ‘pós-liberalismo democrático’, que se apresenta como alternativa ao fracasso de implementação da democracia como governação e liderança eficaz.

Democracia e liderança gestionária: tensões discursivas

Interessa-nos também colher alguns dos discursos e apresentar as perspetivas concetuais dos autores face às práticas democráticas nas escolas. A democratização do ensino é mote frequente dos artigos que exploram a temática da liderança nas escolas portuguesas. Mas, a relação entre a liderança democrática e o tipo gestionário e ‘autocrático’ de gestão marcam uma das dimensões de antagonismo crítico apresentado pelos autores:

“[...] é o facto de os autores conceberem o carisma como uma dimensão perfeitamente observável, tal como eram as vertentes mais tradicionais do estudo da liderança (ex: consideração individual, valorização da tarefa, comportamentos autocráticos e democráticos)” (Artigo 13).

A associação de valores de equidade ao espírito de democratização e, nesse sentido, a oposição da democracia ao neoliberalismo educacional ou ao gerencialismo, bem como o conflito com a modernização, é outra dimensão observada. A nova versão do gerencialismo assume a responsabilização por questões como a inclusão que outrora era incompatível na agenda neoliberal e tornava o assunto uma forma de oposição em relação à democracia (Artigo 4).

Com os princípios democráticos, o gerencialismo surge com uma nova roupagem, mas não perde a sua posição submissa face à prestação de contas em que o Estado é o protagonista e vigilante. Assim, as oposições do modelo democrático ao modelo formal mantêm-se:

“[...] representar o espaço onde se jogam e confrontam, por um lado, os valores da cidadania e da participação democrática e, por outro lado, os valores do gerencialismo e da eficácia técnica, [...] que confronta os valores da democracia e da participação com os valores da eficácia e da produtividade” (Artigo 22);

“A democratização das estruturas, dos poderes e das formas de governo das escolas, como forma de afrontar a centralização política e administrativa do sistema escolar, entrava em conflito com uma agenda modernizadora e racionalizadora” (Artigo 25).

Autonomia, justiça e colaboração são também valores frequentemente referidos na semântica da democracia:

“[...] o funcionamento democrático das escolas e o primado da justiça e da equidade do serviço público de educação” (Artigo 16);

“[...] não conseguimos nesta conjuntura observar com a regularidade esperada os termos democracia, participação, igualdade de oportunidades, etc., no vocabulário registado e relatado dos atores desta escola. Para além do mais, foi neste período que deduzimos uma menor participação ativa dos atores no Conselho Pedagógico, que embora presentes fisicamente parecem ter diminuído a frequência das suas intervenções” (Artigo 11);

“[...] uma escola pública alicerçada nos valores democráticos e participativos” (Artigo 21).

Todavia, um dos paradoxos, que já comentámos, acerca da democracia ocorre na sua relação próxima com as ‘regras’:

“A aprendizagem das regras democráticas e do seu potencial emancipatório não foram suficientes neste contexto para afrontarem a tradição legalista e normativista, tendo-nos levado, por conseguinte, a concluir que esta escola operou precocemente a normalização educativa” (Artigo 11);

“[...] existe uma cultura de *governança democrática* que fornece os princípios organizadores particulares e regras do jogo que orientam o discurso, a negociação e a tomada de decisão em qualquer rede ou comunidade de políticas” (Artigo 20).

Por outro lado, a democracia, enquanto predicativo da liderança escolar, surge como um dos versos de uma realidade de gestão em que o reverso de democracia é a força, simbolizada pela competitividade e eficácia:

“O processo de individualização da liderança, marcado por um perfil simultaneamente “forte” e “democrático”, parece, numa primeira leitura, sugerir uma conciliação entre os valores da competitividade e eficácia, que exigem uma gestão de tipo “cerebral e sinóptica” e os valores da cidadania democrática” (Artigo 24).

Comumente, a liderança mais democrática está relacionada com as práticas colaborativas, que se identificam na liderança de tipo participativo:

“As práticas democráticas, colegiais e participativas, *à solta* logo a partir dos primeiros dias, eram objeto de reconhecimento, mas também de uma tentativa de regulação genérica, procurando assegurar a autoridade do Governo e os poderes de direção das escolas por parte do Ministério” (Artigo 25).

Esta seleção de discursos (presentes nos artigos analisados), assim exposta, manifesta uma visão da noção de democracia enquanto capacidade plural de sentidos que denotam ambiguidade.

O mesmo poderíamos dizer dos próprios discursos legais que, não estando aqui em exame, quando abordam necessidades democráticas, nem sempre as expandem, apenas as transformam (não no sentido colegial) em formas de controlo, restringindo, frequentemente, a força da liderança democrática à expressão da alegoria (conhecida mas abstrata, sem prova real).

Considerações finais

A democracia aparece, então, no quadro das investigações sobre liderança e gestão escolar, com duas facetas aparentemente contraditórias: ora é adjuvante de processos autonómicos, ora se encontra como subserviente da estrutura formal e da lógica gestionária.

Como subserviente, a retórica da “democracia” pode estar ao serviço de políticas de reposição do controlo e da burocracia (Barroso, 2000; Lima, 2010). Referindo-se à democracia, no Artigo 23, abordam-se as ‘edições da democracia’ presentes ao longo do percurso histórico escolar, fazendo dela uma ‘categoria em emergência’ e um sinónimo pouco esclarecido da modernização. Esta, a modernização, é retomada por diferentes autores como forma prejudicial à estabilidade concetual na área de administração educacional e a democracia surge simultaneamente como produto e *vítima* dos excessos da modernidade aplicada à gestão. Nesses excessos, uma das situações aludidas é a tentativa democrática de atender a todos os interesses como se significassem multiplicidade de ideias a considerar. Isto impede processos de negociação que se podem entender como desafios à cultura colaborativa.

Democracia, autonomia e participação foram termos centrais neste trabalho, de forma a perceber as dicotomias e as relações de contiguidade entre eles. Em diferentes momentos (de acordo com os autores), tais conceitos variam nas relações entre si. É da verificação dessas relações que se percebe a ‘localização’ das práticas democráticas no modelo formal ou no colegial. As obsessões semânticas (Artigo 3) presentes nos discursos críticos sobre liderança (em análise pelos autores) remetem com frequência para ‘autonomia’, ‘mudança’, ‘flexibilidade’ e ‘trabalho em rede’. Foi isto que deu origem ao desejado do ideário transformacional, confundido numa lógica de trabalho democrático. Contudo, nessa lógica, inesperadamente, ‘protagonistas’ e ‘vigilantes’ (Artigo 11) mantiveram a centralização do poder e das práticas na escola, perdendo-se o objetivo de equidade e colaboração inicialmente desejados. Também, uma conceção de liderança democrática focada em estratégias que se impliquem no processo de ensino e aprendizagem, no quadro de uma liderança mais *instrucional* (Costa & Figueiredo, 2012), mas de vertente participava e transformacional, não constituiu centralidade dos discursos abordados.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia. In J. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (Org.). *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares*. Aveiro: Univ. de Aveiro, pp. 165-183.
- Bush, T. (2011). *Theories of Educational Leadership and Management*. London: Sage.
- Castanheira, P. e Costa, J. (2011). In search of transformational leadership: a (meta)analysis focused on the Portuguese reality. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 5, 2012-2015 [<http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.04.045>].
- Costa, J. et al. (2011). Projecto ELO – Observatório de Liderança Educacional: mapeamento do quadro conceptual de análise. In C. Reis e F. Neves (Coord.). *Livro de Atas do XI Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Instituto Politécnico da Guarda, pp. 307-311 [http://www.ipg.pt/11congresso-spce/atas_SPCE2011_volume1.pdf].
- Costa, J. e Figueiredo, S. (2012). Liderança instrucional e currículo: uma análise focada nas escolas do ensino secundário. In Marlucy Paraíso, Rita Vilela e Shirlei Sales (Orgs.). *Desafios Contemporâneos sobre Currículo e Escola Básica*. Curitiba: Editora CRV, pp. 99-112.
- Leithwood, K., Jantzi, D., e Steinbach, R. (2003). *Changing Leadership for Changing Times*. Berkshire: Open University Press.
- Lima, L. (2010). Director de escola: subordinação e poder do líder executivo eficaz. A emergência do Director da escola: questões políticas e organizacionais. In J. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (Org.). *A Emergência do Director da Escola: questões políticas e organizacionais*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.47-63.
- Woods, P. (2005). *Democratic Leadership in Education*. Londres: Paul Chapman Publishers.

Apêndice

Artigos (2000-2010) do corpus do Observatório de Liderança Educacional

Nº Artigo	Ano	Tema geral
Artigo 1	2000	Especialização docente
Artigo 2	2001	Políticas educativas
Artigo 3	2001	Discurso científico em educação
Artigo 4	2001	Autonomia e avaliação
Artigo 5	2001	Tecnologias de autonomia
Artigo 6	2002	O presidente e o administrador escolar
Artigo 7	2002	Poder do diretor 1.º ciclo
Artigo 8	2003	Administração 1.º ciclo
Artigo 9	2004	Autonomia e escola pública
Artigo 10	2004	Assembleia de Escola
Artigo 11	2005	Gestão democrática
Artigo 12	2006	Liderança transformacional no público e privado
Artigo 13	2007	Modelo colegial e liderança transformacional
Artigo 14	2007	Formação em administração educacional
Artigo 15	2007	Racionalidades e democracia
Artigo 16	2007	Papel do presidente e políticas de educação
Artigo 17	2007	Práticas do quotidiano do diretor escolar
Artigo 18	2008	Liderança e perspetiva dos alunos
Artigo 19	2008	Poder no conselho pedagógico
Artigo 20	2008	Tipos de regulação e ação pública
Artigo 21	2008	Entreposto cultural
Artigo 22	2008	Regulação cultural
Artigo 23	2009	Democratização
Artigo 24	2009	Democracia e liderança
Artigo 25	2009	Democratização

Artigo 26	2009	Racionalidade instrumental
Artigo 27	2010	Supervisão
Artigo 28	2010	Direção por valores

**PARCERIAS EM EDUCAÇÃO: SIGNIFICADOS, ATORES E PERCURSOS NO CONTEXTO DE TRÊS
PROJETOS**

Adriana Ferreira – ferreira.a@ua.pt

Luciana Mesquita – luciana.mesquita@ua.pt

Helena Teixeira – helena.teixeira@ua.pt

Nilza Costa

Centro de Investigação “Didática e Tecnologia na Formação de Formadores” /

Universidade de Aveiro

Resumo

Três projetos da pós-graduação são apresentados neste artigo. Com as suas particularidades, propõem-se dialogar quanto aos significados, atores e percursos das parcerias em educação. De uma revisão sistemática da literatura emergem formas de diálogo individualizado com estudos empíricos realizados. Sequencialmente, parte-se para um diálogo final onde os três projetos, pela mão das suas autoras, “olham” uns para os outros, “comunicam” e se questionam.

Palavras-chave: Parceria educativa; Redes; Trabalho colaborativo

1. Introdução

Num contexto em que se discute a perda da centralidade da sala de aula como espaço único e legítimo de se desenvolver a ação educativa (Lima, 2007), assumem relevo iniciativas ancoradas na constituição de redes que suportam uma formação educacional global dos indivíduos.

Endereçando um olhar sistémico sobre o trabalho educativo, a constituição de parcerias entre diferentes agentes tem-se colocado como uma abordagem holística a problemas comuns identificados, em contraponto a perspetivas fragmentadas de tratamento dos mesmos (Vargas-Moniz & Morgado, 2010). Na mesma linha de pensamento coloca-se a importância na manutenção

de uma prática de trabalho colaborativo, baseada no potencial que diferentes perspetivas e especialidades de distintos investigadores (atores) pode trazer ao problema social / educativo (Ritchie, 2007). Numa aceção mais ampla, as parcerias e as redes educativas podem ser concebidas como novas formas de organização e gestão do sistema educativo, na medida em que podem estabelecer-se como núcleos intermediários de poder decisório, situados entre um nível macro, de políticas governamentais, e um nível micro, de políticas locais materializadas no contexto de cada instituição educativa / formativa (Instance & Kobayashi, 2003). Nesse contexto, importa lançar um olhar sobre as parcerias que têm sido estabelecidas no campo educativo, no sentido de analisar os percursos que têm vindo a ser desenvolvidos nesse âmbito.

A partir deste enquadramento, pretende-se, com este texto: a) apresentar resultados de uma análise sistemática de literatura dedicada a uma leitura crítica de estudos empíricos portugueses e internacionais sobre parcerias estabelecidas no campo educativo; e b) dar a conhecer três projetos que se ancoram na noção de parceria para construir propostas de intervenção em três diferentes áreas do campo educativo: arte, formação de professores e saúde. Tenciona-se, assim, compreender significados que vêm sendo construídos em / sobre parcerias, desvelar os agentes que as estabelecem e investigar os objetivos que assumem para os seus intervenientes. Da mesma forma, espera-se estabelecer um contexto mais amplo de discussão dos três projetos conduzidos no âmbito de programas de pós-graduação da Universidade de Aveiro e, em última análise, refletir sobre caminhos que vêm sendo percorridos em direção a uma formação educacional ampla, que rompe os limites das escolas para se estabelecer no contexto relacional entre instituições e entre pessoas.

O texto seguidamente apresentado encontra-se estruturado em duas grandes partes: uma primeira parte onde serão abordadas questões de ordem metodológica e orientações teóricas, fruto da revisão sistemática da literatura proposta e com incidência nas sub-áreas em estudo; e uma segunda parte que incidirá sobre a reflexão dialogada de como três propostas de projetos de investigação individuais se (inter)cruzam no campo educacional, tecendo alguns questionamentos finais.

2. Parcerias educativas no âmbito da saúde, da arte e da formação de professores: uma reflexão dialogada sobre três projetos de investigação

A tónica conferida às *parcerias em educação*, neste texto, assume uma função dupla. Em primeiro lugar, representa o vértice que une os três projetos de investigação e intervenção conduzidos pelas autoras em diferentes vertentes campo educativo: “A Arte na Educação potenciada pela permeabilização de *muros* institucionais: as parcerias na aproximação de contextos educativos formais e não formais”; “Desenvolvimento curricular e profissional nos espaços e tempos do trabalho colaborativo: um olhar sobre os departamentos de línguas das escolas”; e “Cuidadores informais de idosos dependentes no domicílio: diagnóstico das necessidades e estratégias de intervenção em São Miguel - Açores”. Trata-se noção cuja presença se mostra mais evidente no primeiro projeto e que procura abrigo e significado nos dois últimos. Em segundo lugar e como decorrência da propriedade transversal que possuem, as parcerias surgem, aqui, como um móbil para a pesquisa e reflexão, um tema cuja exploração permitirá compreender melhor as bases dos projetos que são dados a conhecer, nas suas especificidades e naquilo que os tornam semelhantes.

Nesse sentido, propomo-nos criar um espaço à análise e à reflexão sobre o que tem vindo a ser desenvolvido nesta área nos últimos cinco anos. Para tal, recorreremos a uma revisão de literatura com o objetivo de criar um pequeno espólio de sustentação teórica como base para um diálogo com os três projetos específicos. Deste modo, delineamos, a partir do tema geral *parcerias educativas: significados, contextos e atores*, o objetivo geral de identificar e analisar as principais tendências reveladas por estudos empíricos realizados sobre parceria em educação, especificamente no que diz respeito:

- ao(s) significado(s) que assume(m) nos diferentes contextos estudados;
- aos contextos em que são estabelecidas;
- às finalidades com que são constituídas;
- aos atores envolvidos; e
- às mais-valias e aos constrangimentos descritos nos processos de constituição e manutenção das relações de parceria.

Os contextos educativos pesquisados abrangeram três grandes áreas temáticas: arte na educação, formação de professores e educação para a saúde. A escolha por essas áreas justifica-se pelo facto de enquadrarem os três projetos apresentados em diálogo com cada síntese realizada.

Os processos de busca e seleção dos textos empíricos nas diferentes áreas foram pautados por um núcleo princípios comuns, de modo que foram considerados estudos empíricos publicados entre 2006 e 2012, cujo processo de publicação tenha incluído a avaliação por pares (*peer-reviewed*). A partir destas balizas gerais, para cada área foram ainda acrescidas especificidades no processo de seleção dos textos, traduzidas em critérios de inclusão e exclusão próprios.

De seguida apresentamos o percurso realizado até à obtenção desse espólio, bem como uma reflexão dialogada, subjacente e transversal aos projetos de investigação individual apresentados, que com ele pudemos estabelecer.

2.1 A Arte na Educação: que lugar para a(s) parceria(s)?

A Arte é diversas vezes tida como um meio de promoção da Educação. Ultrapassa a «simple administração de conhecimentos, [visa] o aperfeiçoamento da percepção e da actividade simbólica [e] o desenvolvimento dos instrumentos básicos do pensamento: sentimentos, imagens, palavras, ideias» (Sousa, 2003, p. 83). Aliada muitas vezes a contextos educativos não formais (como Museus), o papel da arte na educação atenta à importância da arte «na mediação entre os seres humanos e o mundo, apontando um papel de destaque para a arte/educação: ser a mediação entre a arte e público [e coloca o museu como] lugar experimental dessa mediação» (Barbosa, 2009, p.13).

Nesse contexto, o estabelecimento de parcerias educativa assume relevância (Ritchie, 2007; Wasonga, Rari & Wanzare, 2011), no sentido de aproximar contextos educativos formais e não formais e de conceber novas formas de gestão do sistema educativo (Instance & Kobayashi, 2003). No que respeita às parcerias que envolvem museus, foco específico deste projeto, Callanan (2011) ressalta ainda mais-valias trazidas para a criança por constituírem oportunidades de aprendizagem em contextos sociais e potenciar o desenvolvimento cognitivo.

Das diversas linhas de pensamento que orientam a definição de parceria, conceito que Martins (2009) denomina dinâmico e ao qual estão associadas características de participação, corresponsabilização, colaboração e comunicação, envolvidas num trabalho que se pressupõe ser conjunto, em equipa. A chamada à participação e colaboração das instituições e dos atores em

tornos de projetos comuns é uma forma de invocar a comunidade educativa à discussão e ao envolvimento ativo e refletido dos diversos atores na educação e no desenvolvimento de todos e de cada um.

“A Arte na Educação potenciada pela permeabilização de *muros* institucionais: as parcerias na aproximação de contextos educativos formais e não formais” é uma proposta de projeto de investigação construída para integração e desenvolvimento no âmbito do Programa Doutoral em Educação da Universidade de Aveiro. Enquanto projeto de investigação, parte dos seguintes pressupostos de trabalho: (a) a arte na educação como meio potenciador da aproximação entre contextos educativos formais e não formais, bem como na promoção de aprendizagens e no desenvolvimento global da criança; e (b) o estabelecimento de parcerias interinstitucionais como possibilidade de aproximação entre contextos educativos. Das diversas inquietações, uma coloca-se como questão de partida: *como aproximar contextos educativos formais e não formais, por via do estabelecimento de parcerias, no âmbito da Educação através da Arte?*

É com base no exposto que apresentamos uma reflexão em torno das potencialidades/constrangimentos das parcerias enquanto veículo de aproximação de espaços educativos, seus atores e respetivos impactos nas práticas educativas e aprendizagens, seguida do percurso de pesquisa, bem como dos textos emergentes dessa mesma busca. Para terminar, uma breve síntese reflexiva acerca destes últimos.

2.1.1 Caminhos da pesquisa

A iniciação no processo de pesquisa por textos de sustentação à análise proposta compreendeu vários momentos e decorreu de acordo com as seguintes etapas:

1. Busca junto de um investigador sénior por métodos e recursos de pesquisa, da qual surgiram as primeiras sugestões de palavras-chave no âmbito da temática aqui enfatizada;
2. Concretização das pesquisas através de palavras-chave como: arte na educação; parcerias educativas; parcerias museu-escola-universidade; redes educativas; trabalho colaborativo em educação; parceria, arte e educação.
3. Pesquisas realizadas com recurso às bases de dados *ERIC*, *Web of Knowledge* e *Dialnet*. Como ferramenta auxiliadora desta etapa funcionou a plataforma de pesquisa vinculada

à instituição de acolhimento das investigadoras, denominada *B-on* (Biblioteca do Conhecimento Online).

No que concerne à seleção dos cinco textos analisados (Quadro 1), a mesma teve por base os critérios gerais enunciados anteriormente e os seguintes critérios específicos:

Inclusão

- Estudos relacionados com o tema geral em exploração;
- Língua(s) de escrita familiar às autoras, nomeadamente: Português, Inglês e Espanhol;
- Textos cuja versão integral se encontrasse disponibilizada.

Exclusão

- Textos onde a parceria fosse entendida como constituição de relacionamentos afetivos;
- Estudos que se constituem como produto de parceria(s) mas cujo escopo não inclui uma reflexão sobre parceria.

Autor(a/es/as)	Ano	Título	Nome da Publicação	País do Estudo
Carr, Margaret; Clarkin-Phillips, Jeanette; Beer, Alison; Thomas, Rebeca; & Waitai, Maiangi	2012	Young children developing meaning-making practices in a museum: the role of boundary objects	Museum Management and Curatorship	Nova Zelândia
Feagan, Robert; & Rossiter, Katherine	2011	University-community engagement: a case study using popular theatre	Education + Training	Canadá
Miele, Eleanor; & Shanley, Deborah	2010	Online teacher education: a formal-informal partnership between Brooklyn College and the American Museum of Natural History	The New Educator	Estados Unidos

Aquino, Adriana E.; Kelly, Angela M.; & Bayne, Gillian U.	2010	Sharing our teachers: the required graduate class at the American Museum of Natural History for Lehman College	The New Educator	Estados Unidos
Griffiths, Morwenna; & Wolf, Felicity	2009	The Nottingham apprenticeship model: schools in partnership with artists and creative practitioners	British Educational Research Journal	Reino Unido

Quadro 1: Estudos selecionados no âmbito da arte na educação.

2.1.2 Síntese

Tendo por base os pontos de análise dos textos enunciados no Quadro 1, foi possível verificar que, de uma forma geral, os contextos e atores envolvidos em ambientes de parceria são similares. Vão desde instituições educativas formais (escolas universidades e jardins de infância) a entidades educativas e/ou culturais (museus e teatro). De referir que estas mesmas parcerias dificilmente seriam concretizáveis sem a participação e interação de atores educativos (crianças, estudantes, professores, educadores, artistas ou profissionais criativos, entre outros).

A(s) parceria(s) colocam-se, na maioria dos casos, como um processo institucionalizado e resultado de demandas por vezes estatais (Griffiths & Woolf, 2009) outras vezes institucionais (Aquino, Kelly, & Bayne, 2010; Miele & Shanley, 2010; Feagen & Rossiter, 2011). Todavia, entender parceria somente como um processo meramente protocolar seria reduzir amplamente aquilo que podem ser as suas finalidades. A(s) parceria(s), como refletem os cinco textos, podem ocorrer numa sentido mais implícito (Carr, Clarkin-Phillips, Beer, Thomas, & Waitai, 2012), onde os atores educativos envolvidos colaborativamente num projeto comum agem como parceiros, do que explícito, ou seja, com recurso à formalização de ações.

Em relação aos objetivos, percebe-se uma tendência transversal a quase todos os textos. A parceria, mesmo quando nomeada como tal, tem em vista propor motores de trabalho(s) relacionados com o ensino e a aprendizagem não circunscrita apenas ao contexto formal de sala de aula (Aquino, Kelly, & Bayne, 2010; Miele & Shanley, 2010; Feagen & Rossiter, 2011; Carr, Clarkin-Phillips, Beer, Thomas, & Waitai, 2012). Quando circunscrita meramente ao espaço escolar, a tónica,

no caso concreto de Griffiths & Woolf (2009) para aplicação de modelo pedagógico, continua a ser a percepção do impacto do(s) trabalho(s) em colaboração entre professores e artistas, ou profissionais criativos, nas aprendizagens e desenvolvimento dos estudantes.

No que concerne à exposição de potencialidades e constrangimentos, apenas alguns trazem à discussão estes últimos. De entre o leque reduzido de constrangimentos apresentados são exemplo:

- Cultura institucional de cada entidade parceira - hierarquias; agendas; procedimentos e responsabilidades – requer uma fase de negociação e ajustes (Miele & Shanley, 2010);
- Orçamentos limitados por parte de algumas instituições (Griffiths & Woolf, 2009);
- Falta de recursos e tempo para a planificação em colaboração (*Ibidem*).

Como potencialidades mais evidenciadas ao longo dos textos apresentam-se:

- Quando o conhecimento, as práticas de construção de significados e as disposições de aprendizagem são tecidas conjuntamente com comunidades ou contextos, os aprendentes são convidados a:
 - a) Explorar o que é o mesmo e o que é diferente entre contextos familiares e não familiares;
 - b) Reconhecer e ser curioso por perspetivas alternativas;
 - c) Desenvolver perícia e atenção para pistas relevantes;
 - d) Personalizar a sua experiência numa variedade de meios inovadores e disfrutar de diálogos nos quais se interrogam e partilham significados (Carr, Clarkin-Phillips, Beer, Thomas, & Waitai, 2012);
- Conexão e diluição de barreiras sociais, bem como noção de inclusão e aprendizagens de flexibilidade e criatividade (Feagen & Rossiter, 2011);
- Formação dos participantes da parceria - professores; estudantes e investigadores/profissionais do museu (Miele & Shanley, 2010);
- Os museus na promoção da aprendizagem autodirigida (Aquino, Kelly, & Bayne, 2010);
- Desenvolvimento de conhecimento (pedagógico) sobre como os alunos aprendem em determinados contextos (*Ibidem*);
- Aprendizagens potenciadas pela participação ativa do estudante e guiada pelos professores e artistas; reflexo positivo nos estudantes ao nível das aprendizagens formais, não formais e de monitorização do próprio projeto (Griffiths & Woolf, 2009).

Da breve análise aos textos invocados insurgem pistas que corroboram a ideia de que na(s) ou a partir da(s) parceria(s) podem efetivamente encontrar-se potencialidades, de entre as quais se coloca o alcance de resultados/impactos positivos quer na aproximação de espaços educativos, quer dos atores que constituem a relação educativa. Sem nunca esquecer, claro, que em qualquer tipo de parceria os atores parceiros e participantes são a parte fundamental para o desenvolvimento e efetivação real da mesma. Outra mais-valia parece ser o impacto positivo que projetos desenvolvidos ao abrigo de parceria(s), suportada(s) e fundamentada(s) na colaboração e participação em rede dos participantes diretos, têm nas aprendizagens e desenvolvimento dos atores indiretos (estudantes), e por indiretos entenda-se os indivíduos cuja participação direta no desenho e planificação do projeto não foi verificada. Assim, parece insurgir uma tendência que aponta para as potencialidades da aposta na(s) parceria(s) como veículo de aproximação de contextos educativos formais e não formais, onde a potencialização da arte na educação poderá funcionar como condutor permeabilizante de *muros* institucionais.

2.2 Parcerias educativas no âmbito da formação de professores: uma reflexão dialogada

Um enquadramento da temática das parcerias educativas no âmbito da formação de professores põe em evidência, logo à partida, as relações estabelecidas entre escolas e universidades no contexto de estágios integrados em cursos de formação inicial de docentes. É nesse sentido que, ao convocar estudos empíricos para os diálogos a serem estabelecidos nesta secção, os que se contextualizavam na formação inicial de professores constituiu a grande maioria nos resultados das pesquisas.

Não intencionando contrariar a tendência, mas apenas trazer à luz um tema menos abordado em estudos empíricos, esta secção debruça-se sobre a formação contínua/continuada de professores para apresentar uma reflexão dialogada entre uma amostra de tais estudos e um projeto de investigação em curso que se apoia, ainda na procura de equilíbrio, numa noção emergente de parceria, “Desenvolvimento curricular e profissional nos espaços e tempos do trabalho colaborativo” (SFRH/BD/72518/2010).

O processo de seleção dos textos para o diálogo orientou-se pelo objetivo específico de *analisar, em estudos empíricos, significados, condicionantes, finalidades e atores envolvidos na constituição de parcerias no âmbito da formação contínua de professores*. A partir deste fim e das diretrizes gerais deste trabalho, foram definidos os seguintes critérios de busca e seleção:

- a) espaço de pesquisa constituído por bases de dados eletrónicas variadas, preferencialmente filiadas a países lusófonos, anglófonos e espanhóis. Com esta orientação, foram utilizadas as seguintes bases de dados: Scielo, Dialnet e ERIC.
- b) pesquisa por palavras e expressões derivadas do tema específico. Com base nessa premissa, os vetores de busca traduziram-se nas palavras-chave “parceria(/s)”, “educação”, “formação de professores” e nos thesaurus terms da base ERIC “partnerships in education” e “teacher education”.
- c) utilização de balizas temáticas, traduzidas em critérios de inclusão e exclusão.

Após as pesquisas realizadas e com os resultados em mãos, iniciou-se a leitura dos resumos disponíveis, procurando textos a serem lidos na íntegra, posteriormente. A adoção dos critérios mostrou-se necessária no sentido de focar estudos que incidiam sobre o tema em análise nesta secção.

Nesse sentido, foram considerados estudos que: I) focavam o trabalho docente no ensino básico e/ou secundário; II) centravam no desenvolvimento de iniciativas que incluíam professores em serviço e III) incluíam temas relacionados com aprendizagem/desenvolvimento profissional dos atores envolvidos. Por outro lado, foram desconsiderados textos que: I) encontravam-se indisponíveis na versão completa; II) focavam a formação para parcerias e III) sustentavam-se numa noção de parceria como relação colegial estabelecida no âmbito de um mesmo contexto de trabalho, assumindo, assim, o sinónimo de trabalho colaborativo.

Para esta secção, os textos foram objeto de uma nova compilação, de modo a serem selecionados cinco cuja análise é exposta a seguir. Deste modo, para a seleção final foram considerados os estudos: I) representantes de diferentes contextos nacionais; II) de data de publicação mais recente e III) em cuja parceria retratada participem atores variados. O resultado pode ser consultado no Quadro 2, que expõe a lista dos estudos selecionados para diálogo.

Autor(a/es/as)	Ano	Título	Nome da Publicação	País do Estudo
Yerrick, Randy; & Beatty-Adler, Danielle	2011	Addressing equity and diversity with teachers through informal science institutions and teacher	Journal of Science Teacher Education	Estados Unidos

		professional development		
Brandon, Toby; & Charlton, Joyce.	2011	The lessons learned from developing an inclusive learning and teaching community of practice	International Journal of Inclusive Education	Reino Unido
Fonseca, Alessandra; Pereira, Bárbara; Pagliosani, Paulo, Roberto; & Bitencourt, Volney	2010	Um mundo à beira mar, curso de capacitação e alternativas didáticas, uma parceria com a escola do mar	EXTENSIO, Revista Eletrônica de Extensão	Brasil
Guével, Marie-Renée; & Jourdan, Didier	2009	Assessment of a national network: the case of the French teacher training colleges' health education network	Health Education Research	França
Laferrière, Tèrese, Erickson, Gaalen, & Breuleux, Alain.	2007	Innovative models of web-supported university-school partnerships	Canadian Journal of Education	Canadá

Quadro 2: Estudos selecionados no âmbito da formação de professores.

2.2.1 Síntese

Uma primeira apreciação dos estudos selecionados pode ser feita sob o ponto de vista da autoria que os subscrevem. Trata-se, na totalidade, de textos elaborados em processos partilhados de autoria, o que leva a questionar, em um primeiro momento, se tais processos já seriam manifestações das parcerias que retratam.

Observando o estatuto profissional dos autores, constatamos que todos possuem filiações a instituições de ensino superior, seja como investigador(a), seja como investigador(a) e professor(a)/formador(a) em simultâneo. Nesse sentido, a considerar o estatuto dos autores face à

diversidade de instituições e atores que se apresentaram nos processos de parceria retratados, podemos concluir que tais parcerias não se estenderam à constituição da autoria dos textos.

Exposta uma breve caracterização da autoria, resta explorar os processos de parceria que foram objeto de estudo, procurando destacar neles os contextos em que surgiram, os seus atores e as condicionantes que se apresentaram. Como síntese, importará refletir sobre os significados que as diferentes parcerias retratadas assumiram nos respetivos espaços e tempos em que surgiram.

No que diz respeito aos contextos em que foram constituídas, as seguintes realidades são apresentadas:

- Desenvolvimento de projetos de formação para professores em temáticas específicas (Brandon & Charlton, 2011; Fonseca, Pereira, Pagliosan, & Bitencourt, 2010; Guével & Jourdan, 2009);
- Suporte a programas/projetos de formação inicial e contínua de professores (Laferrière & Breuleux, 2007); e
- Desenvolvimento conjunto de programas/módulos de aprendizagem para alunos (Laferrière & Breuleux, 2007; Yerrick & Beatty-Adler, 2011).

Ainda que nem sempre tenham sido bem especificados, os atores que se apresentam na construção e manutenção das parcerias estão instituições de ensino superior (Brandon & Charlton, 2011; Fonseca, Pereira, Pagliosan, & Bitencourt, 2010; Guével & Jourdan, 2009; Laferrière, Erickson, & Breuleux, 2007), escolas (Yerrick & Beatty-Adler, 2011; Brandon & Charlton, 2011; Guével & Jourdan, 2009; Laferrière, Erickson. & Breuleux, 2007), um museu-aquário (Yerrick e Beatty-Adler, 2011), um órgão governamental de administração educacional (Fonseca, Pereira, Pagliosan, & Bitencourt, 2010), cientistas (Yerrick & Beatty-Adler, 2011), organizações locais de saúde (Guével & Jourdan, 2009) e instituições de diferentes áreas educativas, formais e informais, irmanadas por um ideal de aprendizagem inclusiva (por exemplo, centros de aprendizagem de adultos, iniciativas de aprendizagem em serviço e de ensino prisional) (Brandon & Charlton, 2011).

No que diz respeito às mais-valias associadas aos diferentes processos de parceria, ressaltam-se, de modo geral:

- Oferta de experiências de aprendizagem práticas e contextualizadas no dia-a-dia;
- Mais apoio na inclusão de alunos com *backgrounds* sociais e económicos pouco favorecidos em experiências de aprendizagem significativas;
- Difusão de oferta formativa a professores, descentralizando as mesmas das universidades;

- Florescimento de trabalhos multidisciplinares pela conjugação dos diferentes atores que se associam em parceria – visão multifacetada dos processos de ensino e aprendizagem conducente a uma construção coletiva de conhecimento sobre os mesmos;
- Estabelecimentos de dinâmicas de reflexão colaborativa sobre o ensino (admitindo que as mesmas possam levar à sua melhoria);
- Maior integração entre teoria e prática na formação de professores.

Também são associadas como mais-valias o destaque que temas específicos assumem no contexto das parcerias, como a educação para a saúde (Guével & Jourdan, 2009), a aprendizagem inclusiva e para a inclusão (Brandon & Charlton, 2011) e as potencialidades educativas das novas tecnologias de informação e comunicação (Laferrière & Breuleux, 2007).

Quanto aos fatores associados a constrangimentos interpostos no desenvolvimento das parcerias estão, sobretudo:

- Pouca adesão dos professores implicados nas parcerias interinstitucionais;
- Conceção docente de cumprimento do currículo, que encaminhou uma pouca abertura a pedagogias alternativas;
- Problemas de comunicação entre os atores envolvidos, no que diz respeito a significados atribuídos e ao entendimento dos papéis a desenvolver no âmbito das atividades;
- Administração das diferentes formas de envolvimento nas atividades;
- Concertação entre as diferentes agendas em jogo nas relações estabelecidas;
- Dispersão geográfica dos parceiros.

É de se destacar também que foram levantados, como desafios, fatores relacionados com a manutenção de um modo de trabalho liberto de papéis fixos e de relações de poder instaladas (Brandon & Charlton, 2011) e com a sustentabilidade das relações iniciadas com as parcerias (Laferrière, Erickson, & Breuleux, 2007).

Face aos dados até então discutidos, resta questionar: que significados assumiram as parcerias nos diferentes contextos estudados?

A ideia geral que perpassa todos os estudos é a associação entre diferentes instituições para atingir finalidades específicas e delimitadas no tempo (Fonseca, Pereira, Paglioson, & Bitencourt, 2010; Yerrick & Beatty-Adler, 2011), ou projetadas para uma duração indefinida (Brandon & Charlton, 2011; Guével & Jourdan, 2009; Laferrière, Erickson, & Breuleux, 2007). Tal associação, por vezes, é incidente sobre um contexto de aprendizagem híbrido, porque congregador de diferentes realidades organizacionais e de práticas profissionais, ou, simplesmente, é considerada uma

associação entre teoria e prática, sobretudo em parcerias nas quais estão envolvidas universidades, instituições ainda consideradas única instância de construção de conhecimento.

2.2.2 Parceria educativa no percurso singular do projeto “Desenvolvimento curricular e profissional nos espaços e tempos do trabalho colaborativo”

Com a génese nos ideais de colaboração plantados por um projeto predecessor, mais vasto no tempo e nos contextos envolvidos, *Línguas e Educação: construir e partilhar a formação* (PTDC/CED/68813/2006; FCOMP-01-0124-FEDER-007106), o projeto convocado nesta secção herda o escopo mais amplo de estimular o desenvolvimento de uma cultura de colaboração entre investigação, formação e ação profissional no âmbito da educação em línguas. Para atingir este fim, procura construir conhecimento sobre as práticas de colaboração existentes nas escolas para, a partir de uma ação conjunta de reflexão, em que são convocados professores de línguas, coordenadores de departamentos em escolas básicas e secundárias, formadores e investigadores, identificar espaços de manobra para o desenvolvimento de projetos de educação e formação no contextos dos departamentos de línguas das escolas.

Tais ações situam-se no campo de ação dos três grandes objetivos investigativos do projeto, que são: (a) caracterizar espaços e tempos ocupados pelo trabalho colaborativo no quotidiano docente e em projetos de formação profissional centrados nas escolas; (b) analisar características institucionais e posturas profissionais associadas à criação e manutenção de contextos educacionais colaborativos; e (c) construir conhecimento sobre articulações possíveis entre colaboração, desenvolvimento profissional e a criação de espaços de articulação curricular na educação em línguas.

Trata-se de um projeto que se fundamenta em uma noção de parceria emergente e não antecipada, em que universidade e escolas assumem-se como instâncias legítimas de construção de conhecimento em educação.

2.3 Educação para a saúde

A educação em saúde é um processo de ensino-aprendizagem que visa a promoção da saúde, sendo o profissional dessa área o principal mediador para que isso ocorra. Uma educação

permanente em saúde, tanto em contextos formais ou informais, é um modelo de intervenção com um grande potencial, que tem alcançado visibilidade ao longo do tempo, tanto a nível das instituições governamentais, como dos próprios utentes que diretamente ou indiretamente usufruem de todo este processo interventivo (Dias, Silveira & Witt, 2009).

Este tipo de intervenção, pode ser considerada como capaz de produzir e transferir conhecimento, mobilizar, circular, valores e sentimentos, já que estas intervenções, se instalam em instituições, sobre grupos com a sua própria dinâmica de liderança, legitimidade e influência (Rovere, 1994).

A dinâmica utilizada na educação para saúde associada a parcerias, leva a que esta área seja desenvolvida em equipas multidisciplinares e/ou multiprofissionais e entre várias instituições, abrangendo vários nichos da população, seja qual for o estrato social, económico e profissional.

O trabalho aqui desenvolvido baseia-se numa revisão da literatura, realizada no período entre julho a setembro de 2012, no qual foram consultados artigos científicos de várias bases de dados, como ERIC, ISI Web of knowledge, Medline, BMCgeriatrics e Scielo.

A busca nas várias bases de dados foi realizada usando palavras-chave em três línguas diferentes, inglês, português e espanhol. As palavras-chave utilizadas em português foram: “Educação para a saúde”, “Parcerias em saúde”, “redes de apoio para a educação para a saúde”, “Educação em Saúde”, “Educação e Saúde”, “Formação de cuidadores informais”. Em Espanhol: “Educación para la salud”, “Socios en salud”, “redes de apoyo para la educación en salud”, “Educación en salud”, “Educación y Salud” e “Capacitación para cuidadores informales”. Em inglês: "Health education", "Partners in Health", "support networks for education for health", "Health Issues in Education", "Education and Health Issues", "Formation of informal carers".

Foram selecionados artigos que abordavam as temáticas de educação para a saúde, parcerias em saúde, colaboração multidisciplinar de várias áreas na educação e saúde. Por outro lado, foram excluídos estudos que: I) abordavam parceria como constituição de relacionamentos afetivos; e II) apresentavam-se como produtos de parcerias mas cujo escopo não inclui uma reflexão sobre a parceria em si.

Os estudos incluídos nesta revisão, cujas informações mais específicas estão disponíveis no Quadro 3, focaram-se em responder à questão: *como as parcerias de educação em saúde podem ajudar a melhorar o bem-estar da população em geral e em particular os cuidadores informais, e capacitar os profissionais de saúde para novos desafios desta era?*

Autor(a/es/as)	Ano	Título	Nome da Publicação	País do Estudo
Fernandes, Maria João M.; Teixeira, Helena Jorge C.; & Neri de Souza, Dayse	2012	Cuidadoras informais de Portugal: vivência do cuidar de Idosos	Revista Trabalho Educação e Saúde	Portugal
Beck, Sheila; Blake-Campbell, Barbara; & McKay, Devin.	2012	Partnership for the Advancement of Information Literacy in a Nursing Program	Community & Junior College Libraries	Estados Unidos
Neri de Souza, Dayse; Costa, Nilza; Abreu, Margarida; Torres, Sílvia; & Teixeira, Helena Jorge C.	2011	The Informal Caregiver of the Elderly Person – from needs assessment to intervention in partnership	Intergenerational Relationships and Social Development. Proceedings of 2nd Conference of ELOA	Portugal
Pereira, Pálmela L. S.; Santos, Cleste; Nogueira, Maria Laura S.; Bermudez, Denise; & Möller, Fabiana O.	2010	Projeto PET-Saúde e Educando para a saúde: Construindo saberes e práticas	Revista Brasileira de Educação Médica	Brasil
Gutheil, Irene A.; & Heyman, Janna C.	2009	A Partnership Among a University, Foundation and Community Agencies for Training Gerontological Social Workers	Educational Gerontology	Estados Unidos

Quadro 3: Estudos selecionados no âmbito da educação para a saúde.

Os textos analisados estão direcionados para educação dos futuros profissionais de saúde e os cuidadores informais de idosos, sendo que quatro são de análise qualitativa e um de análise quantitativa.

A maioria dos artigos analisados focava-se na capacitação de futuros profissionais. O significado de parceria desenvolvido foi o de um trabalho de colaboração entre centros de apoio a idosos com falta de profissionais na área da gerontologia social, que ofereciam estágios de treino profissional, com a ajuda financeira de uma fundação para pagamento do supervisor, e de uma universidade onde os estudantes em estágio encontravam-se a desenvolver os estudos (Gutheil, & Heyman, 2009). Segundo Beck, Blake-Campbell & McKay (2012), para os alunos da área, o tratamento teórico-prático dos conceitos de educação para a saúde é trabalhoso, porque obriga a que os próprios alunos aprendam a pesquisar e a desenvolver o seu poder crítico quanto aquilo que estão a desenvolver. Nesse contexto, as parcerias/colaborações entre as bibliotecas das universidades assumem importância, no sentido de permitirem que os alunos aprendam, desenvolvam e critiquem o seu próprio trabalho, com o acompanhamento dos seus professores, obtendo-se resultados positivos quando avaliados teoricamente acerca de casos práticos. Este acompanhamento tutorial do professor com o aluno deve-se manter mesmo assim na prática, uma vez que estabelece um ambiente em que o próprio doente/utente sente-se mais seguro. Essa segurança é recíproca, já que o aluno estagiário desenvolve mais confiança, mais competências e faz um melhor ensino ao próprio doente (Neri de Souza, Costa, Abreu, Torres, & Teixeira, 2011). É preciso ver que a educação em saúde ou para saúde, com alunos destas áreas é um processo longo, intenso e com necessidade de várias parcerias interinstitucionais e multiprofissionais, mas de uma grande valia para os utentes que usufruem dos seus cuidados e ensinamentos. Será esta educação para saúde ou em saúde para futuros profissionais, que leva a realização de ótimos projetos de formação para doentes, utentes e seus cuidadores. Segundo Fernandes, Teixeira, & Neri de Sousa (2012), as cuidadoras informais de idosos dependentes afirmam necessitar de formação para que possam prestar um melhor cuidado aos seus entes queridos, para se sentirem mais aliviadas da sua sobrecarga e para conseguirem por em prática estratégias de *coping*.

Um estudo mais aprofundado, em que foi realizado um diagnóstico e uma avaliação das necessidades dos cuidadores informais foram por meio de uma escala, demonstrou que os cuidadores informais sentiam-se tristes e sobrecarregados, com necessidade de ajuda a nível social e económico. Estes mesmos cuidadores informais, quando questionados sobre a possibilidade de participarem numa formação na unidade de saúde onde estavam inseridos, manifestaram-se interessados, sugerindo algumas temáticas a desenvolver, como nutrição para o cuidador informal, estratégias de *coping*, técnicas para o banho e posicionamentos (Neri de Souza, Costa, Abreu, Torres, & Teixeira, 2011).

Foi neste contexto que emergiu o projeto de doutoramento “Cuidadores informais de idosos dependentes no domicílio: diagnóstico das necessidades e estratégias de intervenção em São Miguel

- Açores”, focado nos cuidadores de pessoas idosas, designados como cuidadores informais pelo facto de não possuírem formação profissional na área da saúde nem serem remunerados. Para que estes possam, de forma concreta, construtiva e saudável compreender, aceitar e colaborar neste processo de cuidar, necessitam de receber apoio, informação e educação. Esses cuidadores devem ser eles próprios objeto de cuidados. Com base nesta premissa, este estudo objetiva identificar as necessidades dos cuidadores informais de utentes idosos dependentes; implementar como estratégias de intervenção módulos de formação, apoio telefónico e avaliar as estratégias e perceber como é que elas promovem o autocuidado do cuidador informal, de forma a melhorar a sua qualidade de vida.

3. Diálogo final

Até ao momento, propusemos uma reflexão dialogada de três projetos específicos com um espectro de estudos empíricos similares, de modo a encontrar significados, atores e percursos de parcerias em educação. Mas que possibilidades de diálogo entre os mesmos?

A visibilidade da parceria como ato nomeado e formalizado não surge da mesma forma nos projetos apresentados. Em “A Arte na Educação potenciada pela permeabilização de *muros* institucionais: as parcerias na aproximação de contextos educativos formais e não formais” está presente a inclinação para a parceria como uma ação institucional formalizada, tendo em consideração que perspetiva o envolvimento de três instituições (museu, escola e universidade) no desenho de um projeto comum, corporizado através dos intervenientes educativos. É na necessidade dessa relação entre intervenientes educativos que os projetos “Desenvolvimento curricular e profissional nos espaços e tempos do trabalho colaborativo” e “Cuidadores informais de idosos dependentes no domicílio: diagnóstico das necessidades e estratégias de intervenção em São Miguel - Açores” se tornam possíveis. No caso do primeiro, a interação entre professores e investigadores é fundamental para a conceção de projetos colaborativos de intervenção nas escolas. No caso do segundo, a relação de parceria entre os investigadores e profissionais de saúde pode não ocorrer de forma contratualizada, mas necessária no desenvolvimento de estratégias de intervenção.

Como noção transversal aos três projetos está uma premissa de colaboração no processo de investigação. A temática da investigação colaborativa é algo que tem vindo a prender a atenção dos investigadores, mesmo que ainda desprovida de teorização consolidada (Ritchie, 2007). Discursos começam a emergir em torno das potencialidades que o trabalho baseado na colaboração, onde o

diálogo e a reflexão conjunta são práticas, pode trazer às investigações, nomeadamente quando endereçado à complexidade dos problemas sociais (Ritchie, 2007: 2).

No contexto do texto apresentado, a noção de parceria e a noção de colaboração andaram lado a lado, de modo a provocar no autor e no leitor a sensação de entrelaçamento. Ou seja, a parceria pode ser realizada, e aqui invocamos a parceria consequente de ações formalizadas quase que de forma contratual, mas no que respeita ao seu desenvolvimento a mesma não flui da mesma forma quando desprovida de colaboração e envolvimento dos atores participantes. Como mencionamos inicialmente, a parceria adquire aqui aquilo que denominamos de dupla função. Em primeira instância enquanto vértice representativo do que une três projetos de investigação e de intervenção conduzidos pelas autoras em diferentes vertentes do campo educativo e, em segundo lugar, como decorrência da propriedade transversal que possuem. Não obstante, chegados a este espaço de diálogo final, uma outra premissa se nos coloca. Não será o próprio texto que até ao momento vem sendo produzido e que não se esgota aqui fruto ou produto de uma parceria? Haverá espaço para se falar antes na parceria enquanto processo de múltiplas funções e formas de concretização?

Não nos propomos dar uma resposta, mas antes prolongar o questionamento e endereçá-lo a possíveis investigações futuras.

Bibliografia

Aquino, A. E., Kelly, A. M., & Bayne, G. U. (2010). Sharing our teachers: the required graduate class at the American Museum of Natural History for Lehman College. *The New Educator*, 6, 225-246.

Atweh, B., & Bland, D. (2007). A critical theory perspective on research collaborations. In S. M. Ritchie (Ed.), *Research Collaboration: Relationships and Praxis* (pp. 189-201). The Netherlands: Sense Publishers.

Barbosa, A. M. (2009). Mediação cultural é social. In A. M. Barbosa & R. G. Coutinho (Orgs.), *Arte/Educação como mediação cultural e social*. São Paulo: Editora UNESP.

Beck, S., Blake-Campbell, B., & McKay, D. (2012). Partnership for the advancement of information literacy in a nursing program. *Community & Junior College Libraries*, 18(1), 3-11.

Brandon, T., & Charlton, J. (2011). The lessons learned from developing an inclusive learning and teaching community of practice. *International Journal of Inclusive Education*, 15(8), 165-178.

Callanan, M. A. (2011). Conducting Cognitive Developmental Research in Museums: Theoretical Issues and Practical Considerations. *Journal of Cognition and Development*, 13(2), 137-151.

- Carr, M., Clarkin-Phillips, J., Beer, A., Thomas, R., & Waitai, M. (2012). Young children developing meaning-making practices in museum: the role of boundary objects. *Museum Management and Curatorship*, 27(1), 53-66.
- Dias, V. P., Silveira, D. T., & Witt, R. R. (2009). Educação em Saúde: O trabalho de grupos em atenção primária. *Revista de Atenção Primária em Saúde*, 12(2), 221-227.
- Fernandes Marques, M. J., Cardoso Teixeira, H. J., & Neri de Souza, D. (2012). Cuidadoras informais de Portugal: vivência do cuidar de idosos. *Trabalho Educação e Saúde*, 10(1), 147-159.
- Feagan, R., & Rossiter, K. (2011). University-community engagement: a case study using popular theatre. *Education + Training*, 53(2-3), 140-154.
- Fonseca, A., Pereira, B., Paglioson, P. R., & Bitencourt, V. (2010). Um mundo à beira mar, curso de capacitação e alternativas didáticas, uma parceria com a escola do mar. *EXTENSIO, Revista Eletrônica de Extensão*, 7(9), 1-8.
- Griffiths, M., & Woolf, F. (2009). The Nottingham apprenticeship model: schools in partnership with artists and creative practitioners. *British Educational Research Journal*, 35(4), 557-574.
- Guével, M., & Jourdan, D. (2009). Assessment of a national network: the case of the French teacher training colleges' health education network. *Health Education Research*, 24(3), 430-441.
- Gutheil, I. A., & Heyman, J. C. (2009). A partnership among university, foundation and community agencies for training gerontological social workers. *Educational Gerontology*, 36(1), 1-11.
- Instance, D. & Kobayashi, M. (2003). Introduction. In D. Instance & M. Kobayashi (Orgs.), *Networks of innovation: towards new models for managing schools and systems. Schooling for tomorrow* (pp. 9-29). França: OCDE.
- Laferrère, T., Erickson, G., & Breuleux, A. (2009). Innovative models of web-supported university-school partnerships. *Canadian Journal of Education*, 30(1), 211-238.
- Lima, J. Á. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceituais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), 151-181.
- Marques, M. J. F., Teixeira, H. J. C., Souza, D. C. D. B. N. d. (2012). Cuidadoras informais de Portugal: vivências do cuidar de idosos. *Trabalho Educação e Saúde*, 10(1), 147-159.
- Martins, E. C. (2009). Rompendo fronteiras: a escola aberta às parcerias e à territorialização educativa. *Educação Unisinos*, 13(1), 63-75.
- Miele, E., & Shanley, D. (2010). Online teacher education: a formal-informal partnership between Brooklyn College and the American Museum of Natural History. *The New Educator*, 6, 247-264.

Neri de Souza, D. Costa, N., Abreu, M., Torres, S., & Cardoso Teixeira, H. J. (2011). The Informal Caregiver of the Elderly Person – from needs assessment to intervention in partnership. In P. E. G. Veloso, F. Martins, D. Silva, & M. Faria, (Eds.), *Elderly, Education, Intergenerational Relationships and Social Development. Proceedings of 2nd Conference of ELOA*. Braga: CIEd - Centro de Investigação em Educação Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, Portugal.

Ritchie, S. M. (2007). Studying research collaborations. In S. M. Ritchie (Ed.), *Research Collaboration: Relationships and Praxis* (pp. 1-11). The Netherlands: Sense Publishers.

Rovere, M. R. (1994). *Gestión Estratégica de la Educación Permanente en Salud*. Organización Mundial de la Salud.

Sousa, A. B. (2003). *Educação pela Arte e Artes na Educação – 1.º Volume*. Lisboa: Instituto Piaget, Horizontes Pedagógicos.

Souza, P. L. d., Pereira, C. d. S., Nogueira, M. L. S., Pereira, D. B., Cunha, G. M. d., & Möler, F. d. O. (2012). Projeto PET-Saúde e educando para a saúde: construindo saberes e práticas. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 36(1), 172-177.

Vargas-Moniz, M. & Morgado, J. (2010). Parcerias e coligações comunitárias: potencialidades e desafios na criação de respostas articuladas. *Análise psicológica*, 3(28), 395-409.

Wasonga, C. O., Rari, B. O., & Wanzare, Z. O. (2011). Re-Thinking School School-University Collaboration: Agenda for the 21st Century. *Educational Research and Reviews*, 6(22), 1036-1045.

Yerrick, R. & Beatty-Adler, D. (2011). Addressing equity and diversity with teachers through informal science institutions and teacher professional development. *Journal of Science Teacher Education*, 22(3), 229-253.

OS EXPERTS NAS «POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PRIORITÁRIA»

Ana Gama

(1) Doutoranda do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

(2) Docente Escola Superior de Educação de Lisboa

anagama@eselx.ipl.pt

Resumo

Este trabalho resulta de uma investigação mais vasta que estamos a desenvolver no âmbito do Programa de Doutoramento em Ciências da Educação, área de especialização Administração e Política Educacional, subordinado ao tema “Conhecimento, decisão política e ação pública em educação”. A investigação tem como objetivos descrever e analisar o papel dos *experts* e da *expertise* nas políticas públicas em educação, focalizando as diversas modalidades de “Políticas de Educação Prioritária” desenvolvidas em Portugal, no período compreendido entre 1995 e 2011. Nesta comunicação iremos caracterizar o seu socioprofissional (grau académico, área de formação, instituição de pertença, género) de oito dezenas de membros das comissões mistas e científicas dos programas “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” (de segunda geração) e “Mais Sucesso Escolar”.

Palavras-chave: *Expert*, ação pública, «Políticas de Educação Prioritária»

Introdução

Muitos estudos desenvolvidos no campo da análise das políticas públicas têm evidenciado que se assiste a uma recomposição do papel do Estado e a alterações nos seus modos de intervenção governativa (ver, e.g., Warin, 2000 [1997], Barroso, 2006a). Estas mudanças ocorrem porque o Estado mantém o seu papel “na definição, pilotagem e execução das políticas e da ação pública” ao mesmo tempo que o tem que partilhar com “outras entidades e actores” que, como refere Barroso (2006^a) “se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos” (p.11).

É neste sentido que novos modos de regulação - entendida esta como “os modos de orientação, de coordenação e controlo dos sistemas educativos” (Dutercq & van Zanten, 2001, p.5) - têm vindo a ganhar relevo nos processos de governo do sector educativo. Esta nova forma de intervenção governativa operacionaliza-se pela definição das grandes orientações e

os alvos a atingir e, ao mesmo tempo, pela criação de sistemas de monitorização e de avaliação (Barroso, 2006b). Associada a esta nova forma de fazer política tem sido evidenciado, na investigação produzida, que o recurso ao *expert* e à *expertise* tem sido um fenómeno crescente nos últimos anos e que tal recurso se manifesta de formas diversas das observadas em décadas anteriores (Restier-Melleray, 1990; Lequesne & Rivaud, 2001; Lascoumes, 2005).

É objetivo central deste artigo caracterizar os *experts* externos que foram identificados nas comissões mistas e científicas do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária de segunda geração (TEIP2) e do Programa Mais Sucesso Escolar (PMSE), a partir do seu perfil socioprofissional nomeadamente: instituições e tipo de comissões a que pertencem, grau académico, área de formação e género.

São considerados *experts* externos os especialistas que são convocados pelo Estado a participarem no processo de decisão política e que não pertencem às estruturas político-administrativas do Estado (Chevallier, 1996). E entende-se por «Políticas de Educação Prioritária» todas aquelas “que visam agir sobre uma situação de desvantagem escolar através de dispositivos ou de programas de ação-alvo (em que a sua ação é operada segundo critérios socioeconómicos, étnicos, linguísticos ou religiosos, territoriais e escolares) dando às populações assim determinadas, qualquer coisa de mais, ou de melhor ou de diferente ” (Frاندji, 2008, p.12).

O presente texto encontra-se organizado em quatro pontos distintos. No primeiro procura-se enquadrar e contextualizar o papel dos *experts* nas políticas públicas. No segundo ponto apresentam-se as comissões mistas e científicas, criadas no TEIP 2 e no PMSE, e o número de *experts* externos que as integram. Descreve-se, no terceiro ponto, o percurso metodológico que foi adotado nesta pesquisa e, no quarto ponto, caracteriza-se o perfil socioprofissional destes atores.

1. Referencial teórico

A análise das políticas públicas, conduzida sob a perspetiva da ação pública, tem evidenciado que o *expert* e a *expertise* têm assumido um papel central “na recomposição dos papéis e dos poderes que foram induzidos pela transformação dos modos de produção das políticas públicas” (Warin, 2000)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Entende-se por ação pública a existência de múltiplos atores que se encontram a multiníveis (local, nacional e global) e por princípios de horizontalidade e de circularidade com interações múltiplas (ver Commaille, 2004).

Esta transformação nos modos de fabricação das políticas públicas é acompanhada pela passagem de uma visão racional baseada em princípios de linearidade e de verticalidade da intervenção governativa - o especialista estuda e propõe; o ministro com a sua equipa consulta, decide e ordena; a administração organiza, aplica e controla; e as escolas executam (Barroso, 2000, [1997]) – para uma mais frequente adopção de modos de acção que remetem para a horizontalidade e a circularidade, onde as interações múltiplas e interdependentes dos diversos atores mostram a sua capacidade de intervir nos processos de construção política (Commaille, 2004).

Neste cenário, os *experts* - bem como as situações de *expertise* - são frequentemente mobilizados (e construídos intencionalmente) pelos atores estatais (Chevallier, 1996). É importante deixar claro que neste trabalho se assume que ser *expert* é um estatuto que é construído pela autoridade pública, uma vez que só quando um especialista é convocado pelo Estado a intervir numa situação de *expertise* é que ele tem o estatuto de *expert* (Hassenteufel, 2008, p.201).

A intervenção dos *experts*, de forma individual ou em comissões, ocorre em diferentes momentos e/ou em instâncias de «preparação», de «coordenação», de «acompanhamento» ou de «avaliação» das políticas públicas. Estes diferentes “espaços” e “tempos” vão precisar as funções da *expertise* e das comissões, bem como o papel dos especialistas.

Em Portugal o fenómeno de recorrer aos *experts* para definir e regular as políticas públicas educativas tem sido crescente nos últimos anos. Pelos estudos empíricos realizados sobre a intervenção destes atores no processo de decisão política tem sido identificado que a sua intervenção ocorre em grupos de trabalho, em estruturas *ad hoc* (nomeadas com uma finalidade) ou em missões criadas pelo Estado (Barroso, Carvalho, Fontoura, Afonso & Costa, 2008).

2. O programa TEIP2 e o PMSE - as comissões mistas e científicas

O programa TEIP2 e o PMSE são duas medidas políticas que identificámos como políticas de educação prioritária, uma vez elas visam dar resposta a uma desvantagem escolar (insucesso escolar) através de várias ações no sentido de dar qualquer coisa de mais às populações que se encontram em desvantagem escolar.

O programa TEIP2 teve uma primeira geração em 1996, tendo sido retomada em 2006. No entanto, é com a publicação do Despacho normativo n.º55/2008, de 23 de outubro que esta segunda geração foi alargada a escolas e agrupamentos de escolas situados fora das áreas

metropolitanas de Lisboa e do Porto. Este programa teve como objetivos centrais: melhorar a qualidade do percurso e dos resultados escolares dos alunos; reduzir o abandono e insucesso escolar dos alunos; criar condições para a transição da escola para a vida ativa; e tornar a escola como agente educativo e cultural central na vida das comunidades em que se insere (Preâmbulo do Despacho normativo n.º55/2008)¹¹⁰.

Neste normativo foram criadas três estruturas em diferentes níveis – local e nacional – e com diferentes funções, denominadas de conselho consultivo, comissão de coordenação permanente e equipas TEIP2. O conselho consultivo tem como principal função acompanhar o trabalho desenvolvido pela comissão de coordenação permanente. Este conselho é constituído por elementos pertencentes aos serviços centrais e locais do governo e, estava previsto a participação do presidente da comissão de coordenação permanente e a convocação de três “peritos”, contudo, este conselho nunca chegou a ser constituído¹¹¹.

A comissão de coordenação permanente com funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do programa TEIP2, a nível nacional, é constituída por elementos de várias estruturas do Ministério da Educação e, para presidente desta comissão, foi convocado um “especialista de reconhecido mérito” (ponto 1 do art.9.º do Despacho normativo n.º55/2008, de 23 de outubro), tendo sido este nomeado pelo Despacho n.º 1022/2009, de 13 de janeiro.

As equipas multidisciplinares, criadas em cada agrupamento TEIP2, tinham os seguintes objetivos: implementar e monitorizar o projeto TEIP; realizar a autoavaliação do mesmo; e elaborar os relatórios semestrais do programa. Constituída por vários representantes da escola, cada equipa poderia integrar, citamos, “peritos externos que acompanhem o projecto, designadamente peritos indicados pela comissão de coordenação permanente” (ponto 2, do art. 16.º, do Despacho normativo n.º55/2008, de 23 de outubro)¹¹². Embora fosse especificado que os peritos externos deveriam ser indicados pela comissão permanente, o processo caracterizou-se por vários caminhos¹¹³.

Neste sentido, e perante a constituição destas três estruturas criadas no programa TEIP2 identificamos elementos que pertencem aos serviços centrais e locais do governo e a

¹¹⁰ No ano letivo 2009/2010 integravam este programa 105 agrupamentos distribuídos por todo o país.

¹¹¹ Esta informação foi fornecida na entrevista exploratória realizada ao presidente da comissão de coordenação nacional do programa TEIP2.

¹¹² Os outros elementos eram: o diretor do agrupamento, representantes do conselho pedagógico, o coordenador do projeto(nomeado pelo diretor) e um representante do núcleo executivo da comissão social de freguesia (ponto 1, do art.16.º do Despacho normativo n.º55/2008, de 23 de outubro)

¹¹³ De acordo com a entrevista realizada ao presidente da comissão de coordenação permanente alguns agrupamentos escolheram os seus peritos externos, no entanto, a comissão de coordenação permanente teve que dar o seu aval.

instituições do ensino superior. Tratam-se, portanto, de “comissões mistas” (Barroso et al, 2008).

Criado por edital no final do ano letivo 2008/2009, o PMSE visava apoiar projetos de escola que pretendem-se melhorar os resultados e o sucesso escolar no sentido de reduzir o abandono escolar no ensino básico. Neste sentido, foram criados três modelos organizacionais pedagógicos, nomeadamente: Turmas Mais, Projeto Fénix e Escolas Híbridas. Associadas a estas tipologias, são criadas pelo Despacho n.º 100/2010, de 5 de janeiro, três comissões científicas com o objetivo de realizar um acompanhamento científico das mesmas. Assim, a Universidade de Évora ficou alocada às Turmas Mais, a Universidade Católica do Porto ao projeto Fénix e o Instituto de Educação de Lisboa às Escolas Híbridas¹¹⁴. Estas comissões são constituídas apenas por académicos e investigadores de instituições do ensino superior – tratam-se, portanto, de comissões científicas”(Barroso et al., 2008).

Perante a análise realizada apresenta-se na tabela (Tabela 1) as comissões mistas e científicas que foram criadas no programa TEIP2 e no PMSE e o número de peritos externos que integraram as mesmas.

Tabela 1- Comissões mistas e científicas/número de *experts* externos

Programas	Tipo de comissões	Número de <i>experts</i> externos
PMSE – Tipologia Turmas Mais	Científicas	3
PMSE – Tipologia Fénix	Científicas	2
PMSE – Escolas Híbridas	Científicas	7
Comissão nacional de coordenação TEIP2	Mista	1
Equipas TEIP2	Mistas	71

Pela análise da tabela identifica-se que foram convocados para o programa TEIP2 e PMSE oitenta e quatro *experts*. Destes, setenta e dois foram convocados para o TEIP2 e os restantes doze para o PMSE.

Perante estes dados identifica-se que foi no programa TEIP2 que foi mobilizado um maior número de *experts*, sendo atribuídas às equipas TEIP2 a mobilização de setenta e um

¹¹⁴ Enquanto que as duas primeiras instituições ficaram definidas no despacho, a seleção da instituição do ensino superior que acompanharia a Escolas Híbridas foi realizada pela Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (atual Direção Geral da Educação).

*experts*¹¹⁵. É também neste programa que os *experts* são convocados para intervirem ao nível nacional (no caso da comissão nacional de coordenação do programa) e a nível local (nas equipas multidisciplinares).

Antes de avançarmos com a caracterização socioprofissional destes atores considera-se pertinente apresentar, no ponto seguinte, os caminhos metodológicos trilhados neste trabalho.

3. O percurso metodológico

Do ponto de vista do percurso metodológico e, após ter-se identificado as comissões mistas e científicas criadas nas PEP, foram tomados quatro caminhos na identificação dos *experts* externos destas comissões, a saber:

- 1) Identificação dos *experts* e das instituições que foram convocados nos documentos legislativos que criaram o programa Territórios Educativos de Intervenção de segunda geração (TEIP2) e o Programa Mais Sucesso Escolar;
- (2) Pesquisa de informação sobre estes *experts* na internet, nomeadamente: na página da Direção Geral da Educação (relatórios, outros documentos); páginas das instituições do ensino superior; agrupamentos de escolas TEIP.
- (3) A partir da informação recolhida sobre os *experts* foi construída uma base de dados (tendo sido utilizada uma folha EXCEL) com as seguintes dimensões: tipo de comissões que integraram e instituição a que pertencem; grau académico; área de formação; e género.

Pelo facto de ainda se encontrar numa fase de desenvolvimento, este trabalho de investigação, deve ser visto como um mapeamento provisório. Esta situação resulta de algumas dificuldades que foram sentidas, nomeadamente: a inexistência de informação online disponibilizadas por algumas instituições do ensino superior em relação aos *experts* que se encontram nas equipas multidisciplinares; e o facto de não ter sido possível identificar o grau académico e a área de formação de alguns *experts*. Assim, apresenta-se, no ponto seguinte, o perfil socioprofissional dos 84 *experts* que foram mapeados.

4. O perfil socioprofissional dos *experts*

Neste ponto pretende-se apresentar o perfil socioprofissional dos oitenta e quatro *experts* externos que foram identificados nas comissões mistas e científicas do programa TEIP2 e

¹¹⁵ Tal como já referimos anteriormente, os dados em relação aos *experts* externos convocados para as equipas TEIP2 (entre os anos letivos 2009/2010 e 2010/2011) não devem ser considerados como fixos, uma vez que se identificou que algumas instituições do ensino superior prestavam consultoria aos agrupamentos TEIP, embora não tenhamos conseguido identificar quem realizava este acompanhamento.

PMSE a partir de quatro dimensões, nomeadamente: instituições a que pertencem, grau académico, área de formação e género.

Dos oitenta e quatro *experts* identificados, não foi possível identificar a instituição de proveniência de dois. Como instituições de proveniência temos dezanove universidades e politécnicos e cinco instituições que não são do ensino superior (ver Tabela 2).

Tabela 2 - Instituições de proveniência dos *experts*

Instituições		Tipo	N.º de <i>experts</i>
Universidade do Porto – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação		UP	11
Associação Profissional de Professores Formadores e Consultores da Educação		OUT	1
Associação Gondomar Cultural		OUT	1
Universidade Católica do Porto		UPR	13
Universidade Fernando Pessoa - Faculdade de Ciências da Saúde		UPR	1
Universidade do Minho - Instituto de Educação		UP	2*
AE de Real (Braga) e Associação Criança		OUT	1
Universidade de Évora		UP	3
Instituto Politécnico do Porto – Escola Superior de Educação do Porto		IP	1
Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia		UP	1
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		UP	1
Universidade de Lisboa - Instituto de Educação		UP	13
Instituto Politécnico de Leiria – Escola Superior de Educação e Ciências Sociais		IP	1
Instituto Politécnico de Castelo Branco - Escola Superior de Educação de Castelo Branco		IP	*
Instituto Politécnico de Viseu - Escola Superior de Educação de Viseu		IP	1*
Instituto Politécnico de Coimbra - Escola Superior de Educação de Coimbra		IP	1
Universidade de Aveiro		UP	1
Instituto Politécnico de Lisboa - Escola Superior de Educação de Lisboa		IP	13
Instituto Politécnico de Setúbal	Escola Superior de Educação de Setúbal	IP	9
	Escola Superior de Saúde de Setúbal		1
Fundação Aga Khan		OUT	1
Instituto de Apoio à Criança Fundação Calouste Gulbenkian		OUT	1
Instituto Politécnico de Beja – Escola Superior de Educação de Beja		IP	*
Instituto Politécnico de Portalegre – Escola Superior de Educação de Portalegre		IP	2 *
Universidade do Algarve	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais	UP	1*
	Escola Superior de Educação		1
Sem dados			2

Legenda: UP – Universidade Pública; UPR – Universidade Privada; IP – Instituto Politécnico; OUT - Outras
*Foi possível identificar as instituições, no entanto em relação ao número de peritos não existe informação disponível online.

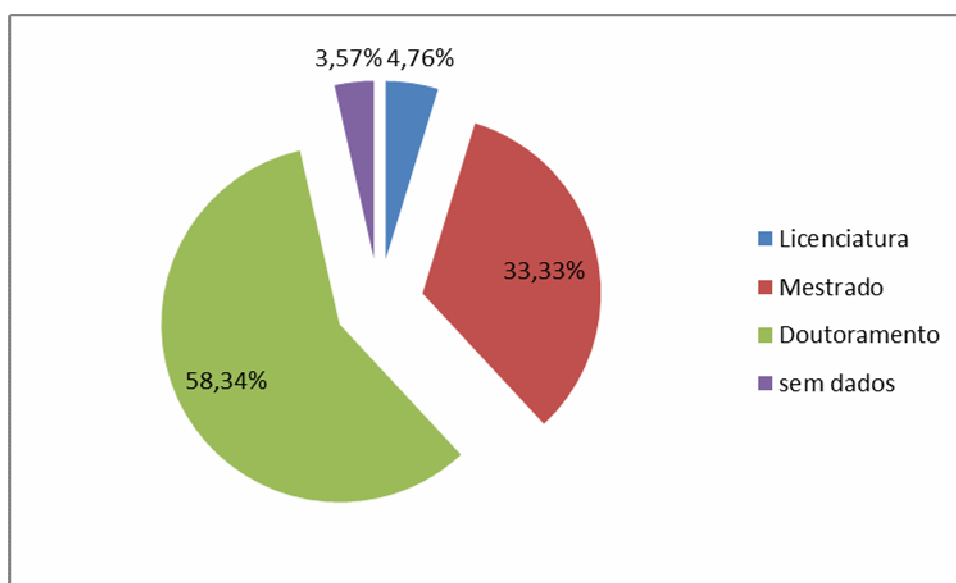
Das instituições do ensino superior, duas são universidades privadas, oito são universidades públicas e nove são politécnicos. No caso dos politécnicos as unidades orgânicas que são predominantes são as escolas superiores de educação.

Relativamente ao número de *experts* por tipo de instituição, identifica-se que a proveniência da maioria dos *experts* é de instituições do ensino superior público - universidades públicas (trinta e quatro) e politécnicos (vinte e nove). As instituições que têm o maior número de *experts* (treze) são o Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, a Universidade Católica do Porto e a Escola Superior de Educação de Lisboa.

Pelo facto destes *experts* serem, na sua maioria, provenientes de instituições de ensino superior, identifica-se que houve a necessidade de convocar especialistas com um perfil específico (competências académicas e/ou de investigação).

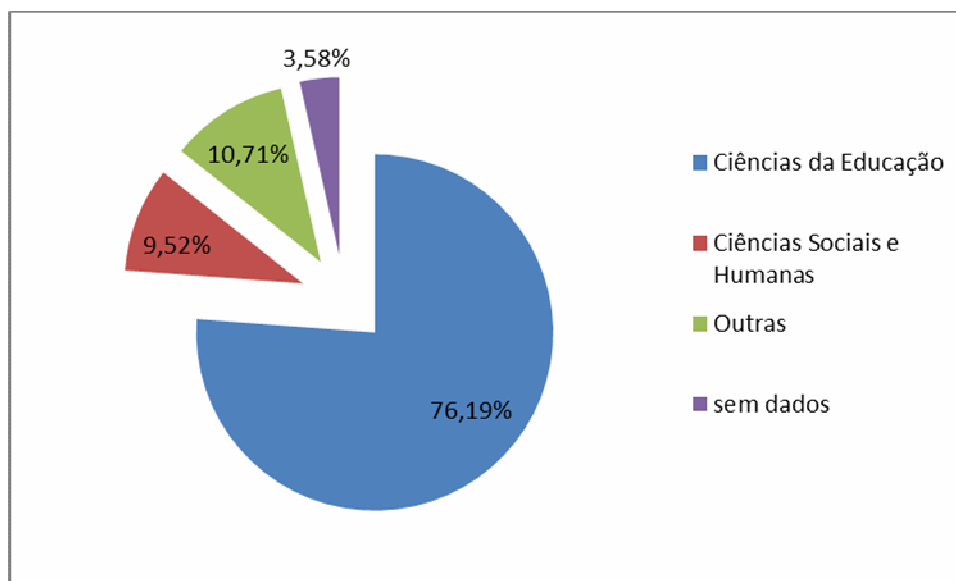
A partir da análise do grau académico (Gráfico 1) destes *experts*, identifica-se que, na sua maioria, são atores com um grau académico elevado. Dos oitenta e quatro *experts* 58,34% tem doutoramento, 33,33% tem mestrado e 4,76% tem licenciatura. Não foi possível recolher informação sobre esta dimensão de 3,57% dos *experts*.

Gráfico 1 – Grau académico dos *experts*



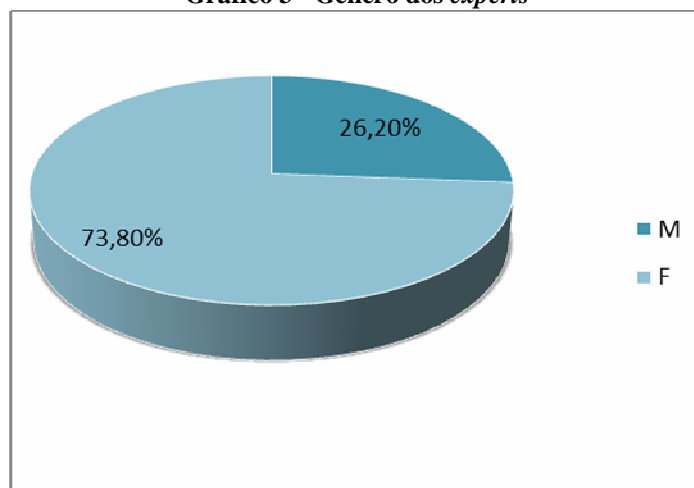
Dos oitenta e quatro *experts*, 76,19% tem formação na área das Ciências da Educação, 10,71% tem formação noutras áreas, seguindo-se a área das Ciências Sociais e Humanas com 9,52%. No entanto, nesta dimensão não foi possível identificar a área de formação de 3,58% dos *experts*.

Gráfico 2 - Áreas de formação dos *experts*



Dos oitenta e quatro *experts*, 73,8% é do sexo feminino e o restante (26,2%) do sexo masculino (ver Gráfico 3). Como se verifica as mulheres estão em maioria, no entanto, quando analisamos esta questão em relação aos cargos de coordenação ou de presidência das comissões os resultados são um pouco diferentes.

Gráfico 3 - Género dos *experts*



Das três comissões científicas identificadas duas são coordenadas por homens e uma por uma mulher. No caso de uma das comissões mistas o presidente também é homem. Perante isto identifica-se que embora as mulheres estejam em maioria, são os homens que continuam a

ocupar os cargos de topo, situação que vai numa lógica nacional (Perista, Guerreiro, Jesus e Moreno, 2008).

Considerações finais

Pelos estudos realizados, este recurso às comissões científicas, bem como aos restantes experts, tem sido identificado como uma “nova” forma de governação (Barroso et al., 2008). Também o facto de o Estado convocar estes experts – que pertencem na sua maioria a instituições do ensino superior – para o processo de decisão política, de acordo com Chevallier (1996) serve para legitimar as decisões e dar um cunho de modernidade e de inovação ao processo de decisão política.

O mapeamento realizado dos *experts* externos do programa TEIP2 e do PMSE permitiu verificar que para estas duas medidas políticas foi convocado um número considerável de *experts* externos (oitenta e quatro). Assumindo aqui, as equipas TEIP2 um papel central na convocação dos *experts* (setenta e um).

Neste sentido, e pelo número de *experts* convocados, considera-se que este fenómeno poderá ter assumido um papel relevante no processo de decisão política e na produção de conhecimento. Este fenómeno de criar comissões de especialistas e de convocar *experts* externos para integrar as mesmas também foi identificado por Barroso et al. (2008).

Perante isto, parece-nos visível que a entrada destes atores, em Portugal, tem assumido uma crescente importância na agenda política, mas também na própria agenda investigativa (Barroso, 2000, [1997]; Lima, 2007, 2011; Barroso et al, 2008; Costa, 2011; Figueiredo, 2011; Rodrigues, Leite & Fernandes, 2011).

Referências Bibliográficas

Barroso, J. (2000, [1997]). De l’analyse des politiques aux recherches sur les pratiques: le rôle de dans l’évaluation des mesures de renforcement de l’autonomie des établissements scolaires au Portugal. *Revue de L’Institut de Sociologie*, 1-4, pp.133-156.

Barroso, J. (2006a). Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In Barroso, J. (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. (pp.9-39). Lisboa: Educa.

- Barroso, J. (2006b). O Estado e a Educação – a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In Barroso, J. (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. (pp.43-70). Lisboa: Educa.
- Barroso, J., Carvalho, L., Fontoura, M., Afonso, N. & Costa, E. (2008). The social and cognitive mapping of policy - The education sector in Portugal. In Knowandpol.eu. Disponível on line: <http://www.Knowandpol.eu>. Acesso em: (25 de Janeiro de 2009).
- Barroso, J. & Afonso, N. (2011). Introdução. In Barroso, J. e Afonso, N. (org.). *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp.11-25).V.N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Chevallier, J. (1996). L'entrée en expertise. *Politix*. Vol. 9, n°36, Quatrième trimestre pp. 33-50.
- Commaille, J. (2004). Sociologie de L'Action Publique. In Boussaguet, L., Jacquot, S. e Ravinet, P. (orgs.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. (pp.413-421).Paris : Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Costa, E.M. (2011). 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas. Tese de Doutoramento em Ciências de Educação – Administração e Política Educacional. Lisboa: Instituto de Educação - Universidade de Lisboa.
- Dutercq, Y. & van Zanten, A. (2001). L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Éducation et Sociétés*, 8, pp.5-10.
- Figueiredo, C.C. (2011). Redes sociais e políticas - genealogia das políticas públicas de educação sexual. Tese de Doutoramento em Ciências de Educação – Administração e Política Educacional. Lisboa: Instituto de Educação - Universidade de Lisboa.
- Frandji, D. (2008). Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe. Introduction de l'ouvrage. Em Frandji, D., Demeuse, M., Greger,D., Rcheix, J-Y (dir.), *Evolution des politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvres, débats*. (9-33).INRP.
- Hassenteufel, P. (2008). Sociologie Politique: L'Action Publique. Paris: Armand Colin.
- Lascoumes, P. (2005). Avant-propos. In Lascoumes, P. (dir.). Expertise et action publique. (pp.5-8). Paris: CNRS. Colecção Problèmes politiques et sociaux, Maio
- Lequesne, C. & Rivaud, P.(2001). Les comités d'experts indépendants: l'expertise au service d'une démocratie supranationale. *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°6, pp. 867-880.

- Lima, L. C. (2007). Abordagem político-organizacional da assessoria em educação. Em J. A. Costa; A. Neto-Mendes & A. Ventura (orgs.), *A Assessoria na Educação em Debate*. (pp. 13-30).Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Perista, H., Guerreiro, M., Jesus, C. & Moreno, M. (2008). A igualdade de género no quadro da responsabilidade social – o projecto EQUAL diálogo social e igualdade nas empresas. *ex aequo*, n.º 18, pp. 103-120.
- Restier-Melleray, C. (1990). Expert et expertise scientifique. Le cas de la France. *Revue Française de Science Politique*, vol.40, nº4, pp. 546-585. Disponível on line: www.persee.fr. Acesso em: (28 de Julho de 2010).
- Rodrigues, M., Leite, C. & Fernandes, P. (2011). Práticas de assessoria em educação – uma análise a partir do caso dos consultores dos TEIP 2. In: Actas do XI Congresso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogia. A Coruña/Universidade de Coruña (pp. 2883- 2994).

Legislação

Despacho normativo n.º55/2008, de 23 de outubro

Despacho n.º 1022/2009, de 13 de janeiro

Despacho n.º 100/2010, de 5 de janeiro

O MUNICIPALISMO EDUCACIONAL ENTRE AS PRIORIDADES NACIONAIS E AS LOCAIS

João Gouveia – Escola Superior Educação Paula Frassinetti gouveia@esepef.pt ou joguiana@gmail.com

Jorge Martins – Centro de Investigação e Intervenção Educativa /FPCE-UP jorgemartins51@gmail.com

1. O objecto da reflexão:

O Manual de Gestão da Educação de alguns municípios no contexto da descentralização

Em Portugal, ao longo dos últimos 35 anos, a relação dos municípios com a educação tem sido marcada por um complexo processo de descentralização de poder e de transferência de competências e meios financeiros do Estado para as autarquias.

Por razões que se prendem com a evolução da democracia, com o modelo de administração do território e com as lógicas de acção municipal presentes no terreno, este processo tem sido lento no ritmo, gradual no âmbito e ambíguo nas intenções (Sousa Fernandes, 1994; Barroso e Pinhal, 1996; Martins, 2007). No entanto, pese embora a especialização da função educativa municipal em domínios “marginais” do sistema educativo, produzida pela sistemática divisão assimétrica de tarefas entre administração central e local, em que a concepção cabe ao governo e à administração central e a execução cabe aos municípios, vem-se assistindo a uma mudança neste quadro com uma responsabilização política crescente dos municípios pelo bem comum educativo local.

De facto, na última década e meia, também como efeito de dinâmicas locais (escolares, autárquicas, associativas, etc.) e de sucessivas medidas visando a subsidiariedade e a territorialização educativas, o ritmo de transferência de competências da administração central para a local acentuou-se culminando, em 2008, no estabelecimento de “contratos de execução” entre o Ministério da Educação e várias câmaras municipais¹¹⁶. Pela primeira vez, contrariando uma longa história de sucessivas recriminações e desconfianças mútuas, eram

¹¹⁶ Através Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho (Transferência de Competências e respectivos Contratos de Execução) tinham sido assinados, até Fevereiro de 2010, 113 contratos de execução, ou seja, 41%, dos 278 municípios do continente, estando ainda por publicar nessa data 1 contrato. Tal significa que se encontravam ainda 164 municípios (59%) sem contrato (OPLE, 2010).

anunciados os poderes e os meios financeiros a transferir através da negociação directa de um contrato entre o ME e cada um dos municípios interessados.

Se, há dez anos atrás, a territorialização educativa tinha introduzido algumas mudanças significativas na tradição centralista estatal (Sousa Fernandes, 2005), agora, com a contratualização de um conjunto limitado mas importante de competências, assiste-se a um novo e *sui generis* modelo de transferência de responsabilidades, a que não são alheias as preocupações governamentais de recentralização e de regulação de um sistema cada vez mais dependente de contextos e lógicas de acção locais e, por isso, cada vez mais “centrífugo” e “autónomo”.

Argumentando politicamente *com a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo* (Decreto-Lei nº 144/2008) e com base numa matriz pré-definida, o governo¹¹⁷ propunha-se negociar com cada um dos municípios as competências que este considerava importantes.

Que matérias estavam em causa, nos referidos contratos de execução? Tendo em conta que uma parte das competências reguladas pelos contratos já pertencia às escolas ou era detida pela administração central desconcentrada (contratação e gestão de carreiras do pessoal não docente da educação pré-escolar e básica, gestão do apoio socioeducativo durante a escolaridade obrigatória, implementação das actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos e transportes escolares), as questões negociais diziam respeito a uma nova repartição de poder entre administração central, escolas e municípios e, por consequência, a uma nova repartição dos meios técnicos, organizacionais e financeiros necessários ao cumprimento dos objectivos propostos em cada contrato¹¹⁸.

Como era de esperar, e sem deixar de produzir controvérsia política relacionada com a natureza governamental da medida, esta forma cautelosa de descentralização de poderes e recursos educativos encontrou, por parte dos municípios, respostas muito diversas e algumas dificuldades na sua implementação.

¹¹⁷ XVII Governo Constitucional, de maioria absoluta PS.

¹¹⁸ Cada contrato de execução, contendo cláusulas obrigatórias relativas à transferência dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho das competências previstas, aos direitos e obrigações das partes contratantes e à definição dos instrumentos financeiros utilizáveis, pressupunha o seu próprio acompanhamento e controlo da execução através da constituição de uma comissão de acompanhamento composta por um representante do M.E, um representante da Câmara Municipal e um representante do conjunto dos agrupamentos de escolas do concelho.

Se as primeiras tinham sobretudo a ver com a existência, ou não, de um alinhamento político-partidário dos municípios como governo, as segundas diziam respeito à capacidade negocial e às condições de contexto que os municípios apresentavam.

Desde logo porque muitos não só não dispunham de um sistema de gestão da educação que respondesse às novas exigências regulamentares, mas, sobretudo, porque careciam das competências organizacionais e de planeamento que lhes permitissem levar a cabo intervenções estratégicas novas, de elevada exigência técnica e sob forte escrutínio social e político.

Passados quatro anos sobre a implementação dos contratos, está ainda por fazer uma avaliação pluridimensional, caso a caso, da medida descentralizadora e um balanço das respectivas consequências aos diversos níveis.

Decorrem, no entanto, algumas iniciativas municipais ou de instituições que juntam câmaras e universidades que, não tendo a avaliação como objectivo, podem não só contribuir para a compreensão do modo como o processo se vem desenvolvendo no terreno, mas também para o desenho de um projecto avaliativo, na medida em que já produzem dados muito significativos sobre o processo em curso.

Este é, em parte, o caso da Comunidade Intermunicipal do Cávado (CIM) constituída pelos municípios de Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde.

Face aos desafios colocados pelo avanço da descentralização, e embora apenas três tivessem subscrito os contratos de execução, os municípios que integram a CIM Cávado, com o apoio da Universidade do Minho¹¹⁹, desenvolveram, entre 2010 e 2012, um projecto de formação-acção transversal, Projecto EduCávado, com o objectivo de (re)estruturação da função educação e de, assim, qualificarem o seu papel de regulador e de co-construtor das políticas educativas locais.

De entre os vários produtos resultantes do projecto, que vão desde o diagnóstico de necessidades até à formação de técnicos e responsáveis intermédios, destaca-se a elaboração, por parte de cada um daqueles municípios, de um *Manual de Gestão Educativa*, que pretende constituir-se como o documento estruturante, estratégico e processual daquela (re)estruturação.

A comunicação que aqui se apresenta é uma primeira reflexão sobre estes manuais. Ou seja, apresentamos, como objecto de reflexão, as escolhas feitas sobre a importância estratégica e sobre os objectivos dos processos de gestão educacional por cada um dos seis municípios, tendo em conta o novo contexto descentralizador.

¹¹⁹ Através da empresa TecMinho, responsável pela implementação do projecto.

Embora obedeam a uma arquitectura comum, composta por quatro capítulos - i) Enquadramento da função educação, ii) Organigrama e principais responsabilidades, iii) Identificação dos principais processos e iv) Modelo de monitorização e respectivos indicadores -, os manuais resultam de contextos, de opções políticas, de lógicas de acção¹²⁰ e de experiência acumulada muito diferentes, o que os leva a propor não só modos específicos de apropriação das orientações definidas a nível nacional, mas sobretudo diferentes prioridades e justificações na sua estratégia educacional. Por isso, os manuais permitem antecipar o sentido das mudanças nas práticas municipais por eles modeladas no desenvolvimento da função educativa.

Assim, a comunicação pretende identificar não só as diferentes prioridades de acção de cada município e as respectivas justificações, mas também o modo como priorizam os vários processos que integram a administração educativa local.

A identificação destas prioridades permitir-nos-á, por fim, reflectir sobre o grau de (des)articulação estabelecida entre as agendas educativas nacional e local e as consequências que daí advêm para a regulação global do sistema.

Para se entender a importância da articulação entre prioridades nacionais e locais importa recordar que os domínios propostos pelo ME nos contratos eram:

- i) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;*
- ii) Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;*
- iii) Actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico;*
- iv) Gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico;*
- v) Acção social escolar dos 2º e 3º ciclos do ensino básico;*
- vi) Transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.*

A transferência real das atribuições e competências das alíneas i), iii) e iv) dependia da existência da carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada um dos municípios (Decreto Lei nº 144/2008).

2. A análise:

Os Manuais de Gestão da Educação dos municípios da Comunidade Intermunicipal do Cávado

¹²⁰ O conceito de *lógica de acção* é aqui usado como sendo o conjunto de racionalidades dos actores, que orientam e dão sentido (subjectivo e objectivo) às suas escolhas e às suas práticas, no contexto de uma acção (Sarmiento, 2000), (Barroso et al, 2006).

2.1 Enquadramento da função educação

Este primeiro capítulo dos manuais pode ser globalmente considerado como o espaço privilegiado pelos seus autores (responsáveis autárquicos aos diversos níveis) para a explicitação de justificações e motivos das opções feitas no passado recente, mas também para a “apresentação” de fontes de legitimação para o que cada município pretende fazer no próximo futuro.

O Quadro 1 resume as referências mais significativas daquilo que cada município entendeu explicitar como “enquadramento da função educação”

Quadro 1

Amares	Barcelos	Braga
A educação é apresentada como domínio prioritário e de grande importância política.	Refere a existência de uma política municipal de desenvolvimento estratégico e sustentado que perspectiva a escola como o espaço “de excelência da acção educativa”.	O enquadramento chama a atenção para a descrição anexa do “ Perfil socio-organizacional dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas ” do município.
Releva a experiência já acumulada nos domínios tradicionais: construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do 1º ciclo, organização e gestão dos transportes escolares, apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no 1º ciclo.	Não celebrou Contrato de Execução. Valoriza o facto de se estar a implementar a Proposta de Alteração da Carta Educativa, que vai reordenar e requalificar toda a rede do pré-escolar e do 1º ciclo, através de um conjunto de 19 novos centros escolares.	Refere que a educação “tem sido e continuará a ser uma prioridade ” razão pela qual dará continuidade aos objectivos da Carta Educativa.
Tem Carta Educativa desde 2007. Celebrou , em Março de 2009, o Contrato de Execução.	Valoriza o estabelecimento de parcerias numa perspectiva de promoção de educação ao longo da vida, de diversificação das oportunidades de formação qualificante e de satisfação das	Para além do desenvolvimento dos projectos educativos camarários em curso, pretende intensificar a relação entre a autarquia e os agrupamentos de escolas “divulgando e valorizando os bons projectos educativos”.
Considera-se um espaço que articula a educação escolar com os outros modos de educação ao	Acentua a necessidade de adaptação das políticas educativas nacionais à realidade	Acentua a necessidade de adaptação das políticas educativas nacionais à realidade

longo da vida.

Considera-se um contexto favorável ao desenvolvimento de relações sociais de parceria e de codefinição e concretização de **políticas educativas locais.**

Descreve as **medidas** tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são **inovadoras e específicas.** Enfatiza a **reorganização da rede de educação pré-escolar e do 1º ciclo,** com a entrada em funcionamento de **seis novos centros escolares e o encerramento de todas as escolas.**

Manifesta a vontade de construção de um Projecto Educativo Municipal

necessidades empresariais.

Descreve as **medidas** tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são **inovadoras e específicas.**

Refere a **importância da participação dos responsáveis autárquicos nas reuniões dos conselhos gerais das escolas.**

Manifesta a **vontade de transformar o município numa verdadeira cidade educadora.**

municipal.

Celebrou o Contrato de Execução em Janeiro de 2009 e destaca as novas competências daí de correntes: pessoal não docente do pré-escolar e básico, actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos do básico. Esta última competência é acolhida na **Carta Educativa Municipal.**

Descreve as **medidas** tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são **inovadoras e específicas.**

Esposende

São apresentados os **objectivos estratégicos do município em matéria de educação,** nomeadamente o cumprimento das atribuições educativas formais, a intervenção integrada, enquadrada e fundamentada nos **princípios da Carta das Cidades Educadoras (de cuja associação faz parte),** o contributo para uma educação de qualidade para todos (no acesso e na permanência dos jovens na escola), na igualdade de oportunidades, na promoção de um planeamento integrado potenciando sinergias, competências e recursos a nível

Terras de Bouro

É feita a **caracterização do município através da análise demográfica, socioeconómica, histórico-cultural e familiar.**

Celebrou o Contrato de Execução em 2008.

Reconhece a necessidade de serem promovidas pela câmara actividades que propiciem aos munícipes “o acesso e a apropriação dos seus múltiplos espaços e saberes”, bem como a **articulação entre as diversas instâncias educativas e organizações comunitárias “no**

Vila Verde

A educação é considerada como **prioridade estratégica** tendo em vista “melhorar a qualificação da população através da otimização das infraestruturas e serviços de apoio”.

Nesse sentido, é considerado como **grande opção do plano para 2012/2015 o “investimento numa educação moderna e impulsionadora de desenvolvimento, como dimensão estruturante do progresso”.**

São apresentados como factores

local, **articulando políticas** que implementem a qualidade de vida dos cidadãos, a cidadania e a democracia participativa e solidária, e lutando pelos objectivos e metas estabelecidos pelo SIGQA.

Embora tal não seja referido, não celebrou o Contrato de Execução.

Descreve as **funções que cabem ao Serviço de Educação** nos domínios da acção social escolar, do Conselho Municipal de Educação, da CAF do pré-escolar, do programa de generalização do serviço de refeições, da gestão e acompanhamento do pessoal não docente da educação pré-escolar, do desenvolvimento de programas de orientação vocacional e profissional, de actividades de avaliação psicológica, de implementação do Programa de Actividades de Enriquecimento Curricular e de gestão do parque escolar.

Descreve as **medidas** tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são **inovadoras e específicas**.

Descreve e valoriza os objectivos mais gerais dos serviços municipais e a sua **articulação interna e externa**.

sentido de contemplar os serviços educacionais que estão fora do universo escolar”.

Considera “imperiosa a criação de uma estrutura ao nível dos recursos humanos capaz de responder devidamente às necessidades educativas da comunidade escolar” e **valoriza a partilha de práticas e saberes com outros municípios**.

Apresenta, em complemento do enquadramento da função educativa municipal, um quadro de objectivos/indicadores (designado por modelo de monitorização), com os seguintes **objectivos estratégicos**:

Promover a cidadania e a vivência em comunidade; assegurar uma componente de apoio à família de excelência; promover o aumento da qualidade educativa concelhia; garantir que a **DE alcance uma perspectiva transversal**, a redução de custos e a optimização da relação qualidade/custo; dotar as escolas de pessoal não docente especializado; **racionalizar e redimensionar o parque escolar de acordo com a Carta Educativa; implementar o conceito de “escola a tempo inteiro”; disponibilizar ofertas pedagógicas ajustadas aos alunos e promover o sucesso educativo das crianças e jovens**.

críticos do desenvolvimento “a aposta na inovação, no conhecimento e a dinamização e apoio do empreendedorismo”.

É valorizada a **colaboração e parceria “que se vem desenvolvendo com as empresas, as Juntas de Freguesia, com as IPSS’s, as instituições religiosas e as associações de natureza social, cultural, desportiva e recreativa”.**

Embora tal não seja referido, não celebrou o Contrato de Execução.

É valorizado o esforço de **preparação da adesão do município à Rede das Cidades Educadoras**, nomeadamente na perspectiva da promoção de “um trabalho mais colaborativo e integrador no Concelho, **experienciando e partilhando boas práticas educativas”.**

É feita uma referência especial à **importância dos primeiros anos de escolaridade (“alicerces da educação”)** e à Carta Educativa, na perspectiva da **valorização do investimento feito em centros escolares** “potenciadores da elevação e homogeneização da qualidade da educação proporcionada a todas as crianças”.

Apresenta uma **medida tomada nos últimos anos, inovadora e específica**

De uma forma mais ou menos explícita, todos reafirmam a importância estratégica que a educação assume no desenvolvimento do município.

No entanto, há *nuances* no entendimento dessa importância. Por exemplo, enquanto que no caso de Vila Verde é sublinhada a necessidade de *modernizar a educação* e de esta modernização estar, sobretudo, ao serviço do desenvolvimento social e económico (*o investimento numa educação moderna e impulsionadora de desenvolvimento, como dimensão estruturante do progresso*), devendo ser acolhida no planeamento estratégico para os próximos três anos, no caso de Amares, a prioridade concedida à educação tem a ver com a possibilidade da institucionalização de um (explicitamente não existente) *Projecto Educativo Municipal* que traduza o *desenvolvimento de relações sociais de parceria e de codefinição e concretização de políticas educativas locais*. Ou seja, enquanto no primeiro caso a educação parece ser considerada numa perspectiva praxiológica, mais preocupada com a economia e o desenvolvimento local, no segundo caso ela surge mais ligada à ontologia, à construção da cidadania individual e à ideia da qualificação do contexto social dos munícipes.

Estes dois posicionamentos colocam a questão de fundo da justificação da acção (Boltanski e Thévenot, 2006). Esta questão, que existe em todos os municípios, mas que não é respondida da mesma forma por todos, consiste na capacidade de cada município definir, ou não, o papel estratégico que cabe à *educação local* por contraste com as finalidades, supostamente universalizadas e aceites, da *educação nacional*.

Uma boa parte dos municípios resolve o problema assumindo-se como Município Educador¹²¹ (casos de Barcelos, Braga e Esposende) ou manifestando a vontade de aderir aos Princípios da respectiva Carta de Princípios (caso de Vila Verde), enquanto outro afirma a vontade (como possibilidade prática) de desenvolver um Projecto Educativo Municipal próprio, complementar e “autónomo” face às finalidades da educação nacional (Amares). O sexto afirma apenas a sua vontade estratégica de se reestruturar e qualificar internamente como parceiro das escolas (Terras de Bouro).

A partir destes posicionamentos, constata-se que o conceito de política educativa local não é uniformemente entendido (no seu âmbito e alcance) nem aceite pelos municípios, embora todos considerem que devem cumprir as atribuições e competências educativas formais, o que por si só não equivaleria a desenvolver uma política local.

De facto, alguns consideram que a educação é um assunto reservado das escolas, dos pais e do ministério, pouco havendo a fazer por parte das autarquias. Por isso, valorizam a *política municipal de desenvolvimento estratégico e sustentado que perspectiva a escola como o espaço “de excelência da*

¹²¹ A Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras acolhe atualmente 47 municípios aderentes à AICE. Na CIM Cávado são **Barcelos, Braga e Esposende**.

acção educativa”(Barcelos). Um pouco como corolário desta linha de pensamento, nenhum dos seis municípios faz qualquer referência concreta ao desempenho do seu sistema educativo formal, ao rendimento escolar das suas crianças e jovens, à boa ou insuficiente diversificação das ofertas formativas ou à organização e funcionamento de escolas e agrupamentos, nomeadamente à participação dos representantes autárquicos nos órgãos de gestão escolares. Apenas um dos municípios, no enquadramento da função educação, refere que *para além do desenvolvimento dos projectos educativos camarários em curso, pretende intensificar a relação entre a autarquia e os agrupamentos de escolas “divulgando e valorizando os bons projectos educativos”*(Braga).

Por outro lado, todos referem a existência de Carta Educativa Municipal, mas se para alguns ela parece estar a impulsionar uma nova oportunidade de planeamento educativo, mais ambicioso, por força da sua revisão (Barcelos: *valoriza o facto de se estar a implementar a Proposta de Alteração da Carta Educativa, que vai reordenar e requalificar toda a rede do pré-escolar e do 1º ciclo, através de um conjunto de 19 novos centros escolares*; Vila Verde: *valoriza a Carta Educativa, na perspectiva do investimento feito em centros escolares “potenciadores da elevação e homogeneização da qualidade da educação proporcionada a todas as crianças”*), em nenhum dos seis municípios esse tema abriu a oportunidade de discussão sobre a reorganização dos agrupamentos e suas consequências. Aliás, apenas Braga descreve com minúcia, como anexo ao capítulo do enquadramento, o *“Perfil socio-organizacional dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas” do município*.

Pelo contrário, no que diz respeito à caracterização interna dos serviços técnicos e administrativos responsáveis pela administração educativa local, todos os municípios a enfatizam no respectivo enquadramento, nomeadamente aos níveis da articulação horizontal e vertical com os outros serviços e da integração nos novos sistemas de gestão da qualidade (Esposende: *luta pelos objectivos e metas estabelecidos pelo SIGQA*; Terras de Bouro: *quer garantir que a Divisão de Educação, a criar, alcance uma perspectiva transversal*).

Também todos os seis municípios referem exaustivamente as *medidas tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são inovadoras e específicas*. Ora, é justamente sobre estas últimas, geralmente muito justificadas, que se fundamenta a existência da política educativa local, mesmo quando ela não é explicitamente assumida pelos seus autores.

Tendo em conta as escolhas vertidas para o capítulo de enquadramento da função educação e tendo em conta, também, que dos seis, só três municípios (Amares, Braga e Terras de Bouro) tomaram a decisão de celebrar contrato de execução, sendo que, à data, destes, só Braga era da mesma cor política do governo, somos levados a concluir que são as decisões tomadas sobre medidas inovadoras e o modo como é feita essa execução, ou como são decididas determinadas opções e prioridades, que estão para lá das atribuições formais, que determinam a “auto-consciencialização” da existência de uma política educativa municipal.

2.2 Identificação dos principais processos

Como já referimos antes, é no Capítulo III dos manuais que os municípios descrevem com minúcia técnica cada um dos processos que escolheram como prioritários no domínio da educação.

Como refere um dos municípios (Vila Verde), deve entender-se por processo o *conjunto de atividades interrelacionadas e interagentes que transformam entradas em saídas*. As *entradas* correspondem às demandas das partes interessadas, ou seja, das pessoas ou grupos com interesse no desempenho ou sucesso da organização administrativa local. Assim, as demandas são objecto de *procedimentos* ou *modos especificados de realizar uma atividade ou um processo*, nos termos e respeito pela legislação em vigor, tendo em vista a produção dos efeitos pretendidos – as *saídas*.

A descrição de cada processo deve incluir os documentos, métodos e registos que lhe estão associados, em conformidade com requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custos e recursos. Mas a sua característica fundamental é a descrição dos objectivos que justificam quer a sua existência, quer a demanda que foi feita pelo munícipe. Por isso eles são estruturantes da actividade educativa municipal. Aliás, é com base na descrição desses objectivos que pode ser realizado o acompanhamento, a monitorização e a avaliação do processo, nomeadamente através dos indicadores de desempenho que decorrem daqueles objectivos.

O Quadro II que se apresenta, é justamente o resumo dos processos escolhidos por cada uma das seis câmaras, considerando apenas a designação de cada processo e os correspondentes objectivos. Embora fosse interessante abarcar as outras dimensões que lhes são próprias, é apenas sobre estes dois aspectos que nos iremos debruçar por forma a dele retirarmos algumas conclusões finais.

Quadro II

Município	Processo	Objectivos
	1. Transportes Escolares	Definir a forma de requerer o passe de transporte escolar em carreira pública.
	2. Iniciativas Educativas	Realização de atividades adequadas às necessidades dos alunos.
	3. Refeições Escolares	Serviço de alimentação adequado às necessidades da comunidade educativa.
	4. Acção Social Escolar	Serviço de alimentação adequado às necessidades da comunidade educativa.

Amares	5.Parque Escolar	Parque escolar adequado às necessidades dos alunos
	6.AEC	Seleção de professores AEC com perfis adequados às necessidades.
	7. Pessoal Não Docente	Seleção e gestão adequada de pessoal não docente com perfis adequados às necessidades das crianças.
	1.Transportes	Disponibilização do adequado serviço de transporte entre o local de residência e os estabelecimentos de ensino para todos os alunos do ensino básico e secundário, oficial ou particular e cooperativo (com contrato de associação e paralelismo pedagógico de ensino). Gradual alargamento da gratuidade do passe escolar para os alunos do ensino secundário.
	2.Refeições Escolares	Fornecimento da alimentação aos alunos que frequentam os JI e as escolas do 1º ciclo. com a garantia da qualidade da alimentação fornecida – quantidade, segurança e higiene alimentares – bem como com a qualidade nutricional da mesma.
	3.PND	Proceder à gestão administrativa e previsional dos recursos humanos (mapa de pessoal, gestão cadastral, processamento de remunerações e abonos).
	4.Parque escolar	Elaborar os programas funcionais dos edifícios escolares e acompanhar e apoiar, através de pareceres técnicos, as ações de construção, reparação ou manutenção do parque escolar.
Barcelos	5.Plan Activ. Educativas	Atividades destinadas às escolas organizadas pela câmara: Cultura (Biblioteca, Arquivo Municipal, Museu de Olaria, Gabinete de Arqueologia, Artes e Associações Culturais), Educação, Ambiente, Proteção Civil, Comissão de Proteção a Crianças e Jovens, Turismo, Juventude, etc. Apoio a Projetos Educativos das Escolas. Este apoio, para além do 1º ciclo, estende-se ao 2º, 3º ciclo e Secundário e pode verificar-se através de apoio financeiro, logístico ou técnico.
	1.Auxílios Económicos	Apoios sócio-educativos: refeição e prolongamento de horário para alunos do 1.º ciclo e manuais escolares / material didático.
	2.Fruta Escolar	Distribuição gratuita de hortofrutícolas aos alunos do 1.º Ciclo para o incremento destes géneros alimentícios entre os mais novos, promovendo uma alimentação saudável e a prevenção da obesidade infantil.
	3.Transportes Especiais	Planeamento que permita conjugar as áreas de influência pedagógica das escolas do concelho com os transportes públicos e com circuitos particulares.
	4.AEC	Alargar o leque das ofertas de ensino a outras atividades, para além do Inglês, tais como AFD, Música, Exp Musical, TIC, Exp Dramática, Estudo do Meio/Ciências Experimentais. Elaborar um Manual de Acolhimento para os professores de AEC.
	5.Pessoal Não Docente	Assegurar a colocação de trabalhadores nos agrup. de escolas, pedidos de mudança entre agrup., controlo dos mapas mensais de assiduidade remetidos pelos agrupamentos, pedidos de verificação de doenças e de Juntas Médicas, processamento de vencimentos, apresentação de candidaturas ao IEFPP, entre outros.
	Braga	

	6.Parque Escolar	Dotar o parque escolar com condições para as exigências educativas, nomeadamente as que se reportam às disciplinas curriculares e enriquecimento curricular bem como às de animação e ao apoio sócio-educativo dos alunos recente construção dos novos centros escolares.
	7.Comp. Apoio Família	Oferta dos apoios sócio-educativos – refeição e prolongamento de horário nos JI.
Esposende	1.Acção Sócio-Educativa	Promover a qualidade ao nível das refeições escolares Promover a aferição do grau satisfação dos beneficiários de bolsas de estudo.
	2.Apetr do Parque Escol.	Promover a gestão eficaz do parque escolar.
	3.Programas Educativos	Assegurar as actividades previstas no início do ano lectivo a todos os alunos.
	1.Plan. Iniciativas Educ.	Realização de actividades adequadas às necessidades dos alunos.
	2.Transportes Escolares	Gestão adequada da rede de transporte escolar. Transporte escolar disponível nos horários convenientes a alunos e parceiros.
T de Bouro	3.Acção Social Escolar	Assegurar apoio a famílias carenciadas contribuindo para que todos possam usufruir de uma educação de qualidade.
	4.Parque escolar	Parque escolar adequado às necessidades dos alunos.
	5.AEC	Seleção de professores AEC com perfis adequados às necessidades.
	6.Pessoal Não Docente	Seleção e gestão adequada de pessoal não docente com perfis adequados às necessidades das crianças
	1.P. Educativo Municipal	Implementar projectos de acordo com as necessidades diagnosticadas. Promover e assegurar condições para as práticas ajustadas às exigências de uma educação de qualidade.
	2.Transportes Escolares	Melhoria na gestão dos transportes escolares.
Vila Verde		Garantir maior celeridade na fixação dos circuitos escolares. Garantir que os agrupamentos cumpram os prazos de comunicação das necessidades de transporte.
	3.Acção Social Escolar	Melhoria na implementação da ação social escolar (manuais escolares e refeições).
	4.Comp. Apoio Família	Melhoria na implementação da CAF (Educação pré-escolar)
	5.Parque Escolar	Melhoria na gestão do parque escolar

É um facto a variabilidade no número de processos estruturantes: Esposende, com 3; Barcelos e Vila Verde, com 5; Braga e Terras de Bouro com 6 e Amares com 7. Se esta variabilidade indicia tipos de organização e funcionamento consentâneos (através da intervenção de estruturas internas mais amplas ou mais diferenciadas), o elenco dos processos dá-nos pistas sobre o que cada município considera mais importante.

Deste ponto de vista, ressalta o facto de todos terem em comum três processos: *Acção Social Escolar, Parque Escolar e Programas ou Planos de Iniciativas Educativas*.

No 1º e no 2º estão em jogo atribuições e competências antigas, onde os municípios já detêm uma larga experiência de planeamento, execução e controlo. Apesar disso, as diferenças, no primeiro, revelam-se nos “pormenores” que demonstram especial empenho em resolver problemas locais e/ou inovar através novas abordagens. São os casos dos processos constituídos em torno dos *transportes escolares, dos transportes especiais, das refeições escolares, da fruta escolar e dos auxílios económicos*. No segundo, nem sequer se nota essa diferença: todos baseiam o processo de Parque Escolar no objectivo da melhoria dos equipamentos já existentes e na reorganização das redes de oferta de pré-escolar e do 1º ciclo, através de novos centros escolares.

É no terceiro processo que se manifestam, eventualmente, as intervenções que estão para lá das tradicionais competências, na medida em que representam a capacidade de intervenção estratégicas dos municípios. Sob a designação genérica de *Programas ou Planos de Iniciativas Educativas*, é aqui que surgem as propostas de *realização de actividades e projectos adequados às necessidades dos alunos e das escolas* (note-se que este era um domínio tradicionalmente vedado às autarquias).

Nalguns casos, este planeamento estratégico já aponta para a necessidade de formulação de um Projecto Educativo Municipal, mas, curiosamente, no maior dos seis (Braga) tal não acontece, optando este município pelo elencar de projectos sectoriais (fruta escolar, quinta pedagógica, escola de educação rodoviária) e por um investimento muito forte nas Actividades de Enriquecimento Curricular. Estas, ao contrário da importância que lhes é atribuída a nível nacional, apenas são objecto de processos estruturantes nos municípios de Amares e Terras de Bouro, sendo que em Vila Verde nem sequer são assumidas pela câmara.

Podemos concluir então que a agenda educativa municipal actual é ainda muito influenciada pela agenda nacional e pelas propostas que o governo apresentou aos municípios em 2008, através dos contratos de execução. Estes, embora não tenham sido aceites por todas as

câmaras, acabaram por influenciar o municipalismo educativo, cumprindo assim o seu primordial papel regulador.

Palavras chave:

Municipalismo educativo

Transferência de competências educativas

Regulação local da educação

Referências Bibliográficas

Boltanski, Luc., [Thévenot, L.](#)(2006). *On Justification. The Economies of Worth*. Princeton, Princeton University Press.

Barroso, João e Pinhal, João (Orgs.) (1996). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri

Martins, Jorge (2007). O papel dos municípios na construção das políticas educativas. (tese de doutoramento). Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação/UP

Sousa Fernandes, António (2005). “Município, cidade e territorialização educativa”. In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (Orgs.) *Políticas e gestão local da educação*, (pp 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro

Sousa Fernandes, António (1994). Educação e poder local. In Conselho Nacional de Educação, *Educação, comunidade e poder local* (pp 159-180). Braga: Universidade do Minho.

Sarmento, Manuel (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: IIE/ME

EDUCÁVADO

Projeto de Formação-Ação para a (re) Estruturação da Função Educação nos Municípios da NUT III Cávado

João Gouveia – Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti gouveia@esepf.pt

Jorge Martins – Centro Investigação e Intervenção Educativa /FPCE-UP jorgemartins51@gmail.com

Paulo Silva - Associação Universidade Empresa para o Desenvolvimento – TecMinho - psilva@tecminho.uminho.pt

Palavras - chave: Municipalismo educativo, Planeamento estratégico da educação, Formação-ação

3. O objecto da reflexão:

PROJETO EDUCÁVADO: uma iniciativa de qualificação de técnicos superiores de educação dos municípios da CIM Cávado

Os municípios portugueses têm vindo a assumir crescentes responsabilidades ao nível da gestão da educação. Em particular, nos últimos anos, que têm sido férteis em matéria de transferência de competências educativas para os poderes regional e local, designadamente desde a publicação do Decreto-Lei nº 144/2008.

Vários diagnósticos apontavam (e apontam ainda) para a existência de constrangimentos de diversa ordem no que diz respeito à atuação dos municípios em matéria de Educação, sendo de destacar, entre outros: o baixo nível de integração e coordenação de políticas públicas locais, nomeadamente na relação entre Educação, Desenvolvimento sócio-económico e Emprego; a pouca valorização política, técnica e administrativa da Educação, a fragilidade institucional das estruturas organizativas municipais ligadas à Educação; e a fraca capacidade geral de planeamento, coordenação, avaliação e

gestão financeira dos projetos ligados à Educação, quer a nível local, quer a nível da implementação dos projetos nacionais.

A responsabilização crescente dos municípios em matéria de Educação resultará, portanto, beneficiada caso aqueles se consigam dotar de competências que permitam, progressivamente, planear, intervir e avaliar de modo mais estratégico e conseqüente a Educação, dessa forma ultrapassando a mera execução administrativa que tem caracterizado a sua atuação.

Foi este contexto de preocupações que justificou a conceção e implementação de um projeto integrado de intervenção, denominado EDUCÁVADO e da responsabilidade da TECMINHO, dirigido ao conjunto de municípios da NUT III Cávado, que assumiu como principal propósito a criação de mecanismos de aprendizagem interna que facilitassem a estruturação efetiva de processos de mudança organizacional no que respeita à sua atuação no domínio da Educação.

Este projeto, que decorreu entre 2010 e 2012, foi concebido e desenvolvido numa perspetiva intermunicipal, com vista a promover e facilitar os processos de aprendizagem colaborativa intermunicipal e aproveitar as sinergias que daí podem advir. Como principais finalidades, pretendeu-se, com o EDUCÁVADO, contribuir para que os municípios da CIM Cávado reforçassem progressivamente a sua atuação estratégica no domínio da Educação, apoiar os municípios na construção de processos organizacionais facilitadores de uma atuação integrada no domínio da Educação e promover uma dinâmica de aprendizagem, catalisadora da construção de conhecimento no domínio da Educação.

A comunicação que aqui propomos consiste, afinal, descreve e detalha a estratégia avaliativa de todo o ciclo formativo do projeto EDUCÁVADO, do diagnóstico de necessidades à avaliação dos resultados, passando pelo planeamento, organização e execução, de modo a identificarmos fatores críticos de sucesso, pontos fortes e fracos e, por essa via, apoiar e criar bases mais sólidas para entidades/organizações que, num futuro próximo, pretendam levar a cabo esforços de qualificação e de desenvolvimento de competências à escala das autarquias no domínio da educação.

4. EDUCÁVADO: descrição sumária e estratégia de avaliação adotada

2.1. EDUCÁVADO: descrição sumária

A publicação do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Junho, que aumentou as responsabilidades assumidas pelos municípios ao nível da educação, gerou a necessidade de

se dotarem de competências que permitam uma assunção progressiva de responsabilidades nesta área, no sentido de uma intervenção estratégica na área da Educação, para além da mera execução administrativa. Assumindo-se a autarquia como a estrutura por excelência que promove o desenvolvimento integrado do município e assumindo-se a Educação como o factor determinante desse desenvolvimento, importa que as autarquias construam competências capazes de progressivamente melhorarem a sua actuação neste domínio, e de modo a poderem perseguir propósitos exigentes e ambiciosos como os que se encontram contemplados na Carta das Cidades Educadoras (AICE). Neste quadro de referentes, a Educação aparece, claramente, como uma acção que vai para além da família e da escola, incluindo um conjunto de agentes e parâmetros nem sempre tidos em conta. De facto, quando a cidade de Barcelona, no primeiro Congresso internacional de Cidades Educadoras, em 1990, criou o termo “Cidade Educadora”, fê-lo no pressuposto de que a cidade é educadora desde logo pelo facto de ser uma cidade: é a fonte de educação em si mesma, com as suas múltiplas esferas e para todos os seus habitantes. Trata-se mesmo de um direito inalienável dos cidadãos: o direito a uma cidade educadora.

Esta ideia de cidade educadora comporta um conceito de cidade que dá unidade ao sistema humano, social, cultural em que os homens vivem e interagem e que serve de paradigma para ajuizar a capacidade ou potência educativa da cidade, através da educação formal, da educação informal e da educação não formal (Machado, 2009). O município surge, nesta ótica, como vector central na organização, promoção e oferta de programas e serviços sociais, culturais e educativos, com base num projecto educativo global para a cidade.

Neste contexto de preocupações, a CIM Cávado, em conjunto com a TECMINHO¹²², concebeu e implementou um projecto integrado de intervenção, que permitisse aos municípios da NUT III Cávado desenvolverem mecanismos de aprendizagem interna que facilitem a estruturação efectiva de processos de mudança organizacional no que respeita à sua actuação no domínio da Educação. Este projeto, denominado EDUCÁVADO, foi desenvolvido numa perspectiva inter-municipal, no sentido de promover e facilitar os processos de aprendizagem colaborativa inter-municipal e aproveitar as sinergias que daí pudessem advir. Para o efeito, constituiu-se um grupo de formandos que atravessou todo o projecto, para além de outros grupos que participaram no projecto em intervenções formativas específicas. O grupo transversal foi constituído essencialmente pelo/a técnico/a superior da autarquia com

¹²² Fundada em 1990, a TecMinho (www.tecminho.uminho.pt/) é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, tendo tido como promotores a Universidade do Minho e a Associação dos Municípios do Vale do Ave (AMAVE).

responsabilidades mais elevadas no domínio da educação, bem como o/a responsável (ou outro/a colaborador/a) do departamento / divisão / serviço de recursos humanos.

Os objectivos definidos para esta intervenção integrada foram os seguintes:

Contribuir para que os municípios da CIM Cávado reforcem progressivamente a sua actuação estratégica no domínio da Educação

Apoiar os municípios na construção de processos organizacionais facilitadores de uma actuação integrada no domínio da Educação

Promover uma dinâmica de aprendizagem, catalisadora da construção de conhecimento no domínio da Educação

O projecto contemplava duas grandes componentes:

- Componente técnica, associada à dimensão técnica do sector da Educação, e que visava dotar os formandos de competências para a definição das opções estratégicas em matéria de Educação, devidamente sustentadas em pressupostos de natureza técnica, científica e metodológica;
- Componente de gestão/organização, a qual visava dotar os participantes de competências para a estruturação de processos organizacionais associados ao sector da Educação. Tal implicava desenvolver conhecimentos sobre gestão por processos e beneficiar de acompanhamento na definição e estruturação dos mesmos.

Estas duas componentes foram articuladas através da modalidade de formação-ação. Cada fase iniciou-se com intervenções formativas em sala, sendo progressivamente integradas as intervenções formativas associadas à formação personalizada / individualizada (de terreno), as quais decorreram em paralelo com as primeiras.

A intervenção foi estruturada em 4 fases distintas:

Diagnóstico

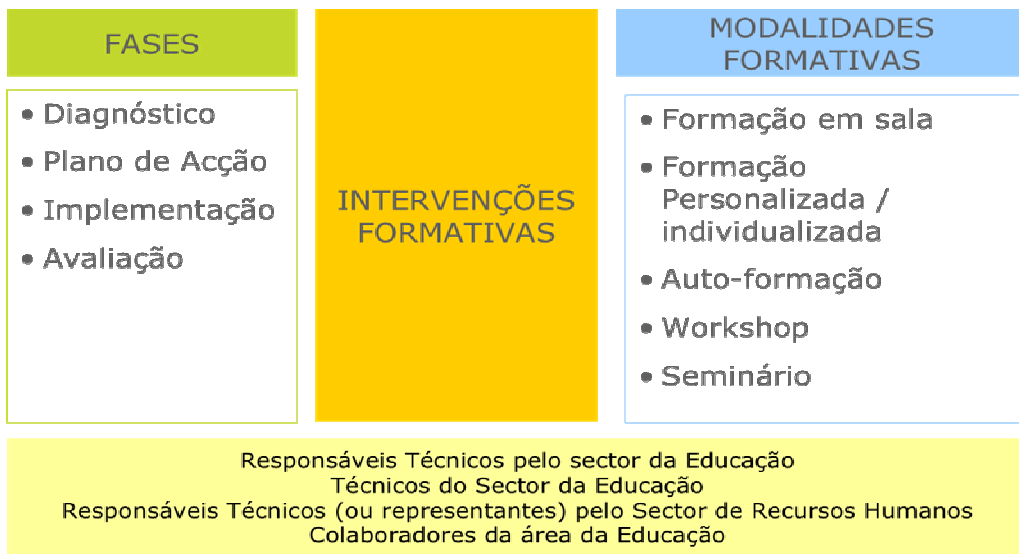
Plano de Acção

Implementação e Acompanhamento

Apresentação / avaliação dos resultados

Ao longo destas diferentes fases, foram utilizadas metodologias formativas diversificadas, tais como a formação em sala, *workshops*, seminários, formação personalizada, sessões de trabalho conjuntas e autoformação, geridas, coordenadas e complementadas pela utilização do *Learning Management System Moodle*.

FORMAÇÃO-ACÇÃO



2.2. Estratégia de recolha e análise de dados

O relatório de avaliação, para além da consulta do dossiê de candidatura do projeto EDUCÁVADO, assentou a sua estratégia de recolha de dados na análise (quantitativa e de conteúdo):

- das fichas de avaliação das reacções dos/as formandos/as às várias sessões formativas em que participaram;
- das reuniões efectuadas nas autarquias, no âmbito do trabalho de consultoria realizado;
- da *workshop* final para discussão de resultados;
- dos protocolos das entrevistas (focus-group) realizadas em cada município, onde estiveram presentes, para além dos participantes, as respetivas vereadoras;
- dos relatórios finais (Manuais de Educação) elaborados pelos participantes;
- dos inquéritos por questionário preenchidos pelos/as formadores/as e consultores/as;
- de vários documentos constantes do dossiê técnico-pedagógico.

5. EDUCÁVADO: a avaliação

3.1. Avaliação do EDUCÁVADO: fase de diagnóstico

Esta fase contemplou formação em sala, com o propósito de dotar os/as técnicos/as superiores de educação de competências relacionadas com a realização de diagnósticos de situação. Para o efeito, foram abordadas algumas metodologias de diagnóstico, afunilando, depois, para a metodologia de Árvore de Problemas, formalmente designada como MPPO - Metodologia de Planeamento de Projetos por Objectivos. No decurso desta intervenção, os/as participantes elaboraram um diagnóstico sobre a área da Educação dos respectivos municípios. Ao longo deste processo, contaram com um/a formador(a)-consultor(a) que os acompanhou no terreno, promovendo formação personalizada sobre dúvidas sentidas e organização das respectivas actividades de recolha de informação. O resultado desta intervenção foi um diagnóstico da situação de cada município no que respeita à área da Educação, nomeadamente nos problemas / oportunidades relativamente aos quais era necessária uma intervenção.

Esta fase terminou com um *workshop*, onde se partilharam os resultados dos diagnósticos de cada município com todos/as os/as formandos/as e com outros *stakeholders*, designadamente as vereadoras da educação dos municípios da CIM Cávado.

3.1.1. Fase de diagnóstico: principais conclusões

Na opinião dos/as formandos/as, os conteúdos tratados nesta fase foram pertinentes e as metodologias adoptadas permitiram pensar/identificar problemas na área da educação dos municípios e sistematizar informações. Por sua vez, os/as formadores/as e consultores/as, quando inquiridos/as em sede de questionário, consideraram, globalmente, que a fase de Diagnóstico trouxe contributos para os objectivos gerais do EDUCÁVADO e que a qualidade dos diagnósticos realizados foi *Razoável* ou *Boa*.

De acordo com o que foi permitido apurar, também, a partir das várias reuniões de formadores/as e consultores/as, as árvores de problemas e de objectivos que resultaram da aplicação da MPPO, sendo formalmente corretas, apresentavam uma dimensão demasiado operacional e com pouco alcance estratégico. Significando isto que os problemas apresentados tinham que ver, sobretudo, com o quotidiano profissional dos/as técnicos/as de educação dos municípios, não incluindo algumas das dimensões de cariz mais estratégico, como, por exemplo:

- Desconhecimento do contributo da função educação para o sucesso global do desempenho municipal, tendo em conta:
 - A inexistência de uma visão estratégica para a função Educação
 - A gestão departamentalizada da educação, com dificuldades de coordenação política e estratégica
 - A impossibilidade de uma análise comparativa intermunicipal ao nível do custo/benefício dos investimentos realizado em educação (por inexistência de centros de custos e de indicadores chave de desempenho para a função educação)
- Falta de articulação estratégica com instituições educativas e formativas, resultante de:
 - Dificuldade de envolvimento das instituições educativas em domínios de actuação conjunta (entre outras razões pelo facto de se encontrar por definir uma operacionalização das competências, responsabilidades e papéis entre autarquias e tais instituições);
 - Debilidades nas parcerias estratégicas entre autarquias e instituições educativas e formativas (decorrentes de relacionamentos institucionais que merecem revisão e melhoramento, insuficiente participação das autarquias no planeamento estratégico de instituições educativas, designadamente escolas e pouca articulação em função de objectivos comuns).

Na opinião de alguns/mas formadores/as (e mesmo de alguns/mas dos/as participantes, esta operacionalização excessiva das árvores de problemas acarretou consequências para o modo como foram lidas e avaliadas as intervenções formativas em sala, designadamente as que detinham um carácter mais teórico, conceptual, abrangente e estratégico. Na opinião de alguns/mas dos/as participantes, esta diferença entre o que poderiam ser consideradas as expectativas e as ambições dos organizadores do EDUCÁVADO, mais preocupados com as dimensões estratégicas dos problemas da educação nos municípios, e a realidade das árvores de problemas e de objectivos, de cariz mais operacional, poderá ser resultante do facto de os/as coordenadores/as do projeto não terem conseguido assegurar uma articulação entre o formador responsável pelo MPPO e as formações modulares em sala, de cariz mais teórico e abrangente. Foi igualmente ventilado que uma possível explicação para o referido facto poderá residir nas características dos/as formadores/as envolvidos: de um lado, um formador com forte experiência de consultoria e de apoio a organizações com fins lucrativos, habituado a realidades concretas e problemas operacionais das empresas como responsável pela MPPO; do outro, professores/as do ensino superior, por natureza mais

orientados/as para questões de natureza conceptual, abrangente e reflexiva e mais refractários/as a uma dimensão operacional que não se encontre devidamente alicerçada em teoria fundamentadora.

Sugere-se, por isso, que, em futuras situações, se procure uma maior articulação entre estas duas dimensões do projecto (diagnóstico e ferramentas a utilizar e formação teórica sobre questões abrangentes da função educação nos municípios), de molde a proporcionar diagnósticos com cariz mais estratégico.

3.2. Avaliação do EDUCÁVADO: fase do Plano de Ação

Nesta fase, houve lugar a formação em sala subordinada às temáticas da:

- *Gestão e Organização Escolar*, com o propósito de qualificar os/as formandos/as a poderem desenvolver estratégias de articulação com as escolas e os agrupamentos.
- *Gestão por Processos*, por forma a garantir o resultado previsto do EDUCÁVADO – um sistema de gestão da educação devidamente estruturado, tendo como suporte uma lógica de organização e estruturação de processos específicos associados ao domínio da educação.

Para além da formação em sala, os/as formandos/as elaboraram um plano de acção (com o apoio de formadores(as)-consultores(as), numa óptica de formação personalizada, identificando as medidas a implementar na fase seguinte e, desta forma, dispondo de um documento orientador e enquadrador de todo o projecto no que às fases seguintes dizia respeito) e, no contexto de um *workshop*, onde se procurou criar um espaço de reflexão conjunta e de validação por pares (outros/as colaboradores/as de outros municípios a desenvolverem actividades congéneres), partilharam as medidas a implementar nos diferentes municípios.

3.2.1. Fase do Plano de ação: principais conclusões

Na opinião dos/as formandos/as, os conteúdos tratados nesta fase foram de elevada pertinência, pois foi possível perceber a dimensão interna de alguns dos problemas existentes, aprender a necessidade da qualidade e os meios e metodologias para a alcançar, pensar em novas formas/processos para o serviço de educação, mais racionais e sistematizados e vir a obter ganhos evidentes a partir de uma maior optimização de recursos.

Na opinião dos/as formadores/as e consultores/as inquiridos, esta fase contribuiu (*Razoavelmente e Bastante*) para a consecução dos objectivos gerais do EDUCÁVADO. A mesma avaliação (*Razoável/Bom*) foi feita relativamente à qualidade dos Planos de Ação produzidos.

No entanto, e na esteira do que se comentou a propósito da fase de Diagnóstico, a circunstância de não haver um único inquirido a considerar o contributo da fase do Plano de Ação como sendo *Decisivo* ou os Planos de Ação como *Muito Bons* residirá no facto de estes serem, como refere um consultor inquirido, “demasiado operacionais e centrados nos problemas do quotidiano”.

Uma das razões para esta crítica tem explicação, desde logo, na própria metodologia adotada (MPPO), que, numa ótica de alinhamento construtivo, exige uma completa simetria entre as árvores de problemas identificados e as árvores de objectivos a alcançar, dessa forma orientando todos os esforços e raciocínios do planeamento. Por isso, e tal como atrás se refere, a amplitude estratégica do diagnóstico, a ser salvaguardada em futuras iniciativas com estes contornos, minimizará o essencial dos problemas encontrados na fase do plano de Ação.

3.3. Avaliação do EDUCÁVADO: fase da Implementação e Acompanhamento

As medidas/atividades a implementar, decorrentes do Plano de Ação e acompanhadas de formadores(as)/consultores(as), foram complementadas por um conjunto de intervenções formativas, capazes de estruturar essa intervenção numa perspectiva mais estratégica do município em matéria de educação. Apresentamos, de seguida, os módulos de formação realizados e as principais conclusões decorrentes das opiniões colhidas junto dos/as participantes, em sede de avaliação das reacções, realizada no final de cada módulo:

1. GESTÃO DE PESSOAL NÃO DOCENTE

- Conteúdos pertinentes e relevantes, pois incidiram sobre aspectos relacionados com o recrutamento e selecção de pessoal não-docente, tendo permitido sistematizar legislação e, no caso de um município, ajudar a organizar o Manual de Acolhimento.

2. GESTÃO DE PESSOAL DOCENTE DAS ACTIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR

- Conteúdos pertinentes para organizar a legislação, ainda que não tendo sido alcançados os objectivos definidos nem satisfeitas as expectativas dos/as participantes, em grande medida, pela menor qualidade da intervenção do/a formador/a.

3. GESTÃO DO PARQUE ESCOLAR

- Módulo que merecia revisão, não pelos conteúdos, considerados pertinentes e relevantes, mas pela menor qualidade da intervenção do/a formador/a.

4. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

- Conteúdos pertinentes e importantes, devido à importância da avaliação e do actual contexto de *accountability*/prestação de contas, à necessidade de transferir e utilizar metodologias e práticas avaliativas no âmbito dos processos e actividades a desenvolver e à utilidade que trazem para os processos de planeamento estratégico.

5. GESTÃO E AVALIAÇÃO DE PROJECTOS EDUCATIVOS

- Conteúdos pertinentes, importantes e relevantes, pois permitiram uma abordagem mais ampla dos problemas e ajudaram a sustentar metodologicamente a operacionalização do Projeto Educativo Municipal.

6. HIGIENE E SEGURANÇA ALIMENTAR PARA TÉCNICOS

- Conteúdos pertinentes e importantes, tendo em conta as responsabilidades dos municípios ao nível dos cadernos de encargos e de contratos de serviços das refeições escolares, do cumprimento de normas de HACCP.

7. GESTÃO DE TRANSPORTES ESCOLARES

- Conteúdos pertinentes e relevantes, ainda que tenha havido necessidade de endereçar um convite a um especialista, de forma a melhor poder corresponder às expectativas geradas. Fruto dessa intervenção não planeada inicialmente, o contributo da formação foi considerado decisivo.

8. PLANEAMENTO E ANIMAÇÃO DE ACTIVIDADES EDUCATIVAS

- Conteúdos pertinentes e importantes, tendo em conta o papel de coordenação e mobilização de todos os intervenientes educativos que o município deve desempenhar e a necessidade de articular o planeamento das actividades educativas com o projecto educativo do município.

9. GESTÃO DE EQUIPAS E TRABALHO EM PARCERIA (REDES)

- Conteúdos bastante pertinentes, pois permitiram, para além de uma análise ao nível das relações humanas, reflectir sobre os critérios para a criação, implementação e avaliação de redes e parcerias.

Esta formação em sala foi complementada com consultoria e apoio especializados, no terreno, para que os/as técnicos/as superiores de educação pudessem definir, estruturar, testar e

redefinir os processos de apoio ao funcionamento das autarquias no domínio da educação. Na opinião dos/as participantes, este apoio revelou-se decisivo para a elaboração do Manual de Educação, produto final esperado com o EDUCÁVADO.

3.4. Avaliação do EDUCÁVADO: fase da Apresentação/Avaliação dos resultados

Tal como atrás foi referido, cada município elaboraria um relatório final do projecto, denominado Manual de Educação, que, entre outras dimensões consideradas relevantes, contemplava toda a documentação associada aos processos estruturados. Esta intervenção foi levada a cabo através de formação personalizada e autoformação.

O projeto encerrou com um seminário, de acesso livre e para o qual foram convidados vários agentes educativos da área de influência da CIM Cávado, onde foram partilhados os resultados dos sistemas de gestão da educação municipal criados em todos os municípios e asseguradas intervenções por alguns dos/as formadores/as e consultores/as envolvidos no projeto. Esse seminário foi antecedido de um *workshop*, com todos os elementos da equipa formativa e o conjunto dos/as participantes, onde se procurou fomentar a reflexão/discussão em torno dos aspetos mais e menos conseguidos no âmbito do EDUCÁVADO.

3.4.1. Fase da Avaliação do Projeto: principais conclusões

Na opinião dos/as formadores(as)/consultores(as) envolvidos/as, o seminário e a reflexão conjunta que o antecedeu contribuíram *Bastante* e *Decisivamente* para os objectivos do EDUCÁVADO. Na opinião de um dos inquiridos, “A reflexão conjunta com toda a equipa de formação e o conjunto de participantes constituiu um interessantíssimo espaço de reflexão sobre o alcance dos objectivos, os factores propulsionadores dos resultados e os principais constrangimentos.”

3.5. Avaliação do EDUCÁVADO: Qualidade do trabalho desenvolvido pela equipa Pedagógica

A equipa responsável pelo EDUCÁVADO incluía uma Coordenação Geral (para definição das orientações gerais do projeto, validação das estratégias e acções para implementação das diversas intervenções e articulação com a CIM Cávado), Coordenação Técnico/Científica (responsável, em articulação com a Coordenação Geral, pela definição da estratégia de operacionalização das diferentes acções do projeto, pela articulação do trabalho a desenvolver pelos/as formadores/as e consultores/as, nomeadamente na ligação entre as intervenções formativas em sala e a consultoria,

pela coerência global do projeto e pela monitorização e validação dos resultados intermédios e finais do projeto) e uma equipa de formadores/as e consultores/as, que assegurou a monitoria das intervenções formativas e/ou de formação personalizada (consultoria) e articulou o seu trabalho com os restantes intervenientes no projeto, com base em diversas reuniões realizadas nas diferentes fases do EDUCÁVADO.

3.5.1. Qualidade do trabalho desenvolvido pela equipa Pedagógica: principais conclusões

No que diz respeito ao desempenho da Coordenação Geral, as opiniões recolhidas sugerem que se tratou de um trabalho bem sucedido, tendo em conta que se tratava de um projeto pioneiro, com realidades municipais muito diferentes e que necessitou de reequilíbrios regulares durante a implementação, tarefa que foi levada a cabo com sucesso. Há, no entanto, referências ao facto de a ligação entre as duas componentes do projecto (formação em sala e consultoria/formação especializada no terreno) poderem ter sido mais articuladas e alinhadas. Uma das opiniões mais ouvidas, junto de formadores/as como de formandos/as, foi a de que, a ter existido mais sintonia entre formadores/as (sala) e consultores/as (terreno), os processos definidos e o Manual de Educação poderiam ter sido mais beneficiados com o que foi tratado e abordado em sala.

Relativamente à Coordenação Técnico-Científica, também as opiniões recolhidas sugerem que se tratou de um desempenho bem sucedido, não obstante um/a dos/as formadores/as considerar que teria sido benéfico que o trabalho de coordenação científica tivesse sido mais visível, designadamente explicitando e consensualizando, no seio da própria equipa, o conceito de educação subjacente ao projeto. A ter sido tida em conta esta preocupação, os diagnósticos e planeamentos teriam sido mais abrangentes e estratégicos e teria havido maior sintonia nas intervenções formativas. Esta opinião foi corroborada por outros/as formadores/as e consultores/as.

Por último, as opiniões recolhidas junto dos participantes em sede de questionário são unânimes no que diz respeito à qualidade da Equipa de Formadores(as)/Consultores(as), considerando-o *Boa*. De referir que os/as formadores/as e consultores/as, quando inquiridos/as a este respeito, são menos consensuais – 5 inquiridos consideram a equipa *Muito Boa* e 3 avaliam-na como *Razoável*.

Em nosso entender, esta dispersão de opiniões da parte dos/as formadores(as)/consultores(as), não completamente partilhada¹²³ pelos próprios participantes, deve-se ao facto de se tratar de uma

¹²³ Não obstante a unanimidade das opiniões no questionário, foi possível recolher, no processo de análise de conteúdo das várias opiniões recolhidas em vários momentos avaliativos, unidades de conteúdo que vão ao

equipa constituída por duas grandes tipologias de qualificações de base e de experiências profissionais: de um lado, um leque de formadores/as de cariz mais académico, com uma forte componente teórica e reflexiva e, de outro, um conjunto de consultores/as de empresas, com forte pendor prático e instrumental (houve mesmo quem achasse que houve uma sobredeterminação da componente tecnocrática e experimental em detrimento das componentes críticas e reflexivas). De referir, por último, que esta aparente *dualidade* de perspectivas face ao projeto foi algo minimizada com a utilização de um dos elementos da equipa formativa que incluía, no seu percurso profissional, experiência académica como docente do ensino superior nas áreas da educação e experiência profissional como consultor de empresas, complementaridade esta que se revelou proveitosa para procurar assegurar que a formação em sala, de cariz mais teórico e reflexivo, fosse, no essencial, vertida para os manuais de educação e o trabalho de formação especializada/consultoria no terreno.

Em futuras situações, sugere-se, por isso:

- especial cuidado no recrutamento de formadores/as e consultores/as, de modo a garantir que os primeiros disponham de competências como capacidade de foco, orientação para resultados, orientação para a qualidade, trabalho em equipa, negociação e tomada de decisão e que os segundos dominem, conceptual e teoricamente, as problemáticas da educação e a formação;
- um espaço inicial de consensualização sobre o próprio conceito de educação subjacente ao projeto, junto de formadores/as e consultores/as;
- a sensibilização dos/as participantes para a importância de ambas as dimensões formativas (teoria e prática) e a sua responsabilização para, criticamente, assumirem o essencial da transferência dos conteúdos e temas abordados em sala para o trabalho no terreno.
- uma constante articulação entre formadores/as e consultores/as, assente em mecanismos de comunicação interna que agilizem a passagem de informação relativa às várias fases de implementação do projeto e dos seus efeitos.

3.6. Avaliação do EDUCÁVADO: resultados obtidos

Os/as técnicos/as dos municípios e as respectivas vereadoras foram auscultados/as, ainda, quanto aos principais resultados e benefícios do EDUCÁVADO. O resultado positivo mais

encontro desta ideia de uma equipa de formadores/as a duas vozes: uma mais teórica e outra iminentemente prática e operacional.

consensual foi a *Partilha entre Municípios* (um dos propósitos expressos do projeto), partilha essa que continua a acontecer entre os/as participantes, fruto de um conhecimento mútuo e da criação de uma relação pessoal e profissional que emergiu com a participação no EDUCÁVADO.

Na opinião de participantes, formadores/as e consultores/as, o projeto contribuiu também para:

- reforçar o grau de consciência do papel estratégico da autarquia no domínio da educação, designadamente no que diz respeito à *Melhoria dos conhecimentos no domínio da educação* e à *Consciencialização sobre o que pode / deve ser feito na área da educação no município*;
- reforçar a capacidade de atuação estratégica no domínio da educação, pois permitiu consciencializar problemas e constrangimentos associados ao serviço de educação do município, identificar áreas de melhoria futura, introduzir alterações na gestão do serviço de educação e enquadrar estrategicamente a atuação dos municípios em matérias de educação, para além da transferência de competências;
- integrar a função Educação na autarquia de forma mais eficaz e eficiente, tendo em conta que permitiu uma melhor articulação entre o corpo técnico e os responsáveis políticos, assim como entre diferentes áreas do município para a definição e concretização das actividades no domínio da educação;
- melhorar o planeamento de intervenções educativas;
- reforçar competências nos domínios:
 - Gestão por Processos
 - Gestão de Pessoal não Docente
 - Gestão de Pessoal Docente das AEC
 - Gestão do Parque Escolar
 - Gestão de Transportes Escolares
 - Gestão e Avaliação de Projetos Educativos Municipais
 - Planeamento, Animação e Avaliação de Actividades Educativas
- (re)estruturar processos/procedimentos relacionados com a gestão da educação no município.

Na avaliação global, formadores/as e consultores/s envolvidos/as consideraram o projeto como sendo *Muito Bom* (3) e *Bom* (9) e os participantes dos diferentes municípios (vereadoras incluídas) como *Muito Importante* (4) e *Importante* (2).

O conjunto de opiniões recolhidas nos vários momentos avaliativos permite afirmar que os objectivos do EDUCÁVADO foram, portanto, atingidos. Este projecto contribuiu para que os municípios da CIM Cávado reforçassem a sua actuação estratégica no domínio da Educação, apoiou os municípios na construção de processos organizacionais facilitadores de uma actuação integrada no domínio da Educação e promoveu uma dinâmica de aprendizagem, catalisadora da construção de conhecimento no domínio da Educação.

3.7. Avaliação do EDUCÁVADO: propostas e sugestões de melhoria

No âmbito do processo global de avaliação, recolheram-se depoimentos sobre aspectos menos conseguidos e, também, sugestões a ter em conta em projectos futuros com características idênticas à do EDUCÁVADO. Eis as principais ideias veiculadas:

I. Dar continuidade à dinâmica gerada:

- 1. Reuniões periódicas para troca de informações e reflexões entre câmaras, que envolvessem os/as vereadores/as (imprescindíveis para que a ideia tenha viabilidade), os/as técnicos/as camarários/as (os/as que participaram e outros/as que estejam nos serviços de educação) e as equipas de formadores/as e consultores/as (na perspectiva do apoio técnico-científico).*
- 2. Criação de um Conselho de Vereadores/as de educação da CIM Cávado que funcione como grupo de pressão e de opinião.*
- 3. Desenvolvimento de acções conjuntas de avaliação de temas oportunos e importantes (por exemplo, AECs) ou de aprofundamento sobre o planeamento educativo estratégico, na perspectiva do alargamento da descentralização e transferência de competências, envolvendo agora os responsáveis pelos agrupamentos de escolas e outras entidades com competências de administração educativa ao nível municipal ou intermunicipal.*
- 4. Assunção, por parte da CIM Cávado, de um papel articulador, coordenador e centralizador de recolha e análise de dados e de reflexão estratégica conjunta.*

II. no respeitante a revisões à estrutura e ao funcionamento do projecto:

- 1. Maior sintonia entre o diagnóstico e a consultoria de implementação e as sessões de formação em sala.*
- 2. Tornar o programa menos ambicioso na formação em sala e com mais intervenções dos especialistas nos municípios.*

3. *Promoção de uma maior análise comparativa entre os seis municípios, de forma a criar condições de benchmarking, o mais prático possível. Se possível, alargar essa análise a outros municípios.*

III.no respeitante ao envolvimento dos vários agentes formativos:

1. *Mais momentos de partilha dos resultados do trabalho com vereadores/as, e que fossem mais eficazes e restritos.*
2. *Mais espaço de trabalho com os/as vereadores/as, no terreno.*
3. *Promoção, no âmbito do próprio projeto, de trabalho de articulação com os agrupamentos de escolas, envolvendo, pelo menos, os/as directores/as de agrupamentos.*
4. *Procurar garantir maior articulação entre os serviços e procedimentos administrativos e financeiros das escolas e os procedimentos e processos das câmaras.*
5. *Reforço do papel dos Conselhos Municipais de Educação em projectos desta natureza.*
6. *Discussão e negociação dos conceitos-chave e da abordagem global do projecto com formadores/as e consultores/as, enquadrando melhor o trabalho de diagnóstico e, dessa forma, aumentando a sua componente estratégica.*
7. *Maior envolvimento das vereações, logo desde o início, de forma a garantir a sua sintonia com os propósitos do projecto e a validação, por fases, do que vai acontecendo.*

Documentação consultada

AICE. *Carta de las Ciudades Educadoras*,

www.bcn.es/edcities/estatiques/espanyol/sec_charter.html, acedido a 10 de Setembro de 2012

MACHADO, Joaquim, (2009), *Cidade educadora e administração local da educação na cidade de Braga*, Actas dos ateliers do V Congresso Português de Sociologia - Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção ,

www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR461180422234c_1.pdf, acedido a 9 de agosto de 2012

GOUVEIA, João, (2010), *Supervisão e Avaliação da Formação – metodologias para a avaliação de competências no processo formativo*, Universidade de Salamanca, Departamento de Didáctica, Organização e Métodos de Investigação, Tese de Doutoramento.

Ciudad Educadora. (2011, August 31). BuenasTareas.com.,
<http://www.buenastareas.com/ensayos/Ciudad-Educadora/2687922.html>, acedido a 9
setembro de 2012.

Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de Junho.

AS ESCOLAS SOB CONTRATO: A AUTONOMIA E A QUALIDADE DAS APRENDIZAGENS EM NEGOCIAÇÃO

José Hipólito
Escola Secundária Pedro Alexandrino
johipolito@gmail.com

A comunicação tem como objeto a investigação realizada sobre o processo de contratualização da autonomia das escolas, que decorreu entre Janeiro de 2006 e Setembro de 2007, durante o mandato do XVII governo constitucional de Portugal.

Este processo insere-se numa política de reforço da autonomia das escolas, iniciada em Portugal na segunda metade da década de oitenta do século XX, que atualiza uma dinâmica mais alargada de modernização da administração educativa e da reconfiguração da posição do Estado nas sociedades ocidentais.

No âmbito do problema da regulação da ação pública, a contratualização apresenta-se como um processo de instrumentação da ação pública, onde a autonomia das escolas e a qualidade das aprendizagens, no quadro do serviço público, estão em negociação.

Este processo de negociação mobiliza a circulação de saberes (pedagógicos, organizacionais, jurídicos...), a reconfiguração e a emergência de novos atores e o uso do contrato de autonomia, enquanto instrumento de regulação, que revela uma normatividade mais assente no consentimento dos destinatários do que na força jurídica, ou seja, um quase-contrato.

Palavras-chave: Política pública, Contrato de Autonomia, Instrumentação da ação pública.

Introdução

Em Portugal, a autonomia das escolas apresenta-se como um referencial central da ação pública em educação, designadamente quanto à administração da educação, desde meados da década de oitenta do século XX, tendo um lugar nuclear nas construções discursivas, tanto ao nível político e normativo como ao nível académico.

Desta forma, pode-se afirmar que a "compreensão das políticas e da administração da educação em Portugal não dispensa a análise da problemática da autonomia das escolas e das suas acentuadas variações e significações" (Lima, 2011, p. 13). É deste modo que, sobre a evolução e genealogias das políticas de "reforço da autonomia das escolas", existem em Portugal sínteses exaustivas e completas, como por exemplo Lima (2000; 2011) Barroso (2004; 2011) e Formosinho *et al* (2000; 2005).

O referencial da autonomia das escolas surge no contexto da convergência da crítica ao modo de regulação burocrático, centralizador, atribuído ao «Estado educador», com a defesa da recomposição do Estado e da sua ação através de «políticas reflexivas» (Bezes, 2009), que reivindicam o agir sobre o Estado no Estado. Esta forte crítica aos princípios e instrumentos burocráticos, que afastam e diferenciam o Estado da sociedade, e dificultam a adequada consideração dos problemas públicos, favoreceu a tendência para a defesa de uma desdiferenciação da ação pública, ou seja, a reintrodução de uma "lógica de representação das periferias sociais e territoriais no seio do Estado"(Birnbaum,1985, p.671). Esta tendência no setor educativo, designadamente no campo da administração da educação, traduziu-se, pois, na emergência do referencial da autonomia das escolas, aberto à diversidade dos contextos particulares da ação pública em educação.

Com a entrada do XIII governo constitucional (1995-1999), inicia-se um novo ciclo político (governo de centro-esquerda), onde a referência à negociação ganha no registo discursivo um lugar de destaque aparecendo no programa do governo, no que diz respeito às grandes orientações para a educação, como um dos quatro princípios orientadores: "As políticas educativas, por dizerem respeito a toda a sociedade, implicam **a negociação permanente** e a participação ativa da sociedade e dos cidadãos" (Portugal, 1995, p. 117, negrito nosso).

Esta referência central operacionaliza-se na proposta de construção de um pacto educativo, que aparece logo na primeira medida de natureza geral: "Negociação de um **pacto educativo** que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo"(*ibidem*, p. 118, negrito nosso). Em relação ao reforço da autonomia das escolas, presente no programa do governo como

medida de natureza geral, é com o documento Pacto Educativo para o Futuro que este reforço é articulado com a noção de negociação através da proposta do contrato de autonomia.

" Celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação, apoiando o desenvolvimento de formas diversificadas de organização pedagógica e administrativa, respeitando a autonomia de cada instituição e a especificidade de cada território educativo." (Portugal, 1996).

Contudo a implementação alargada dos contratos de autonomia terá que esperar pelo XVII governo constitucional (2005-2009), quase uma década depois. No programa deste governo reaparece a referência aos contratos de autonomia, com uma configuração bilateral, que são apresentados da seguinte forma: "**O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa**, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projetos educativos e da fixação calendarizada de resultados." (Portugal, 2005, p.43, negrito no original).

É neste quadro que se coloca a questão como se vai processar a negociação dos contratos entre a administração central e as escolas tendo por objeto a autonomia quanto às várias dimensões da gestão, designadamente a dimensão pedagógica.

O Processo de Contratualização da Autonomia das Escolas

Assim, iremos apresentar o processo de contratualização da autonomia das escolas, iniciado em Janeiro de 2006, e que levou à assinatura dos contratos entre estabelecimentos de ensino e as respetivas direções regionais de educação, em setembro de 2007. Foram delineadas três fases neste processo tendo em consideração, para além da ordem cronológica, a dimensão analítica assente na distinção operada pelos diferentes dispositivos e atores mobilizados na instrumentação desta ação pública: a avaliação externa; a elaboração das propostas de contrato; o «regateio» dos contratos.

A Avaliação Externa

O processo tem início com a execução de uma avaliação externa a cargo do grupo de trabalho de avaliação externa (GTAE), que é constituído por seis elementos, sendo coordenado por um professor catedrático. Todos estes elementos apresentam como denominador comum a sua competência na área da avaliação, ao nível da experiência académica ou profissional. Mais tarde serão incluídos mais treze peritos em avaliação.

O GTAE tem como missão definir os referenciais para a autoavaliação e para a avaliação externa e aplicá-los a um conjunto de escolas de modo a produzir classificações

claras e recomendações, que permitam preparar a celebração de contratos de autonomia. A definição dos referenciais traduziu-se na construção de cinco domínios de avaliação articulados entre si: os **resultados académicos**, a **prestação do serviço educativo**, a organização e gestão escolar, liderança, capacidade de auto-regulação e progresso.

O processo inicia-se com a candidatura das escolas, que decorre de 30 de Janeiro a 21 de Fevereiro de 2006. O principal requisito exigido às escolas consiste no fato de já terem desenvolvido um processo formal de auto-avaliação, de modo que a candidatura tenha os seguintes elementos: a) os resultados da auto-avaliação; b) enumeração de um grupo de pontos fortes e outro de pontos fracos; c) a estratégia a desenvolver em relação aos pontos fracos identificados; d) Um plano e ações com vista à superação dos pontos fracos.

O que se pretende que as escolas façam na candidatura é mobilizar o conhecimento produzido no processo de autoavaliação de modo a definir prioridades, traduzidas na seleção dos pontos fracos, e elaborar um projeto de melhoria. De acordo com o GTAE foram recebidas cerca de 120 candidaturas, num universo de cerca de 1200 escolas/agrupamentos, sendo seleccionados 24 estabelecimentos de ensino.

A seleção do grupo de escolas/agrupamentos é feita tendo em conta os seguintes critérios: a) os termos e os dados da candidatura; b) a diversidade da amostra: (1) aspetos regionais, (2) contextos sócio-económicos, (3) níveis de educação e ensino, (4) dimensão das unidades de gestão. A aplicação destes critérios originou o grupo de 24 escolas/agrupamentos descrito no quadro 1:

Quadro 1- Escolas selecionadas para a avaliação externa

Direções Regionais	Escolas Secundárias	Agrupamentos	Total parcial
DREN	4	4	8
DREC	2	3	5
DRELVT	2	5	7
DRE Alentejo	1	1	2
DRE Algarve	1	1	2
Total parcial	10	14	Total - 24

Fonte: GTAE, 2006

A candidatura foi encarada pelas escolas como um desafio, de modo a melhorar os conhecimentos e as práticas. Na maioria dos casos, a iniciativa de responder ao convite e formalizar uma candidatura vem do Conselho Executivo, que nuns casos se associa à Assembleia de Escola através do seu presidente.

A partir dos inícios de abril, os estabelecimentos de ensino começam o processo de preparação das visitas de avaliação sob a orientação do GTAE. As equipas de avaliação efetuam as visitas durante o mês de maio com uma duração de dois dias para as escolas e de dois dias e

meio para os agrupamentos. Na manhã do primeiro dia, em ambos os casos, após a chegada da equipa ao estabelecimento de ensino, a visita começa com a apresentação da escola a cargo da direção executiva com uma duração máxima de uma hora, onde se justifica a abertura mais alargada à comunidade educativa. Os tópicos para a apresentação da escola, sugeridos pelo GTAE, são os seguintes: 1. condições físicas e sociais do estabelecimento; **2. a supervisão global dos percursos e resultados escolares**; 3. a organização da escola; 4.a identidade e a integração; 5. a ligação à comunidade. Esta apresentação tem como base os documentos orientadores da escola - o projeto educativo, o projeto curricular de escola, o regulamento interno- e os resultados da autoavaliação. De seguida, o tempo é distribuído pela visita às instalações escolares (equipamentos, salas de aulas, salas específicas: ginásios, laboratórios...) e pelas reuniões com os vários painéis representativos das diversas estruturas dos estabelecimentos de ensino, designadamente: o Conselho Executivo, os coordenadores de departamento, os diretores de turma, o presidente e os membros da Assembleia de Escola, alunos delegados de turma, estruturas de orientação e serviço de apoio educativo, funcionários não docentes, associação de pais e encarregados de educação representantes das turmas.

As visitas são entendidas como integradas num projeto piloto, de modo a construir um referencial para a avaliação externa e, posteriormente, estender-se a todas as escolas do país de forma gradual. As escolas perante este processo de avaliação externa fazem também uma relação com as suas práticas de autoavaliação, uma vez que aquela lhes permitiu construir uma visão mais global do universo escolar e não apenas considerar as classificações dos alunos.

Ao longo do mês de junho, as equipas de avaliadores do GTAE elaboraram os relatórios da avaliação externa de cada uma das 24 escolas, que foram enviados no mês de julho. Estes documentos têm uma pequena dimensão (entre 9 a 12 páginas) e estão organizados em cinco partes . Na introdução começa-se por identificar a escola avaliada e apresentar e o enquadramento institucional da avaliação externa. De seguida, apresentam-se os objetivos da avaliação externa articulados com a finalidade de disponibilizar "um conjunto de informações que constitua um instrumento de regulação interna e de prestação de contas sobre a qualidade dos desempenhos escolares, indispensáveis à administração e à sociedade em geral"(Relatório do GTAE, p. A32)".

A segunda parte, o enquadramento, trata da caracterização da escola ou agrupamento. Começa-se por descrever o estabelecimento de ensino, a conceção arquitetónica, o estado de conservação das instalações. Nos parágrafos seguintes são apresentados a população discente da escola, a sua distribuição pelos níveis de ensino, o número de docentes e não docentes, a oferta educativa e uma síntese dos resultados académicos - taxas de transição, as médias dos exames nacionais...- que são comparados com a média nacional.

Na terceira parte, relativa aos domínios chave do desempenho educativo, apresenta-se a classificação de cada um dos cinco domínios chave, que pode ir de insuficiente a muito bom, obtida pela escola ou o agrupamento. Esta classificação é acompanhada por uma descrição sintética de cada domínio. Na quarta parte, a mais longa do relatório, continua-se a descrição através da análise dos fatores de cada um dos cinco domínios da avaliação externa.

As considerações finais constituem a quinta parte, a mais curta. A sua disposição processa-se através da apresentação de uma seleção de apreciações organizadas da seguinte forma: os pontos fortes e os pontos fracos do desempenho do estabelecimento de ensino, por um lado, as ameaças (ou "conjunturas adversas") e as oportunidades face ao seu desenvolvimento, por outro.

São estas considerações finais que mais tarde, por solicitação da administração central, vão ser mobilizadas para a elaboração das primeiras propostas de contrato por parte dos estabelecimentos de ensino.

A Elaboração das Propostas de Contrato

A etapa posterior à avaliação externa (terminada em Julho) vai ser coordenada pelo GTPDAE (Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas), também de criação ministerial. Este grupo é coordenado também por um professor catedrático, sendo constituído por sete elementos: quatro investigadores de um Centro de Investigação da Universidade do Minho, nos quais se inclui o coordenador, e mais três altos funcionários da administração educativa, dois da administração regional e um da administração central. Este grupo de trabalho apresenta uma configuração híbrida, pois, para além dos peritos no âmbito das ciências da educação, designadamente na área da administração educacional, também é constituído por elementos da administração educativa.

Este grupo de trabalho tem um plano de ação que se desenvolve em quatro fases: **1ª** Listagem de competências a transferir para as escolas; **2ª** Recomendações com vista ao processo de transferências de competências e aos contratos de autonomia; **3ª** Definir as linhas gerais para um novo modelo de administração das escolas; **4ª** Acompanhar a implementação do processo de transferência de competências.

De modo a enquadrar as propostas de contrato a elaborar pelas escolas ou agrupamentos, o GTPDAE elaborou dois documentos sobre o serviço público de educação e os níveis de autonomia na gestão das escolas. Os contratos de autonomia são entendidos como instrumentos para o desenvolvimento das escolas e do serviço público de educação. Deste modo, os conteúdos do serviço público devem definir e delimitar a autonomia das escolas,

designadamente: o acesso à educação escolar; o sucesso escolar; os cuidados de apoio e guarda aos alunos; a participação e a cidadania.

As escolas e os agrupamentos só iniciam esta segunda fase da construção das propostas de contrato no final de Outubro de 2006, a partir de uma comunicação proveniente do gabinete da ministra, referindo que "as propostas de contrato devem ter *em conta os pontos fortes e fracos identificados no diagnóstico efetuado*" (Gabinete da Ministra, 2006, itálico nosso). Assim, a partir da articulação com a avaliação externa, a elaboração da proposta de contrato deve contemplar, entre outros aspetos, os seguintes pontos:

- A estratégia a seguir pela escola, tendo em vista potenciar os aspetos positivos e superar as principais debilidades;
- A definição de objetivos claros a atingir, associados à melhoria dos resultados;
- As ações que se propõem pôr em prática para cumprir os objetivos definidos, incluindo uma proposta de calendário;
- As condições que a escola necessita para concretizar a estratégia.

Trata-se, pois, de solicitar um plano de melhoria na sequência de um processo de avaliação externa que lhe serve de referência, designadamente a parte do relatório relativa às recomendações, onde estão destacados os pontos positivos e negativos.

O GTPDAE inicia o acompanhamento deste processo com a receção e apreciação das propostas das escolas de modo a preparar as reuniões de trabalho a realizar com cada escola. Nas reuniões do GTPDAE com cada escola/agrupamento, o princípio de atuação gizado é ter uma abordagem o mais aberta possível, como aqui refere um membro da equipa, “a ideia do grupo de trabalho não foi dar orientações” (EG11, p.13). Contudo é feito um enquadramento a partir de temas considerados centrais “A nossa produção aberta poderia ser interpretada como fechada. Claro que admito que (...) a escola como serviço público e a relação com o sucesso dos alunos é já uma orientação, embora seja uma orientação apenas de objetivos” (EG11,p.13). No decurso do acompanhamento feito através das reuniões com as escolas, **a área pedagógica foi considerada a mais problemática e a mais importante**, como aqui se refere, “as áreas onde o grupo de trabalho sentiu mais dificuldade são as áreas em que as escolas se sentiam menos confortáveis, temos aqui a organização pedagógica, sobretudo a organização das turmas e dos tempos (...) em alguns casos houve mesmo determinações para mudar a questão dos horários ou a questão da organização das turmas, dizendo-se que aí é que está o coração das transformações, embora, as questões financeiras sejam realmente

importantes, e essas aí apareceram com muita clareza, e a das contratações, claramente são importantes.”(EG11, p.9).

Esta fase de acompanhamento do processo de elaboração das propostas dos contratos, por parte dos estabelecimentos de ensino, vai até aos finais de Junho de 2007. De seguida, o processo de contratualização entrará numa outra fase em que se procederá à negociação ou «regateio» dos contratos agora com as Direções Regionais de Educação.

A Negociação dos Contratos: O Regateio

No período restante de junho até agosto de 2007, o processo de contratualização ingressa num terceiro momento em que entram as Direções Regionais de Educação, designadamente através das Equipas Multidisciplinares (EM), no processo de negociação. As equipas multidisciplinares, criadas no âmbito do programa de reforma da administração central do Estado (PRACE), são unidades orgânicas com estrutura flexível. Apresentam-se como uma administração de missão associada ao desenvolvimento de um projeto, num configuração de orientação pós-burocrática. Esta tendência é também manifestada pela articulação explícita que se faz entre a avaliação do seu desempenho e a continuidade do seu funcionamento anual, que as distingue das estruturas da administração de gestão, designadamente as divisões e as direções de serviço. A missão destas equipas, ou o projeto a desenvolver, é estudar e monitorizar a autonomia das escolas.

A preparação destas equipas teve como base os relatórios de avaliação externa do GTAE e uma reunião com o GTPDAE, que apresentou um quadro teórico do processo centrado na questão do serviço público de educação. Para além do acesso do conhecimento produzido por aqueles grupos de trabalho, que orientaram as duas fases do processo de contratualização, estas equipas também tiveram acesso aos dados estatísticos relativos aos rácios professor/aluno e os custos das escolas, provenientes da administração central, que foram mobilizados na negociação com as escolas/agrupamentos.

Esta fase da negociação correspondeu a um período de tempo demasiado curto, contudo é caracterizado por um tratamento mais fino das questões, onde houve um esforço de objetivação e se apresentaram os limites que configuraram os enunciados presentes nas propostas dos contratos. Nesta dinâmica de negociação emergiram dois referenciais de contrato de autonomia concorrentes. Um tem como elemento principal o aumento da capacidade de decisão na gestão dos recursos, nos limites da lei, defendido pelos negociadores

das DRE's. O outro referencial atribuído às escolas tem como ponto central o acréscimo dos recursos.

Assim, nesta última fase de negociação, orientada pelo concurso dos referenciais atrás referidos, destacaram-se seis objetos de negociação. O primeiro objeto é relativo ao serviço público a prestar pelas escolas, em particular no que diz respeito às dimensões do acesso e do sucesso escolar. Este «objeto» era facilmente operacionalizável na negociação devido ao conhecimento produzido pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Externa, mais concretamente através de um dos cinco domínios chave, *os resultados*, onde se abordam as dimensões do serviço público relativas ao sucesso e ao abandono escolar. Este «objeto» iria ser negociado e plasmado nos objectivos específicos dos contratos, onde o conhecimento produzido nos relatórios da avaliação externa iria ser ponto de referência, como referiu um elemento das equipas multidisciplinares: “tinha que haver objetivos por ciclo, tinha que haver objetivos específicos para o Português e para a Matemática e para as taxas de abandono escolar”(ED8,p.5).

O segundo objeto de negociação, este menos pacífico, é a questão dos recursos materiais, que nos coloca no artigo do contrato relativo aos compromissos do Ministério da Educação. No caso dos equipamentos e do património, a posição das escolas em obter mais recursos chocava com a condicionante da despesa pública. É neste objeto de negociação que os dois referenciais atrás referidos mais se opõem. Porém há casos em que se encontra uma solução institucional, como referiu um outro elemento de uma equipa multidisciplinar: “muitas escolas punham no seu clausulado, na proposta inicial, que a escola necessitava de obras e evidentemente que isso tinha de ser trabalhado com a Parque Escolar”(ED9,p.3).

O terceiro objeto de negociação são os recursos humanos, designadamente o reforço do crédito horário, o reforço da contratação de professores, de psicólogos e de pessoal não docente. Estas pretensões das escolas/agrupamentos criaram dificuldades uma vez que chocaram com condicionantes estruturais, nomeadamente a condicionante do Orçamento de Estado. Assim, em relação ao crédito horário foi a posição do rácio professor/aluno da escola/agrupamento em relação à média nacional, dados inscritos depois no anexo dos contratos, que serviu para balizar a atribuição das horas. Para gerir a questão do acréscimo de recursos humanos qualificados, como por exemplo os psicólogos, utilizou-se os dados relativos ao número destes recursos já existentes na escola, também presentes nos anexos dos relatórios.

A questão das competências relativa ao recrutamento dos docentes, o quarto objeto de negociação, é também difícil de negociar. Começando pelas posições mais radicais, no

processo de negociação foi apresentada a pretensão de poder dispensar determinados docentes ao abrigo do contrato: “ as escolas até queriam mais, queriam também poder dizer quem não queriam, o que ainda é mais difícil porque os professores que estão nas escolas têm um conjunto de direitos” (ED8,p2). A contratação direta de docentes foi outra pretensão que se negociou. Do lado das escolas, o que se argumentou foi que aquela pretensão era o suporte, a garantia do cumprimento do contrato, no que diz respeito aos resultados, ou seja, as “ escolas acham que seleccionando elas os professores que os resultados seriam mais controláveis”(ED8,p.3), uma vez que podiam ajustar o perfil dos professores aos projetos pedagógicos em curso, quer através da seleção ou da recondução daqueles cujo vínculo não evita a ida a concurso. O grande obstáculo é o enquadramento legal que estipula a prioridade do concurso a nível nacional. Chegou-se a uma solução de compromisso, diferenciando as escolas dos contratos em relação às demais, que deu a possibilidade às escolas de poderem começar logo a “contratar por oferta logo em inícios de setembro”(ED8,p.11), não tendo que esperar até ao fim de dezembro para dar resposta às suas necessidades residuais ao nível de docentes, salvaguardando a prioridade do concurso nacional e a situação dos professores dos quadros. Contudo esta solução ficou muito distante das propostas iniciais das escolas.

A gestão financeira é outro dos campos de negociação. A posição mais extremada apresentada é aquela que tem como referência a escola como empresa pública, que logo esbarra com o enquadramento jurídico: “ gerir aquilo como se de uma empresa pública se tratasse com uma autonomia financeira total. As escolas não têm essa possibilidade.” (ED., p.8).

Por fim, a organização pedagógica é também um dos mais importantes objetos de negociação. Destaca-se a pretensão relativa à redução do número de alunos, através da redução do número de turmas e/ou através da redução do número de alunos por turma. Esta pretensão foi uma das mais difíceis de dar resposta, principalmente quando as escolas/agrupamentos se encontram em zonas de rutura por excesso de alunos. À argumentação apresentada pelas escolas/agrupamentos assente na qualidade do ensino-aprendizagem como é aqui referido, “baixo o número de alunos por turma e consigo ter mecanismos pedagógicos mais agilizados com outro tipo de intervenção junto dos alunos”(ED9,p.6), contrapôs-se o argumento, por parte das equipas multidisciplinares, do acesso ao ensino público: “como é que nós nos podemos comprometer a não colocar mais alunos se não temos onde os pôr naquela zona?”(ED8,p.6). Assim, nas zonas de menor pressão demográfica, onde o acesso ao ensino público não é posto em causa, foi possível ir ao encontro das escolas/agrupamentos, requerendo, contudo, que não se fosse contra o

estabelecido nos normativos, e que se promovesse uma articulação mais estreita nos serviços. Neste campo as escolas aproveitaram, ainda, para legitimar projetos pedagógicos, que estivessem a desenvolver, de forma a lhes dar uma estabilidade propícia ao seu desenvolvimento, como é aqui explicitado, “conseguiu inscrever o projeto (...) é um projeto inovador, foi um ganho extraordinário porque se via todos anos essa dificuldade: será que se autoriza ou não se autoriza?”(ED13,p.9).

Na passagem do mês de agosto para os princípios de setembro, a condução direta do processo passa do espaço da direção regional para o gabinete da ministra com a finalidade de fechar os contratos. Os objetos da negociação, ainda não estabilizados, são apresentados neste novo espaço, como refere um elemento das equipas multidisciplinares, “Nós identificámos todos os aspetos que nos pareciam problemáticos, depois fizemos reuniões no gabinete da Senhora Ministra, inclusivamente com a Senhora Ministra”(ED8,p.7). O momento é de dar resposta aos problemas de enquadramento legal, principalmente nas áreas dos recursos humanos e da gestão financeira, e garantir uma certa harmonização “a redação que existe em determinadas cláusulas foi uniformizada no gabinete da Senhora Ministra”(ED8,p7). Para além deste trabalho predominantemente técnico de encontrar soluções viáveis perante o enquadramento legal, em especial os constrangimentos fortes das regras da contabilidade pública, há toda uma ação política que se sobrepõe e que se caracteriza pelo voluntarismo da própria Ministra da Educação em superar as dificuldades e concluir o processo de contratualização da autonomia das escolas.

Considerações Finais

A contratualização da autonomia das escolas, em Portugal, onde a questão das aprendizagens esteve presente, constituiu um processo de instrumentação da ação pública em educação, que se insere num novo modo de regulação assente na negociação explícita e na dinâmica da relação entre política e conhecimento.

A negociação explícita da acção pública operacionaliza a abertura aos interesses e às particularidades locais e deste modo procede a uma (re)institucionalização, que tem como objetivo garantir uma nova relação, mais próxima e flexível, entre as autoridades públicas e os problemas públicos. A dinâmica deste processo revela a intenção em passar de *um modo burocrático de acção pública*, assente em processos de decisão unilateral, num registo de governo ou imposição, para um modo que podemos chamar de “*pós-burocrático*” que, pela negociação ou numa configuração de *governança*, procura mobilizar para a ação, valorizando

os interesses e os contextos dos «parceiros» e, desta forma, construir uma nova legitimidade de tipo participativo.

Este modo de ação assente na negociação explícita vai desde já tornar mais complexo o campo do conhecimento pela «*voice*» dada à diversidade de contextos, particulares, que é necessário equacionar perante o interesse geral. A complexidade também chega pelos atores, pela emergência de uns e reconfiguração de outros, e pelos espaços de negociação. Assim, no início do processo de negociação explícita, onde se formalizam o problema e as questões, começa por ser usado um dispositivo de ação pública assente no conhecimento, a avaliação externa. Com este dispositivo introduz-se um ator que não estava previsto no processo de negociação, o Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE). A configuração deste ator coletivo revela uma opção por uma administração de missão e uma *externalização da expertise*, ou seja, é constituído por peritos, detentores de um conhecimento dirigido para a ação, neste caso a avaliação, que não são provenientes funcionalmente da administração central. Este grupo, numa dinâmica de inscrição recíproca entre conhecimento e política, vai proceder a um processo de redução da complexidade, a uma *referencialização* da negociação. O *referente* do processo de avaliação, os domínios chave, é construído sem a participação das escolas. É na construção do *referido* que as escolas são chamadas a participar - na produção e cedência de documentos (projeto educativo de escola, plano anual de actividades...), na produção de painéis de entrevistas - como parceiros da negociação, mas circunscritos à relação de poder, avaliador/avaliado, que a avaliação externa enquanto instrumento de acção pública configura.

A produção dos relatórios finais por parte do GTAE e a sua devolução às escolas vai explicitar “as categorias cognitivas comuns que orientam as possibilidades de acção” (Reynaud,2003:183), construindo o «acordo cognitivo» que é a fase mais importante numa negociação “onde se cria as condições de compatibilidade”(2003:184) ou a “acomodação das preferências”(2003:183), ou seja as fixação das questões a serem tratadas. As condições de compatibilidade são representadas pelos cinco domínios chave do projecto de avaliação externa e, em especial, as recomendações, conhecimento dirigido para a acção, organizadas em pontos fracos e fortes, em constrangimentos e oportunidades. Como sedimentação deste «acordo cognitivo», o momento seguinte no processo de contratualização é logo marcado pela receção deste conhecimento para o aplicar na elaboração da proposta de contrato “tendo em conta os pontos fortes e fracos identificados”, de modo a definir "objectivos claros a atingir, associados à melhoria dos resultados”.

De seguida entra-se no momento de regateio da negociação que decorre circunscrito pelo processo de «referencialização» anterior. Este espaço de negociação passa a ser conduzido inteiramente pela administração, as Direções Regionais de Educação (DRE), principalmente através de estruturas de missão, mais flexíveis, as chamadas equipas multidisciplinares. Nesta fase de transação são explicitados os objetos relativos aos recursos (materiais e humanos) e à sua gestão, bem como às questões pedagógicas. A um conhecimento pedagógico e organizacional, mais mobilizado pelas escolas, contrapõe-se um conhecimento mais técnico do enquadramento legal, das contratações e da gestão financeira, e estatístico mobilizado pela administração regional. O mesmo acontece quando a negociação passa a ser conduzida diretamente pelo gabinete ministerial.

Este processo de negociação que mobiliza a circulação de saberes (pedagógicos, organizacionais, jurídicos...), a reconfiguração e a emergência de novos atores é articulado pelo uso do contrato de autonomia, enquanto instrumento de regulação, que revela uma normatividade mais assente no consentimento dos destinatários do que na força jurídica, apresentando uma configuração de um quase-contrato.

Contudo esta configuração assenta num consentimento dos negociadores das escolas em muito produzido pela referencialização da avaliação externa, conferindo uma dimensão mais técnica do que política ao processo de *governança* presente na dinâmica de contratualização da autonomia das escolas.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas a ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. 17 (2) , pp. 49-83.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso, & N. Afonso (Edits.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: PUF.

- Birnbaum, P. (1985). L'Action de l'État. Différentiation et dédifférenciation. In M. Grawitz, & J. Leca (Edits.), *Traité de science politique* (Vol. 3, pp. 643-682). Paris: PUF.
- Chevallier, J. (2008). *L'État post-modern*. Paris: LGDJ.
- Formosinho, J., Ferreira, F., & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, F. I. (Edits.). (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA.
- Fortin, Y. (1999). La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980: hors du contrat point de salut? In Y. Fortin (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 5-26). Paris: L'Harmattan.
- Gabinete da Ministra Educação, (2006). *Comunicação: Contratos de desenvolvimento e autonomia*. -31 de Outubro. (Policopiado)
- Gaudin, J.-P. (2007). *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po.
- GTAE, (2006). *Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas*. [Disponível em <http://www.min-edu.pt/np3/392.html>].
- Lascoumes, P., & Galès, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In Lascoumes, & Galès, *Gouverner par les Instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lascoumes, P., & Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Lima, L. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In A. Catani, & R. Oliveira (Edits.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. (pp. 41-76). Belo Horizonte: Autêntica.
- Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, pp.298-310.
- Portugal. (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional*.
- Portugal (1996). *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Portugal (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*.
- Reynaud, J.-D. (2003). “La négociation, l'accord, le dispositif “. In Gilbert de Terssac (dir), *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris: Éditions La Découverte, pp.179-190.
- Yeatman, A. (1998). Interpreting Contemporary Contractualism. In M. Dean, & B. Hindess (Edits.), *Governing Australia* (pp. 227-241). Cambridge: Cambridge University Press.

MUDANÇAS NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: ENTRE OS NORMATIVOS E A AÇÃO

Fernanda Martins¹²⁴

Na presente comunicação, analisamos as mudanças na gestão da escola pública portuguesa, designadamente, trazemos para discussão a concentração de (novas) competências no seu órgão de gestão, por vezes, em detrimento de outros órgãos, colegiais e representativos dos atores escolares, como é o caso do Conselho Pedagógico. Para o desenvolvimento da mencionada análise, tomámos por referência a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, uma vez que na nossa ótica este opera uma rutura com o modelo de *gestão democrática*, em vigência durante vinte e dois anos (1976-1998); rutura essa que será seguida e, inclusive, aprofundada em normativos posteriores (como é o caso do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril). Para além desta análise, situada no *plano da orientação para a ação*, privilegiamos, igualmente, a interpretação-tradução das referidas mudanças pelos atores de uma escola pública. Os seus discursos apontam para tendências de concentração de micropoderes no Conselho Executivo da escola em causa e, ainda, para a posição de subordinação do Conselho Pedagógico face ao órgão de gestão. Na nossa perspectiva, o cenário identificado indicia uma redução da participação alargada na tomada de decisões no interior da organização escola.

Palavras-chave: gestão das escolas, concentração de micropoderes, atores escolares

Concentração de micropoderes no Conselho Executivo: metamorfose da *gestão democrática* da escola pública

Subjacente à *gestão democrática* da escola pública portuguesa, datada pós 25 de abril¹²⁵, encontram-se traços de um modelo de tipo *colegial-participativo* que se caracteriza por processos de escolha democrática, representação e participação dos atores escolares, nomeadamente dos professores, em órgãos de governo, cuja sua competência assenta justamente na participação na tomada de decisão, como é o caso do Conselho Pedagógico. Caracteriza-se ainda pela possibilidade de os professores elegerem o órgão de gestão, o Conselho Directivo e de este ser um órgão colegial.

Apesar de este modelo dar a possibilidade de uma participação alargada nos processos de tomada de decisão, este não pode ser exatamente tido como um *modelo político-participativo*, na medida em que os atores escolares apenas podem decidir sobre matérias de gestão-execução, ou seja, de natureza implementativa. Contrariamente ao que seria expectável e num quadro de autonomia, a direção da escola localiza-se externamente. Como refere Lima (2007:47): “O verdadeiro poder de decisão, os principais órgãos de governo de cada escola encontram-se deslocados, são externos à própria escola e situam-se para além dela. As escolas

¹²⁴ Departamento de Ciências Sociais da Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho (fmartins@ie.uminho.pt).

¹²⁵ Para um conhecimento aprofundado da génese e desenvolvimento da gestão democrática da escola pública portuguesa ver Lima, 1992.

são externamente dirigidas por um centro político-administrativo que aparece invisível no organograma de cada escola concreta – o Ministério da Educação”.

Não obstante esta característica e, simultaneamente, crítica, salientamos que no âmbito da gestão democrática das escolas, se encontram contemplados *tempos* e *espaços*, em que as decisões, ainda que apenas em matérias de gestão-execução, são atravessadas pela expressão de interesses diversificados, pela liberdade de expressão e abertas à participação, especificamente dos professores; a gestão democrática constitui-se, assim, como uma *possibilidade* de *arena micropolítica*. Neste desenho de governo da escola, o Conselho Pedagógico assume-se como um potencial *tempo* e *espaço* para o exercício da *colegialidade*, *participação* e *democraticidade* nos processos de tomada de decisões, nomeadamente no que se refere à gestão pedagógica.

Contudo, tal cenário sofre metamorfoses, a partir dos anos 90, destacando-se um conjunto de mudanças que contribuem para que a *gestão democrática* das escolas vá sendo objeto de uma crescente desvitalização e erosão (Lima, 2009:234) e, em contrapartida, abre-se espaço a que *tendências gerencialistas* ganhem novo alento nas políticas educativas relativas à administração da escola pública portuguesa¹²⁶.

Tal desvinculação da gestão democrática da escola, em nossa perspetiva, corporifica-se, entre outros aspetos, na concentração de micropoderes (de execução, de implementação) no órgão de gestão, mesmo que este seja um presidente de um órgão colegial. Por outras palavras, ainda que o órgão de gestão seja eleito pelos atores escolares e, nesse sentido, democraticamente legitimado, o que está aqui em causa é a impossibilidade de uma participação mais alargada nos processos de tomada de decisão no interior da organização escola.

A análise diacrónica da legislação permite aferir da redução da possibilidade de participação dos membros do Conselho Pedagógico nos processos de tomada de decisão. Contudo, tal alteração é lenta e gradual. Além disso, da possibilidade de ‘definir’ e ‘aprovar’ em matérias pedagógicas, avança-se apenas para a faculdade de ‘emitir parecer’, de ‘ser auscultado’. Todavia, tal situação progride mesmo para a retirada de várias competências do Conselho Pedagógico, transferindo-as para o Conselho Executivo; situações que se encontram

¹²⁶ Apesar da identificação por diferentes autores de tendências gerencialistas e de quase-mercado educacional na realidade portuguesa, nomeadamente a partir dos finais da década de oitenta, estas não tiveram, como esclarece Afonso (1998:232), uma assunção inequívoca de todos os traços e dimensões que, em outros países, têm sido considerados expressivos e definidores das políticas de *nova direita*.

presentes no Decreto-Lei 115-A/98¹²⁷, de 4 de Maio. Acresce a esta situação a atribuição ao Conselho Executivo de novas competências, que até então a escola não detinha. Algumas destas ruturas legislativas são apresentadas no ponto que se segue.

O Conselho Executivo e a concentração de (novas)competências: uma breve análise legislativa

A análise do Decreto-Lei nº 115-A/98, por referência ao modelo anterior, pode ser realizada a partir de diferentes prismas: i) novas competências atribuídas ao órgão de gestão; ii) competências pertencentes a órgãos colegiais de gestão pedagógica que transitam para o órgão de gestão (cf. Martins, 2011).

E, ainda, uma outra situação identificada, embora não exclusivamente por referência ao Decreto-Lei nº 115-A/98, mas à legislação avulsa que regula um conjunto de matérias não contempladas no mencionado decreto. Trata-se do facto de a legislação avulsa se apresentar como ambígua quanto à definição de órgãos competentes, no interior da escola, para tomar certas decisões ou se esse processo de tomada de decisão se deve reger por princípios de democraticidade e participação de representantes dos atores escolares.

No presente texto, apenas nos debruçamos sobre as duas últimas dimensões. Assim sendo, começamos por referir competências pertencentes ao Conselho Pedagógico que transitam para o Conselho Executivo. Começamos por matérias relacionadas com a organização do ano letivo. A legislação de 80 vem reforçar a prerrogativa do Conselho Pedagógico nessa matéria, esclarecendo que são atribuições desse órgão: “Definir os critérios pedagógicos a ter em conta na preparação e funcionamento do ano escolar no que respeita, nomeadamente, a organização das turmas, aproveitamento de espaços, distribuição do serviço lectivo e não lectivo, elaboração de horários e organização do serviço de exames” (Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro, alínea 3.2). A legislação do final da década de oitenta (Decreto-lei nº 211-B/86, de 31 de Julho, e Despacho nº 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro) vem reforçar esse conjunto de competências. Por seu lado, com o Decreto-Lei nº 115-A/98 tal competência desloca-se para o Conselho Executivo, encontrando-se explícito que compete a este órgão “Superintender na constituição de turmas e na elaboração dos horários”, “Distribuir o serviço

¹²⁷ Mas tal tendência foi ainda mais acentuada no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, na medida em que o órgão de gestão passou a deter competências que até então estavam atribuídas aos Departamentos Curriculares, como é caso da designação do Diretor de departamento, até então eleito pelos professores dos referidos departamentos. Sendo assim, já não são apenas as competências do CP que são transferidas para o Diretor, mas também as de demais órgãos da escola.

docente e não docente e, ainda, “Gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como outros recursos educativos” (artigo 17º, ponto 2, alínea e, f e i, respectivamente). Relativamente ao Conselho Pedagógico, do conjunto de competências enumeradas, apenas lhe compete uma: “Definir os critérios gerais a que deve obedecer a elaboração dos horários” (artigo 26, alínea m) e nada se diz sobre a constituição das turmas, o aproveitamento de espaço e distribuição do serviço letivo e não letivo. Daqui depreendemos uma possibilidade mais reduzida dos membros do Conselho Pedagógico em participarem na tomada de decisão em diferentes matérias pedagógicas. Porém, noutras situações, o decreto em questão mantém o poder de decisão no Conselho Pedagógico; exemplo disso é a competência deste órgão em elaborar o plano de formação e de atualização do pessoal docente e não docente e, ainda, eleger de entre os seus membros o respetivo presidente (artigo 26. alínea e e a, respetivamente).

Da nossa interpretação, o decreto em análise apenas iniciou um processo de esvaziamento de competências do Conselho Pedagógico, processo esse aprofundado com o Decreto-Lei nº 75/2008. Por outras palavras, o esvaziamento de poderes do Conselho Pedagógico não ocorreu de uma só vez, foi um processo paulatino, em 1998 e em 2008. Repare-se, a propósito das matérias anteriormente sinalizadas, que também estas deixam de ser definidas pelo Conselho Pedagógico, resta a este somente “Apresentar propostas para a elaboração do plano de formação e de actualização do pessoal docente e não docente” (artigo 33º, alínea d), bem como se define que o Diretor da escola será por inerência de funções o presidente do CP.

Relativamente à outra dimensão de análise, situações de ambiguidade quanto a que órgão, no interior da escola, compete tomar certas decisões ou se esse processo se deve reger por princípios de democraticidade e de participação de representantes dos atores escolares, sinalizamos, a título ilustrativo, a competência sobre a definição da oferta formativa. Mais uma vez, numa perspetiva diacrónica, em 1977, na Portaria nº 679/77, de 8 de Novembro, afirmava-se na alínea 3.1.16 que era atribuição do Conselho Pedagógico: “Pronunciar-se acerca da criação de cursos que correspondem às necessidades do meio”. A Portaria que lhe segue, a nº 970/80, de 12 de Novembro, aponta no mesmo sentido ao afirmar que compete ao Conselho Pedagógico: “Colaborar com as entidades e organizações regionais competentes na inventariação das necessidades em matéria de ensino, de iniciação e formação profissional e de formação contínua, contribuindo para o estudo de soluções adequadas” (alínea 5.2). Situação bastante distinta desta é contemplada no Decreto-Lei nº 115-A/98, no qual não há qualquer referência à oferta formativa no âmbito das competências do Conselho Pedagógico.

Entretanto, legislação avulsa então publicada aponta para ambiguidade nessa matéria, afirmando-se que as escolas podem propor a criação de cursos profissionais e que o acompanhamento e avaliação da oferta formativa de cada escola competem aos respetivos órgãos de administração e gestão (por exemplo, a Portaria nº 550-C/2004, de 21 de Maio).

A análise efetuada a algumas peças legislativas permite-nos afirmar que o Conselho Pedagógico surge reconfigurado na cena governativa da escola pública, assumindo, nalgumas situações, um carácter consultivo e não deliberativo e, sendo mesmo, noutras situações, excluído de qualquer tipo de participação. E, ainda, por vezes, a legislação se reveste de um carácter ambíguo sobre os processos de tomada de decisão na escola.

Para além desta análise, pretendemos também privilegiar, como já referimos, a interpretação-tradução das referidas mudanças pelos atores educativos no contexto da organização escola. Com este objectivo realizamos um estudo, no ano letivo de 2006/2007, junto de conjunto de atores de uma escola secundária.

Nota metodológica

Os dados que a seguir se apresentam foram recolhidos através de *entrevistas semi-diretivas*¹²⁸ realizadas a diferentes atores de uma escola secundária, que aqui, por questões de anonimato, tratamos como da Escola Nova Arcos, que se enquadram num estudo mais amplo, num *estudo de caso* (cf. Martins, 2009).

Assim sendo, realizámos um total de catorze entrevistas a atores educativos (professores, pais, alunos e representantes locais) com assento nos órgãos de administração da escola em causa: Assembleia de Escola (AE), Conselho Pedagógico (CP) e Direção Executiva (DE)¹²⁹. Em todos os casos, tivemos autorização para o registo magnético das entrevistas que

¹²⁸ Quanto às entrevistas, optámos por entrevistas *semi-directiva*. Quivy & Campenhoudt (1998, p.192) definem esta modalidade de entrevistas como não sendo inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. No caso das entrevistas realizadas, dispúnhamos de uma série de perguntas-guias, enquadradas em tópicos temáticos que orientavam as entrevistas, permitindo ao entrevistado falar abertamente sem, no entanto, perdermos de vista os objetivos da entrevista e reencaminhá-la, se necessário, nesse sentido.

¹²⁹ No momento de realização do nosso estudo, encontrava-se ainda em vigor o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio. Segundo o referido decreto “A Assembleia de Escola é: 1- A assembleia é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, com respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo.; 2 – A assembleia é o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local.; 3 – Por opção da escola, a inserir no respectivo regulamento interno, a assembleia pode ainda integrar representantes das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respectiva área, com relevo para o projecto educativo da escola.” O Conselho Executivo é constituído por um presidente e dois vice-presidentes. De entre as suas competências, destacamos apenas algumas como: submeter à aprovação da Assembleia o Projeto Educativo, depois de ouvido o Conselho Pedagógico; definir o regime de

foram, posteriormente, integralmente transcritas. Os seus conteúdos e objetivos foram previamente explicados. As entrevistas tiveram uma duração entre hora e meia e quatro horas; nalguns casos, foi necessário realizar a entrevista em duas sessões, por vezes, em dias diferentes. Por isso mesmo, todas as entrevistas, para além de exigirem muito tempo e dedicação, exigiam-nos aspetos relacionais e cuidados a ter em consideração. Assim, procurámos que os nossos entrevistados estivessem à vontade e falassem livremente dos seus pontos de vista e, ainda, procurámos comunicar o nosso interesse nos seus depoimentos, mantendo-nos atentos e dando sinais disso mesmo (Bodgan & Biklen, 1994).

A faixa etária dos docentes entrevistados situa-se entre os 39 e os 65, mas sendo que a maior parte destes se situa entre os 45-50 anos. Em termos de tempo de serviço, a maioria apresenta mais de 30 anos. Este grupo de entrevistados está colocado na escola há 3 anos, ou, pelo menos, 2 anos. Quanto aos demais entrevistados, no caso dos representantes dos alunos, um tinha 19 anos e a outra 17, enquanto que os dois representantes dos pais tinham 39 e 44 anos, respectivamente; um apresentava como habilitações literárias o 12º ano de escolaridade e a outra uma Licenciatura em Línguas. Finalmente, o representante dos interesses locais na Assembleia de Escola era diretor de uma rádio local.

A partir da análise de conteúdo das entrevistas, registamos concepções de escola claramente inscrita no *gerencialismo*, nomeadamente a concentração de micropoderes no órgão de gestão.

Mudanças nas práticas de governação da escola: testemunhos dos atores educativos da Escola Nova Arcos

Da análise dos discursos dos atores entrevistados, registamos, em primeiro lugar, referências genéricas à concentração de micropoderes no Conselho Executivo, como podemos verificar nos extratos que se seguem:

“Esta é a sensação que eu tenho. Quem manda na escola é o presidente do Conselho Executivo. Nesta e nas outras! Eu venho de antes do vinte e cinco de Abril e quando me dizem assim: ‘não podemos fazer nada’, eu sinto-me lá outra vez.” (entrevista nº 2, professora do CP).

funcionamento da escola; distribuir o serviço docente e não docente. Finalmente, quanto ao Conselho Pedagógico, este é um órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente. Neste deve estar salvaguardada a participação de representantes das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, das associações de pais e encarregados de educação, dos alunos no ensino secundário, do pessoal não docente e dos projetos de desenvolvimento educativo, num máximo de 20 membros.

“Acho que há uma maior centralidade das decisões no CE e acho que tem a ver com o facto de a escola começar a ser vista como uma empresa. E, portanto, tem de haver poder nos órgãos de gestão (...). O Conselho Executivo acaba por ter bastante mais poder na parte da deliberação.” (entrevista nº 4, professora do CP).

Por seu turno, regista-se no discurso dos atores entrevistados a identificação da perda de poder do CP, por comparação com o anterior modelo de gestão, bem como a tendência de este se transformar num órgão de consulta. São justamente estas situações que nos sugerem as palavras de algumas professoras que integram o CP:

“Acho que já teve mais poder o Conselho Pedagógico antes, na altura dos Conselhos Directivos, tinha mais poder o Conselho Pedagógico do que tem neste momento. (...). Eu acho que de facto à medida que se vai implementado e cumprindo o 115, de facto, os Conselhos Executivos têm cada vez mais poder, de decidir, de executar. Eu acho que os Conselhos Executivos neste momento vão decidindo cada vez mais. A diferença é que vão decidindo, mas ainda assim procuram auscultar as bases. (...) mas acho que as pessoas [do Conselho Executivo] têm tendência cada vez mais a agir como acham que é o correcto, sem que a opinião dos outros, eu não digo que ela não seja tida em consideração, mas se calhar neste momento estamos a viver um bocado ‘braços de ferro’.” (entrevista n.º 8 professora AE).

“(...) eu penso que de facto o Conselho Pedagógico é mais um elemento de consulta à escola. Acho que acaba por, mesmo em questões pedagógicas, às vezes, ser ultrapassado pelo Conselho Executivo. (...). Parece-me que haverá uma tendência –se calhar a minha perspectiva é pessimista neste momento – que haverá uma tendência para que as decisões fiquem no órgão de gestão e não no Conselho Pedagógico. (...) há uma tendência a nível de escola e do Ministério da Educação de cada vez mais tomarem uma decisão e impô-la.” (entrevista nº 5, professora do CP).

“(...) mas quem tem sempre o grande poder é o Conselho Executivo, não é? Eu acho que, apesar de haver estes três órgãos, continua tudo muito centrado no Conselho Executivo.” (entrevista nº3, professora do CP).

Ao ser atribuído, do ponto de vista legal e também dos discursos dos entrevistados, um carácter consultivo ao CP, assiste-se à impossibilidade dos seus membros de participarem em processo de tomada de decisão. Neste sentido, a sua participação aproxima-se de uma participação *não vinculante*, que consiste na participação nos processos de decisão, mas apenas através de informações, propostas, exposições, protestes, etc. (Canotilho, 1983:357). Ou ainda, na *fase preparatória do processo*, que se traduz no “direito de ser informado e de ser ouvido” (Machado, 1982:43).

Noutras situações, o CP não é sequer objeto de consulta, quando os seus membros gostariam de poder participar na decisão de matérias como, por exemplo, absentismo dos

professores e definição dos cursos profissionais. Ilustrativos disso são os extratos das entrevistas que se seguem:

“(...) esta situação desta professora que faltou, outros casos virão, se calhar devia passar por um Conselho do género do Pedagógico. [...] não é o Executivo, o Executivo deu um parecer para a DREN, mas o Executivo são duas ou três pessoas. Acho que se fosse em Conselho, mais abrangente, como o Pedagógico, acho que deveria opinar sobre estes assuntos. Assim haveria mais poder perante a DREN para dizer, para dar uma opinião mais coesa e dizer ‘não senhora, porque a opinião deste Conselho Pedagógico é esta’. É esta que deve ser levada a cabo pela DREN.” (entrevista nº 11, representante dos pais no CP).

“Os cursos profissionais, por exemplo, que deviam ser sempre discutidos em Pedagógico, nunca são discutidos em Pedagógico. Só são discutidos em Executivo.” (entrevista nº 2, professora do CP).

“O Conselho Executivo decidiu quais os cursos a apresentar e apenas houve uma informação. Portanto eu acho que não, que devia haver uma discussão.” (entrevista nº5, professora do CP).

Relembremos que nesta matéria, dos cursos profissionais, a legislação não define taxativamente a que órgão compete a decisão sobre os mesmos. Tal situação poderia ser encarada como uma possibilidade para ampliar as competências do CP, mas no caso da Escola Nova Arcos sucedeu o contrário: tal decisão foi centralizada no Conselho Executivo.

Do que aqui foi exposto, salientamos que os discursos dos atores educativos, sobre a ação concreta do CP na Escola Nova Arcos, apontam para uma intervenção cada vez mais do tipo consultiva e uma relação de subordinação dos membros do CP ao Conselho Executivo, na medida em que se assiste ao seu esvaziamento de competências, designadamente de tomada de decisão em matérias pedagógicas.

Considerações Finais

A metamorfose da gestão democrática da escola pública aponta no sentido de o órgão de gestão, o Conselho Executivo, ter visto “reforçado os seus poderes de gestão-execução e a sua capacidade de decisão micropolítica sobre questões de implementação” (Lima, 2007:54), em detrimento de demais órgãos, representativos dos atores da escola, como é o caso do Conselho Pedagógico. A análise da legislação indicia esse reforço de poderes na figura do Conselho Executivo, ainda que assumindo configurações específicas: ora

atribuindo ao Conselho Pedagógico um carácter consultivo do Conselho Executivo, ora excluindo-o dos processos de tomada de decisão e ora, ainda, mantendo um carácter de ambiguidade sobre processos de tomada de decisão no interior da escola, designadamente em matérias pedagógicas. Pelo lado dos atores educativos, os seus discursos indicam uma certa rutura com a possibilidade de as escolhas micropolíticas serem realizadas por órgãos representativos da comunidade escolar, como é o caso do Conselho Pedagógico. Na perspetiva dos entrevistados desenha-se, assim, um cenário de relações assimétricas entre Conselho Executivo e Conselho Pedagógico e, nesse contexto, saem reforçados os poderes do Conselho Executivo de decisão micropolítica.

Deste modo, parece-nos que as situações anteriormente descritas favoreceram a aceitação de novo modelo de administração das escolas, implementado com o Decreto-Lei nº 75/2008, no qual se contempla um Diretor como figura obrigatória e com largos micropoderes de decisão.

Referências bibliográficas

AFONSO, Almerindo (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia/Centro de Estudos em Educação e Psicologia/ Universidade do Minho.

BODGAN, Robert & BIKLEN, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

CANOTILHO, José (1983). *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina

LIMA, Licínio (2009). “A democratização do governo das escolas públicas”. *Sociologia*, 19, 227-252.

LIMA, Licínio (2007). “A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas”. In M^a Fátima Chorão Sanches, Feliciano Veiga, Florbela de Sousa & Joaquim Pintasilgo *Cidadania e Liderança Escolar*. Porto: Porto Editora, 39-55.

LIMA, Licínio (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1998)*. Braga: Universidade do Minho.

MACHADO, José (1982). *Participação e Descentralização. Democracia e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.

MARTINS; Fernanda (2011). Tempos de mudanças na administração da escola pública: a (re)emergência do director e a concentração de poderes. In António Neto-Mendes, Jorge a. Costa & Alexandre Ventura, *A Emergência do Diretor da Escola; questões política e organizacionais* (91-104). Atas do VI Simpósio de Organização e Gestão Escolar. Aveiro: Universidade de Aveiro, Theoria Poiesis Praxis.

MARTINS; Fernanda (2009). *Gerencialismo Quase-Mercado Educacional: A Acção Organizacional Numa Escola Secundária Em Época de Transição*. Braga: Tese de Doutoramento.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Legislação

Portaria nº 679/77, de 8 de Novembro.

Portaria nº 970/80, de 12 de Novembro.

Decreto-Lei nº 211-B/86, de 31 de Julho.

Despacho nº8/SERE/89, de 8 de Fevereiro.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

Portaria nº 550-C/2004, de 21 de Maio.

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

ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR: QUAL O SENTIDO DA MUDANÇA?

Ana Vale Pereira – OCE/CIIE/FPCE-UP anavalepereira@gmail.com

Jorge Martins – OCE/CIIE/FPCE-UP jorgemartins51@gmail.com

Ana Mouraz – OBVIE/CIIE/FPCE-UP anamouraz@fpce.up.pt

Palavras - chave: enriquecimento curricular; medida de apoio social; democratização da educação não formal

1. Introdução

Em Portugal, a escola a tempo inteiro foi generalizada, no ano letivo 2006-2007, no 1º Ciclo da escola pública, através do Programa de Atividades de Enriquecimento Curricular (PAEC).

Este programa constitui um instrumento político relevante na concretização do Programa Escola a Tempo Inteiro (PETI), um serviço público educativo descentralizado e de intervenção social, que tem uma dupla finalidade: i) a oferta gratuita de um conjunto de atividades enriquecedoras do currículo do 1º ciclo da educação básica; ii) a criação de respostas sociais de apoio às famílias. Comparativamente com o caso alemão, acima referido, no caso português há uma maior preocupação com a dimensão social da medida.

O presente estudo pretendeu equacionar o alcance das medidas políticas associadas à escola a tempo inteiro e operacionalizadas no programa AEC, em Portugal, tal como estavam implementadas em 2009/2010. Para tal identificam-se duas dimensões centrais da sua operacionalização: a dimensão política e a curricular. O estudo foca-se em dois casos diferenciados de decisão local.

2. Dimensões políticas do Programa

O Programa de Atividades de Enriquecimento Curricular (PAEC) constitui um importante dispositivo de intervenção e mudança em vários domínios do campo educativo e, em particular, na administração e gestão do 1º ciclo do ensino básico. Este programa tem vindo a afirmar-se como uma componente relevante de um serviço público educativo descentralizado, contratualizado e aberto às leis do mercado educativo.

Inicialmente desenhado pelo governo socialista (2005-2009) como um instrumento da política de “modernização” do país, em alinhamento com as políticas europeias vigentes, o programa tinha como objetivo promover a aprendizagem precoce da língua inglesa no 1º ciclo do ensino básico como estratégia para colocar o sistema educativo português a par dos “*padrões europeus*” no que respeita à “*elevação do nível de formação e qualificação das futuras gerações*” e para promover “*o desenvolvimento precoce de competências, no quadro da crescente mobilidade de pessoas no espaço da União Europeia*” (Despacho 14 753/2005). Todavia, bem depressa o Programa de generalização do ensino de inglês nos 3º e 4º anos do 1º ciclo do ensino básico se alargou e converteu, pelas diversas dinâmicas do seu desenvolvimento descentralizado, no PAEC de acentuado cariz social e de promoção de uma relativa igualdade de oportunidades educativas.

De facto, pesem embora as mudanças significativas induzidas pelo programa na oferta de educação básica, desde logo com a introdução do conceito de enriquecimento num currículo “velho” e em crise (i), com a reformulação das finalidades do 1º ciclo no quadro de uma pretendida continuidade pedagógica proporcionada pelos agrupamentos de escolas (ii), com o recrutamento de novos perfis profissionais para trabalhar com as mesmas crianças no mesmo espaço-aula (iii), com a nova relação que estes estabeleceram com o funcionamento concreto das escolas e agrupamentos (iv), com a divisão de tarefas educativas que passou a ter lugar entre a administração central, as autarquias e as escolas (v), o programa ganhou raízes sobretudo na esfera social. Tal aconteceu não só porque veio dar respostas a problemas de gestão do dia-a-dia de muitas famílias, através da sua reconfiguração como PETI, mas também porque veio democratizar o acesso a algumas vantagens educativas que só estavam ao alcance de certas camadas sociais. Ao mesmo tempo, inovando, o programa permitiu compatibilizar a promoção dessa aparente igualdade de oportunidades educativas com as diferentes propostas curriculares vindas das diversas entidades promotoras, procurando responder, assim, ao interesse desencadeado nas comunidades locais.

Apesar de algumas críticas da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP, 2007), que retomam a discussão sobre as condições de operacionalização da medida, o programa assenta na forte implicação dos Municípios. É sobretudo o gradual reconhecimento jurídico da importância social adquirida pela intervenção educativa autónoma destes que leva o Estado a mudar sucessivamente a definição normativa das atividades de apoio ao 1º ciclo disponibilizadas pelos municípios: inicialmente eram apenas “*atividades extra-escolares de ocupação dos tempos livres*”, depois “*atividades de apoio e complemento educativo*”, em

seguida “atividades de complemento curricular” e finalmente passaram a ser de “enriquecimento curricular”.

Pela primeira vez, foram integradas no currículo do 1º ciclo, “áreas-disciplinas” escolhidas pelas entidades promotoras (municípios, associações de pais e agrupamentos) de entre um conjunto de grandes áreas consideradas relevantes na promoção do sucesso (e por isso financiadas) pelo ME. Essas “disciplinas” têm “orientações programáticas”, materiais de apoio, horários e professores próprios, definidos pelos promotores, como se fossem verdadeiras disciplinas curriculares. Estamos assim perante um tipo de descentralização educativa que se manifesta na primeira e mais significativa reconfiguração da velha relação entre os dois poderes que tutelavam o 1º ciclo. Apesar de um renovado “escolocentrismo” (Correia e Matos, 2001) passa a haver abertura às instituições e entidades locais de um domínio que até agora tinha sido exclusivo da administração central: a definição do currículo, daquilo que o enriquece, bem como o uso da sala de aula para o fazer.

A componente de apoio à família que o programa assume, tem como característica central o aumento do tempo passado pelas crianças em ambiente escolar, em atividades educativas (Quadro. 1). As implicações deste prolongamento de funcionamento das escolas do 1º ciclo obrigaram ao desenvolvimento de novos equipamentos e recursos físicos e humanos.

Quadro 1. Caracterização do Programa AEC no âmbito do Programa ETI

	<i>Programa AEC Facultativo</i>	<i>Currículo Formal Obrigatório</i>	<i>Componente Apoio à Família Facultativo</i>
Entidade responsável	Responsável local: municípios, associações de pais, agrupamentos de escolas	Administração Central – ME	Administração central e Administração local
Tempo de permanência na escola (40 h. semanais)	7:30h	25:00 h	Variável Até 15:00h
Local	Sala de aula /recinto escolar Espaços extra escolares (piscinas)	Sala de aula/Escola	Sala de aula /recinto escolar Espaços extraescolares
Oferta obrigatória	. Inglês . Apoio ao estudo	<i>Currículo Formal</i>	Refeições e guarda

Oferta opcional:	. Música .Atividade Física e Desportiva . Área das Expressões . Outras		
Agentes operacionais	Professores AEC de cada uma das áreas específicas	Professor titular	Pessoal não docente
Controlo da Assiduidade	Regulamentada pelas escolas, mas sem efeitos nos alunos	Regulamentada pelo ME com efeitos nos alunos	Não se aplica
Avaliação das aprendizagens	Não tem efeito na progressão académica	Tem efeito na progressão académica	

Além das características constantes na tabela 1 importa referir que a planificação das AEC é realizada pelos PAEC e a supervisão pedagógica das mesmas é da responsabilidade dos professores titulares de turma.

Também é relevante assinalar que os responsáveis das escolas podem, desde que tal se mostre necessário, flexibilizar o horário da atividade curricular de forma a adaptá-lo às condições de realização do conjunto das atividades curriculares e de enriquecimento curricular.

3. Metodologia

Para conhecer como estava a decorrer a implementação do PAEC no concelho do Porto, optou-se por um estudo qualitativo “multicasos” por ser o mais adequado para esta finalidade. A seleção dos casos, num total de quatro escolas, foi realizada de forma a assegurar a variabilidade presente no universo das entidades promotoras que asseguram as AEC nesse concelho. O caso A, escolhido entre o universo de agrupamentos de escolas em que a Câmara Municipal do Porto era a entidade promotora, representa 16 casos (Skate, 2005), ou agrupamentos de escolas¹. Por sua vez, o caso B, representava a exceção à norma: as escolas que integravam uma oferta alternativa promovida por uma Junta de Freguesia. Para além disso, a escolha recaiu sobre agrupamentos de escolas que, de forma voluntária, melhor ajudariam a compreender as circunstâncias, as implicações e problemas decorrentes da implementação do PAEC.

Os instrumentos de recolha de dados incluíram: documentos oficiais, entrevistas, observação de AEC, textos e desenhos dos alunos.

O conjunto dos documentos analisados compreende:

- Diplomas legais do Ministério da Educação;
- Orientações Programáticas do Ministério da Educação
- Projetos Educativos e Planos Anuais de Atividades dos agrupamentos.
- Planificações Anuais das AEC;
- Fichas de Registo da Avaliação das AEC;

As entrevistas, individuais e em grupo, seguindo um modelo aberto e aprofundado, foram realizadas aos representantes das entidades promotoras locais, responsáveis pela administração e gestão das AEC, aos diretores dos agrupamentos e das escolas, aos professores titulares e professores AEC, aos representantes das empresas (contratadas por opção política da câmara) e instituições responsáveis pela prestação de serviços, bem como a pais e encarregados de educação. Todos os participantes foram selecionados com base no critério da sua disponibilidade, sendo este também seguido na recolha dos trabalhos dos alunos e nas observações realizadas.

As observações foram informais e formais. Tendo estas últimas sido ancoradas em “protocolos de observação” e as informais realizadas no decurso das visitas de campo, tanto umas como outras deram origem a notas de investigador que também foram objeto de análise. Por último, foi realizada análise qualitativa de todas as fontes, com recurso ao software NVivo, e com base num referencial de análise inicialmente orientado pelas questões de investigação e posteriormente acrescentado pelas categorias emergentes.

4. Resultados

O texto que se segue apresenta os resultados do estudo que dão resposta às questões de investigação:

- 1- O que distingue o modelo organizativo do programa das entidades proponentes?
- 2- O que caracteriza a oferta educativa das entidades proponentes?
- 3- Quais os efeitos das diferentes ofertas nas aprendizagens dos alunos?
- 4- Quais os efeitos das diferentes ofertas no desenvolvimento pessoal e social dos alunos?

Está estruturado segundo os eixos: i) caracterização da oferta e regulamento de funcionamento; ii) Impactos do programa AEC.

4.1 Caracterização da oferta e regulamento de funcionamento

No que concerne à natureza da oferta, constata-se que, tanto num caso como no outro, era constituída pelo pacote de atividades que garantia o financiamento máximo por parte do Ministério da Educação (Inglês, Música Atividade Física e Desportiva e Outra). Neste sentido, embora se registem pequenas diferenças relativas à atividade opcional selecionada e à carga horária semanal das atividades, esta era no essencial semelhante.

No 1º ano, com exceção da atividade opcional, as ofertas eram relativamente idênticas: Música, Inglês e Apoio ao Estudo. No caso B a atividade opcional era constituída por um reforço da Língua Portuguesa, com 2 tempos semanais. No caso A, em duas das escolas a atividade opcional era preenchida com TIC e na terceira por um reforço de Matemática.

No 2º ano, era maior a coincidência, para além da Música, do Inglês e do Apoio ao Estudo, as atividades opcionais orientavam-se nos dois casos para o reforço da Matemática. No 3º e 4º ano a oferta era precisamente a mesma.

Apesar das entidades promotoras serem diferentes, constatou-se que a oferta era pouco (1º e 2º anos), ou mesmo nada (3º e 4º anos), diferenciada. Esta circunstância pode ser indicadora de um certo enviesamento provocado pelo tipo de financiamento das atividades por parte do Ministério da Educação. Por outro lado, ao contrário do disposto no normativo de criação do PAEC, a definição da oferta contou, nos dois casos, com uma modesta participação dos agrupamentos de escolas o que, importa sublinhar, faria todo o sentido.

À semelhança do que acontecia a nível nacional, nas escolas do caso A as atividades decorriam em contexto de sala de aula ou no recinto escolar. No caso B, devido ao número de alunos e salas existentes, tiveram que se encontrar espaços alternativos para o funcionamento das AEC e recorrer a parcerias com entidades locais vizinhas e, tal como recomenda Bernet (1999), rentabilizar os recursos educativos das instituições da comunidade.

No que diz respeito aos horários de funcionamento das AEC, como acima ficou dito, existiam diferenças dignas de registo entre a escola do caso B e as escolas do caso A. Nestas, as atividades funcionavam entre as 16h e as 17:30h, ou seja, no período após as atividades curriculares. Enquanto no caso B funcionam em horários alternativos aos da escola, mais especificamente, no período da manhã para os alunos com aulas no período da tarde, e no período da tarde, para os alunos com aulas do período da manhã.

Por norma, as turmas AEC eram constituídas por alunos do mesmo ano de escolaridade, sendo o número máximo 20, no caso A, e 15, no caso B. No entanto, tanto num caso como no outro existiam turmas que juntavam crianças do 1º e 2º ano ou do 3º e 4º.

Em ambos os casos, os pais e encarregados de educação podiam optar por inscrever, ou não, as crianças nas AEC, assumindo que estas ficariam inscritas e obrigadas a frequentar todas as atividades propostas. No entanto, pelas circunstâncias acima referidas, apenas no caso B a opção resumia-se ao espaço ou instituição onde pretendiam que os seus educandos frequentassem as AEC.

4.2 Funcionamento e recursos humanos

Enquanto entidades promotoras do programa AEC, tanto a Câmara como a Junta de Freguesia envolvida, sentiram necessidade de criar novas estruturas que tinham como missão coordenar e acompanhar a implementação das atividades nas escolas dos respetivos territórios.

No caso A foi criada uma “equipa técnica” que ficou sob a alçada direta do Pelouro da Educação, para acompanhamento, coordenação e avaliação do programa. No caso B, foi criado o que designaram por “dispositivo técnico”, ou seja, uma equipa que ficou sob a alçada do vice-presidente da JF. Tanto num caso como no outro, as referidas estruturas possuíam coordenação própria e competências específicas.

Como se pode constatar (Quadro 2), parte das competências dessas equipas eram comuns, desde as reuniões ordinárias com os representantes dos agrupamentos até avaliação das AEC e dos PPAEC. No entanto, no caso B as competências da equipa de coordenação integravam uma dimensão pedagógica. Em contrapartida, a equipa do caso A e as empresas, em conformidade com a lei, remetiam as questões pedagógicas para os professores titulares de turma.

A equipa do caso A centrava a sua atividade na regulação e monitorização do cumprimento do caderno de encargos assinado com as empresas contratadas para implementação do programa. A equipa B revelava uma clara preocupação com a dimensão pedagógica, traduzida na elaboração de um Dossiê Pedagógico, um portefólio que procurava apoiar os profissionais envolvidos na implementação do programa. E, ainda, no trabalho de supervisão pedagógica desenvolvido pelo coordenador da equipa junto dos PPAEC, que incluía a articulação das AEC com o plano de atividades das escolas e com os projetos curriculares de turma. Por último, importa sublinhar, que a entidade promotora do caso A delegou nas empresas com as quais celebrou contrato para a prestação do serviço, a contratação dos PAEC, enquanto a entidade promotora B assumiu essa tarefa. Em ambos os casos estes professores eram licenciados.

Quadro 2. Dispositivos criados pelas entidades promotoras

	<i>Junta de Freguesia</i>	<i>Câmara Municipal</i>
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ● Gabinete de Desporto, Educação e Juventude 	<ul style="list-style-type: none"> ● Equipa Técnica
Dependência	<ul style="list-style-type: none"> ● Vice-presidente da J F 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vereadora do Pelouro da Educação
Constituição	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordenador ● Coordenador de área ● Coordenador de escola 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordenadora de Serviços de Educação ● Chefe de Divisão Empresas ● Coordenador de empresa ● Coordenador de área
Missão	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestão, Coordenação e Avaliação da implementação do programa ● Acompanhamento pedagógico das AEC ● Acompanhamento das atividades de apoio à família 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestão, Coordenação e Avaliação da implementação do programa
Funções	<ul style="list-style-type: none"> ● Relações com outras entidades ● Elaboração do Dossiê Pedagógico ● Produção de documentos pedagógicos ● Articulação curricular, com as estruturas das escolas e agrupamentos ● Avaliação dos professores AEC ● Atualização das metodologias de avaliações das AEC 	<ul style="list-style-type: none"> ● Relações com outras entidades, nomeadamente coordenadores das empresas contratadas (EDUTECH, Espalha Ideias, PortoLazer) e coordenadores de agrupamento e de escolas ● Produção de Documentos relativos ao programa ● Elaboração e Administração dos Questionários às escolas ● Avaliação dos professores AEC

5. Impactos do programa AEC

5.1 Na vida das escolas

Um dos impactos mais visíveis do programa consistiu no alargamento da oferta escolar para 8 horas diárias, cinco de currículo formal mais três de enriquecimento. Na generalidade das escolas portuguesas este horário cumpre-se no mesmo espaço físico. Esta redefinição da «temporalidade intra-escolar» produziu significativas alterações na organização e gestão das escolas do caso A: a guarda dos alunos nos períodos de prolongamento e no intervalo de tempo que medeia entre o final do período letivo da tarde e o início das AEC e a oferta de refeições no período do almoço.

Este alargamento do tempo no mesmo espaço revelou-se potenciador de alguns conflitos e gerou problemas de indisciplina. Uma ideia reiterada pelas crianças que, nos textos, referem com alguma frequência, a existência de conflitos. O número insuficiente de auxiliares da ação educativa, na generalidade das escolas, também contribuiu para este fenómeno.

No caso B, pelas razões antes referidas, não houve necessidade de recorrer à flexibilização dos horários dos PTT, nem ao aumento do período de guarda dos alunos, isto é, a gestão escolar manteve as suas rotinas. Portanto o impacto temporal não foi sentido do mesmo modo.

Outro dos impactos está relacionado com as alterações introduzida pelo “Apoio ao estudo” nas tarefas e horários dos professores titulares. Esta atividade apesar de integrar as AEC, por ser da responsabilidade da própria escola, foi particularmente sentida no caso B pois, para além de aumentar o horário dos professores titulares, obrigou à sua deslocação, em turno contrário ao letivo, a um ou mais espaços exteriores.

Por último, as atividades de enriquecimento curricular, para conseguirem atingir os objetivos para que foram previstas, precisam de uma séria articulação horizontal e vertical quer com o currículo do 1º ciclo, quer com o do 2º ciclo. De acordo com os depoimentos recolhidos, não

estão reunidas as condições que permitam a realização dessa articulação, quer do ponto de vista objetivo das condições formais, quer do ponto de vista subjetivo dos intervenientes. Os currículos teriam que ser reformados e os horários dos professores teriam que ser revistos. O próprio conceito de monodocência no 1º ciclo teria que ser modificado, aprofundando a coadjuvação.

5.2 Na relação dos alunos com a escola e o saber escolar

Nos casos estudados, os responsáveis pela gestão pedagógica e administrativa das escolas e os professores titulares reconheceram a pertinência da dimensão social deste programa e o potencial papel das AEC no desenvolvimento das crianças. Mas, paralelamente, identificaram um conjunto de efeitos negativos nos alunos, tanto ao nível dos comportamentos e das atitudes, como da sua relação com a escola e o saber escolar - com base nos quais legitimam algumas das suas reservas e preocupação, a saber:

- i) O cansaço provocado pelo excesso de horas de escolarização, ou seja, a hípér escolarização das crianças. Segundo os PTT, esta tem consequências negativas no processo de ensino e aprendizagem, nomeadamente a perda de atenção, de interesse e a consequente desmotivação dos alunos para aprendizagens curriculares mais complexas e menos lúdicas;
- ii) O desinteresse manifestado, por alguns alunos, pela generalidade das atividades curriculares;
- iii) A anomia, segundo vários PTT, as atividades de enriquecimento são propiciadoras de indisciplina e perda de “regras”, com repercussões negativas para atividades curriculares formais;
- iv) A redução, quase anulação, de tempo para o trabalho individual e estudo e a consequente diminuição do aproveitamento escolar;
- v) A “pedagogização do lazer”, que reduz substancialmente o tempo de brincadeira das crianças e nessa medida comporta o risco de provocar a saturação de escola.

Até ao momento não foi feita uma avaliação, sistemática dos efeitos das AEC na progressão das aprendizagens dos alunos. Na ausência desse processo, a inexistência de benefícios, ao

nível da aquisição de conhecimentos e desenvolvimento de competências, assinalada pela maioria dos PTT, baseia-se numa avaliação “impressionista”, que não pode, nem deve, ser desvalorizada, mas carece de uma melhor base de sustentação.

5.3 Na relação dos pais e encarregados de educação com a escola

Nos dois casos, os pais e encarregados de educação valorizaram no Programa Escola a Tempo Inteiro e a oferta AEC, a gratuitidade, a oferta de almoço e o prolongamento na guarda das crianças.

O grau de envolvimento dos pais e EE na implementação do programa foi bastante diverso. Na escola B, cuja oferta foi promovida localmente, os pais tiveram um papel significativo no estabelecimento dos protocolos de cooperação com as instituições parceiras. No caso A, os pais não tiveram qualquer papel na implementação do programa. Talvez, por isso, tivessem desenvolvido uma relação distante com o PAEC, e com a escola, marcada por uma certa desvalorização das atividades e desrespeito pelo regime de funcionamento e docentes das AEC, desvalorização reforçada pela falta de qualquer influência na avaliação dos alunos.

Por último, e apreciando na generalidade os dois casos, os pais passaram a poder confrontar novas áreas de saber e novas formas ou metodologias de ensinar e aprender. Pese embora esta seja uma dimensão que ainda carece de estudo e aprofundamento, admite-se que a introdução das AEC tenha alterado o modo como os pais e encarregados de educação percecionam a instituição escolar e os seus profissionais, nomeadamente o trabalho docente dos PTT.

6. Reflexões Finais

A unanime valorização da filosofia e objetivos do programa AEC, enunciados na introdução, por todos os atores envolvidos, em particular pais e EE, constitui uma clara evidência de que este programa configura “uma boa medida” de políticas públicas de educação, coerente com o projeto nuclear Escola a Tempo Inteiro.

A eficácia desta resposta socioeducativa depende, porém, de um conjunto de fatores que ainda não estão consolidados, carecendo por isso de uma reflexão aprofundada.

Entre estes, conta-se a articulação entre professores do 1º ciclo e o dispositivo técnico que no terreno o implementa e avalia. Um dos aspetos condicionadores daquela ligação reside no nível de articulação curricular. A maioria dos professores TT e AEC, bem como as escolas em

geral, valorizam discursivamente a articulação curricular (uma das suas competências formais) e consideram importante a existência da mesma, mas como os próprios reconhecem tal não tem sido suficiente para mudar as práticas. Esta dimensão continua a registar níveis de realização pouco satisfatórios, sendo mesmo um dos seus pontos fracos mais reconhecidos (Pereira, 2010).

Outro fator importante, e decorrente da sobreposição da educação formal e não formal no mesmo espaço escolar (Palhares, 2009), consiste nos mal entendidos existentes quanto às finalidades das atividades. Se atentarmos na terminologia utilizada por parte de todos os atores envolvidos neste programa (o uso corrente de termos como aulas, alunos, turmas, professores, compêndios, material didático, avaliação...) conclui-se que tanto para os pais, como para a generalidade das crianças, e mesmo alguns PTT e PPAEC, a especificidade das AEC ainda está por identificar. Apesar disso, para um grupo de crianças da EB1 João de Deus, é claro que as AEC pertencem ao campo da Ocupação dos Tempos Livres. A ausência de um cabal esclarecimento desta questão tem induzido à desvalorização das atividades, tanto por parte dos pais e EE, como pelos PTT.

Outro dos fatores reside no cansaço gerado nos alunos devido à prolongada permanência num mesmo espaço - predominantemente a sala de aula (Cosme e Trindade, 2007). A preocupação manifestada pelos pais, e os seus representantes, com os efeitos dos espaços AEC nas crianças, levou-os a fazer um conjunto de propostas, com vista a evitar o modelo escolar e minimizar o cansaço. Estas, apesar de não usarem os termos de Bernet (1999), remetiam claramente para o conceito de cidade educadora.

Na sua opinião, as atividades não só deveriam rentabilizar os recursos educativos existentes na freguesia, ou freguesias vizinhas, ou seja, funcionar em ateliês e oficinas locais, como contemplar visitas a exposições, audição de concertos, ou participação noutros eventos culturais, com vista a superar a “pobreza” espacial e cultural do mundo das crianças (Besten, 2010). Tal desígnio deveria orientar as AEC, enquanto medida de políticas públicas destinadas, sobretudo, a famílias económica e culturalmente desfavorecidas. Todavia, as suas propostas não tiveram o mesmo acolhimento que noutras experiências europeias (*Ibid.*), nomeadamente nas descritas por Schnitter e Haselhoff (S/d) e Reh, *et al.*, (2011) que procuraram diversificar e flexibilizar os espaços, como condição potenciadora do desenvolvimento socio educativo dos alunos.

Outro fator não consolidado diz respeito “ao tempo e ao seu uso”. As AEC podem provocar uma pressão insustentável e inadmissível para as crianças, caso as autarquias e as escolas apostem em muitas áreas e preencham o tempo verdadeiramente livre dos alunos (Roldão, 2008). Os promotores - sejam câmaras municipais, juntas de freguesia ou agrupamentos de escolas - detêm a possibilidade de realizar na prática a diferenciação curricular, através da seleção de parte da oferta que melhor se adapte às necessidades locais e à resolução de problemas sentidos pela respetiva comunidade (Fernandes, 1999; Martins, 2007).

Também a obrigatoriedade da oferta das atividades não corresponder à obrigatoriedade de frequência é outro fator de instabilidade. No caso da Iniciação ao Inglês esta incongruência potencia desigualdades na aprendizagem desta língua estrangeira e têm consequências negativas na transição para o 2º ciclo. Este resultado consonante com o estudo de Madureira (2011). A solução deste problema passaria pela integração, ou não, desta atividade no currículo escolar.

Por ultimo, o sucesso do PAEC está ainda comprometido pela inexistência de um sistema de avaliação amplo e rigoroso que, de forma sustentada, permita identificar as medidas necessárias para a sua melhor consecução.

Os sentidos para os quais as AEC tendem a evoluir, oscilam entre a dimensão social do programa, as preocupações da articulação e/ou diferenciação curricular. Alguns intervenientes no terreno privilegiam uma destas dimensões, o que constitui uma ameaça ao fundamental equilíbrio entre elas. Por outro lado, as incertezas acerca do financiamento do programa também contribuem para esse desequilíbrio.

O PAEC foi criado com a finalidade expressa de promover a melhoria da qualidade das escolas do 1ºCEB e a consequente melhoria das aprendizagens dos alunos, bem como a organização de respostas sociais no domínio do apoio às famílias, designadamente na harmonização entre a vida profissional e familiar. Se esta finalidade foi razoavelmente conseguida, a primeira necessita de melhorias significativas.

Referências

Abrantes, P., Campos, R. & Ribeiro, A. (2009) Atividades de Enriquecimento Curricular: Casos de Inovação e Boas Práticas. Lisboa: CIES-ISCTE.

Barroso, João (org.) (2006). A regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores. Lisboa: Educa.

Bento, C., Coelho, R., Joseph, N., & Mourão, S. (2005). Programa de Generalização do Ensino do Inglês no 1º Ciclo do Ensino Básico. Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento do Curricular. Lisboa: Ministério da Educação.

Bernet, J.Trilla. (1999) "A Educación Non Formal e a Cidade Educadora. Dúas Perspectivas (unha analítica e outra globalizadora do universo da Educación" Revista Galega do Ensino-ISSN1133-911X- Especial: A educación no século XX- Núm.24. p199-221

Charlot, Bernard (coord.) (1994). L'École et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux. Paris: Armand Colin.

Correia, José A. e Matos, Manuel (2001). "Da crise da escola ao escolocentrismo". In Stephen R. Stoer, Luíza Cortesão e José A. Correia (orgs.) Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à Educação da Crise. Porto: Afrontamento.

Cosme, A. e Trindade, R. (2007). Escola a Tempo inteiro: Escola para que te quero? Porto: Prof. Edições Lda.

Besten, Olga (2010). Visualising Social Divisions in Berlin: Children's After-School Activities in Two Contrasted City Neighbourhoods [30 paragraphs]. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 11(2), Art. 35, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1002353>.

Fernandes, A. Sousa (1999). "Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente". In VVAA Comunidades Educativas – Novos Desafios à Educação Básica. Braga: Livraria Minho

Madureira, César et alli (2011). Avaliação das actividades de enriquecimento curricular nas Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico – Estudo de Caso nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Cadernos INA, nº 48. Lisboa: INA Editora

Martins, Jorge (2007). O papel dos municípios na construção das políticas educativas. Dissertação de Doutoramento. Porto: FPCE

Matthews, P., Klaver, E., Lannert, J., O'Conluain G. & Ventura, A. (2009) Políticas de valorização do primeiro ciclo do ensino básico em Portugal (Avaliação internacional). Lisboa: GEP/ Ministério da Educação.

Palhares, J.A. (2009). Reflexões sobre o não escolar, na escola e para além dela. Revista Portuguesa de Educação 22(2), pp 53-84. Braga: CIED -Universidade do Minho.

Pereira, A. Vale (2010). "O Calcanhar de Aquiles do Programa AEC: A articulação curricular", In Debater o Currículo e seus campos. Actas do IX Colóquio sobre

Questões Curriculares / V Colóquio Luso-Brasileiro. Editor: Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação Universidade do Minho (ISBN: 978-972-8746-90-2).

Roldão, M. Céu (2008). Prefácio. In Oliveira, M., Coelho, R., Matos, R. & Milhano, S. Actividades de Enriquecimento Curricular: Relatório sobre a sua implementação no 1º ciclo do Ensino Básico do concelho das Caldas da Rainha. Leiria: Centro de Investigação Identidades e Diversidades e Folheto Edições e Design.

Stake, Robert E. (2007). A arte de investigação com estudos de caso. Lisboa: Gulbenkian.

Reh, Sabine, Rabenstein, Kerstin & Fritzsche, Bettina (2011): Learning spaces without boundaries? Territories, power and how schools regulate learning, *Social & Cultural Geography*, 12:01, 83-98

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/14649365.2011.542482>. Retrieved 09 July, 2012

Schnitter, Mareike and Häselhoff, Kristin-Susanne (S/d).Germany All-day Schooling in Düsseldorf, Germany.Education, economy and society. Better polices for better lives.OECD.

<http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/all-dayschoolingindusseldorfgermany.htm>

Retrieved 09 July, 2012.

RELATÓRIOS INSTITUCIONAIS

ANMP (2007). Documento aprovado no XVII Congresso da ANMP. Consultado em setembro de 2010 em www.anmp.pt

APEM (2008/2009). Relatório de Acompanhamento.

Disponível em [http://www.confap.pt/docs/Relatorio APEM AEC Outubro 2009](http://www.confap.pt/docs/Relatorio%20APEM%20AEC%20Outubro%202009)

APPI-CAP (2008/2009). Relatório Final de Acompanhamento.

Disponível em [http://www.appi.pt/noticias/doc/RfinalacAPPI AEC08 09.pdf](http://www.appi.pt/noticias/doc/RfinalacAPPI%20AEC08%2009.pdf)

CAP (2007). Relatório Intercalar de Acompanhamento.

Disponível em [http://www.confap.pt/docs/aec relatório acompanhamento intercalar.pdf](http://www.confap.pt/docs/aec%20relat%C3%B3rio%20acompanhamento%20intercalar.pdf)

CAP (2007). Relatório Final de Acompanhamento da Implementação das Actividades de Enriquecimento Curricular.

Disponível

<http://www.dgidec.minedu.pt/basico/Documents/AECRelatorioFinalCAPVsProv.pdf>

CAP (2008) Relatório Final de Acompanhamento.
Disponível em [http://www.confap.pt/docs/Relatorio Final CAP\(Jul08\) pdf](http://www.confap.pt/docs/Relatorio%20Final%20CAP(Jul08).pdf)

CNAPEF/SPEF (2008). Relatório Final de Acompanhamento.
Disponível em <http://sitio.dgidec.min-edu.pt/basico>

CNAPEF/SPEF (2009). Relatório Final de Acompanhamento.
Disponível em <http://sitio.dgidec.min-edu.pt/basico>

CONFAP (2007). Relatório de análise e recomendações.
Disponível em [http://confap.pt/docs/AECs CONFAP 120407.pdf](http://confap.pt/docs/AECs%20CONFAP%20120407.pdf)

LEGISLAÇÃO

Lei 46/86, 14 Outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo.

Assembleia da Republica, Lei 114/88, 30 Dezembro – Transferência de competências em matéria de construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico.

Despacho 12 591/2006, 16 Junho – Reorientação do programa AEC ao nível dos tempos de permanência das crianças nos estabelecimentos de ensino, definindo as normas a observar.

Despacho 14 460/2008, 26 Maio – Regula a supervisão pedagógica e o acompanhamento das AEC e estabelece os requisitos para a contratação de professores das diversas AEC. Define o apoio financeiro.

Decreto Lei 212/2009, 3 Setembro – Transferência de competências educativas para os municípios e estabelecimento dos Contratos de Execução.

Mesa 8 – Dirección escolar: formación, profesionalización y democracia

GESTÃO ESCOLAR: o campo da questão na produção de artigos entre 2000 a 2008

Angela MARTINS

Fundação Carlos Chagas - Brasil

ange.martins@uol.com.br

RESUMO

O texto analisa questões que afetam a gestão escolar, com base em artigos de periódicos, tomando como ponto de partida um Estado da Arte sobre gestão, autonomia e o funcionamento de órgãos colegiados em escolas públicas, que abrangeu o período entre os anos de 2000 a 2008 e reuniu 753 fontes documentais. A partir da identificação de eixos temáticos aglutinadores da produção em pauta, este trabalho reuniu artigos especificamente dedicados a examinar: processos de gestão; atuação de diretores; projeto político-pedagógico; órgãos colegiados escolares; formação de gestores; provimento do cargo de diretor. Conclui-se que a gestão escolar - para além de sua complexidade interna e suas dimensões e condicionantes institucionais - costuma ser vista como simples reflexo de tendências políticas atuais. O risco dessa predominância em boa parte dos estudos é o de se abstrair determinados aspectos e condições de trabalho peculiares às escolas, relegando-as a um plano secundário. Dessa forma, o papel e o trabalho cotidiano da direção escolar vêm sendo examinados sem que se leve em consideração, via de regra, as especificidades das redes e unidades escolares.

POSSIBILIDADES E LIMITES DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS.

UM OLHAR A PARTIR DO ATUAL MODELO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS

CORREIA, Filomena – doutoranda da ULHT, Portugal

correia.af66@gmail.com

COSME, Ariana - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, CIIE - Centro de Investigação e Intervenção Educativa

ariana@fpce.up.pt

Palavras- chave: Descentralização, Município, Autonomia da escola

RESUMO

Esta comunicação insere-se no âmbito de um projeto de investigação em curso, desenvolvido em torno do conceito de autonomia da escola e tendo como eixo transversal de pesquisa a descentralização de competências para a autarquia, em matéria educativa. Um modelo híbrido de sobreposição de competências que serviu de ponto de partida na nossa problemática de investigação. Numa breve análise da relação entre as escolas e o Município diríamos que esta se caracterizou-se pela inexistência ou ação supletiva o que perpassou ao longo do Estado Novo, até meados da década de 90 do século XX. Deste modo, e não obstante a transferência de competências para as autarquias ao longo da década de 80 e 90, do século XX, estas permaneceram afastadas de qualquer ação pedagógica nas escolas. Não obstante, as alterações legislativas promulgadas, a partir da Lei de Bases de 1986 é com a da criação dos Conselhos Locais da Educação que se assiste a uma mudança nesta relação. Por sua vez, a contratualização de competências em matéria da educação efetuada através do decreto-lei n.º144/2008, para os municípios em Portugal cruza-se com o modelo de administração e gestão das escolas do DL75/2008. Partindo desta tríplice relação: Agrupamento de Escolas, Administração Local (autarquia), Estado (administração central) e considerando o atual quadro normativo de administração e gestão das escolas, impõe-se determinar em que medida se permite o desenvolvimento de práticas de autonomia assentes na participação e no desenvolvimento de um projeto educativo concretizador de uma escola comunidade-educativa, face a um modelo que reconfigura as lógicas de ação presentes nas escolas e onde a participação da comunidade na direção da escola adquire um novo protagonismo traduzido na composição do Conselho Geral e na própria seleção do diretor. Por outro lado, a descentralização de competências para a autarquia, enquanto forma de gerencialismo neoliberal introduziu novas questões na relação entre a Escola- Administração Educativa e Administração Local que nos propomos apresentar em três níveis distintos: Na ação dos representantes da autarquia que por delegação de competências da

vereação estão nos Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escola, e simultaneamente na relação Autarquia – Diretor o qual lhe podem ser desconcentradas competências em matérias específicas, cruzando-se estas perspetivas com os restantes elementos presentes nos conselhos gerais: Pais, docentes, não docentes, alunos, e por fim o Conselho Municipal de Educação como responsável pela política educativa do território do Concelho. No que concerne a abordagem de pesquisa recorreremos à pesquisa qualitativa, e dadas as características e objetivos de investigação ao Estudo de Caso – O território educativo do Concelho de Gondomar.

1. INTRODUÇÃO

O nosso objeto de estudo insere-se no âmbito dos estudos em educação e da compreensão das políticas educativas, no quadro de uma teoria e modos de governação do Estado Moderno e da territorialização das políticas educativas. Na atualidade, as ações da política educativa definem-se, numa nova geografia social dos campos de decisão central e local (Stöer & Magalhães, 2005), na alteração da relação entre Estado, sociedade - civil e o local (I. Ferreira, 2005), na crise de legitimidade do Estado na dificuldade de determinar a centralidade de um ator específico nos processos de mudança social (Bourdieu, s/d, 2011, p.80-1).

A nossa problemática define-se a partir do contexto local porquanto, a territorialização das políticas educativas faz referência a um princípio essencial de uma autonomia construída (Barroso, 1997), sendo que numa perspetiva analítica remete para a compreensão dos fenómenos a uma escala mais alargada (I. Ferreira (2005) e simultaneamente, na compreensão da escola na sua dimensão institucional (Ibidem) e relacional, pois “Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo” (Bourdieu, s/d/2011, p. 29). Uma abordagem holística, por oposição ao escolacêntrismo dominante, pelo que entendemos a escola como instituição social inserida numa comunidade, entre o território meso – Nacional e a sua dimensão local: território educativo do concelho, pelo que os fenómenos a estudar não podem ficar reféns de um ecossistema específico.

2. A PROBLEMÁTICA E O OBJETO DE ESTUDO

Tendo como referência I. Ferreira, quando se refere ao hibridismo identificador dos estudos em educação, no que concerne ao território local, da importância atribuída à centralidade da Escola e das suas “questões internas” (2005, p, 23), definimos as fronteiras da nossa investigação a partir da interseção de três eixos distintos, porém complementares: I) Os agrupamentos de Escola; II) O território educativo do município; III) A administração central. Uma abordagem que ao incluir os diferentes protagonistas pressupõe um processo que designamos de desconstrução de uma trílice

relação: Escola – Município - Estado – suportada a partir de uma dupla perspectiva: formal-legal e institucional segundo uma sociologia da ação de acordo com a proposta de Formosinho et. al., (2010, p.92-4) e a sociologia de ação na proposta de Weber ou seja “onde o sentido pensado pelo seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta dos outros, orientando-se por esta no seu desenvolvimento” (Weber, 1983, p. 49). Uma opção fundada no argumento de que a escola não pode ser entendida isolada do seu contexto social, legal e histórico sem considerar as inter-relações entre o Estado-Administração Central e Local e as relações estabelecidas com a comunidade (Santos Guerra, 2003, p. 38-9).

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E A LBSE

Na Lei nº46/86 (LBSE), a primeira Lei de Base criada após a revolução de 1974, o princípio da integração e participação da comunidade educativa surge associado ao princípio da descentralização de competências entendido numa lógica de eficácia e de prestação de melhor serviço público (Cap. I artigo 3ºal.g). Por sua vez, a autonomia funda-se na Lei nº 46/86 ao apelar para a participação democrática em torno de projetos educativos comuns (Morgado, 2000), assegurando a democraticidade e participação na realização de “objetivos pedagógicos e educativos, no domínio da formação social e cívica” (art.43º nº 1), no estabelecimento de estruturas descentralizadas (art.43º nº 2) e participação de todos os parceiros da comunidade educativa. Uma lei que expressava um conjunto de princípios orientados para a descentralização do sistema educativo português e do exercício da autonomia pelas escolas, através da descentralização e/ou desconcentração de competências de forma a permitir respostas diferenciadas estabelecidas a partir dos contextos locais e da participação dos atores envolvidos no sistema educativo. Uma autonomia, vaga e difusa e, apenas explícita para as instituições de Ensino Superior (art.45º nº 6, 7 e 8). As escolas do Ensino Básico (2º e 3º ciclo) e Secundário possuíam competências específicas (pedagógicas e científicas) que lhes possibilitava uma autonomia relativa no plano administrativo e financeiro (Formosinho, 1988), permanecendo a educação pré-escolar colada a um modelo centralizado, sob a regência da figura do delegado escolar do Concelho. A publicação do DL nº 43/89, pretendeu inverter a lógica “cristalizada” da administração do tipo “*top-down*”, preconizando a transferência de poderes de decisão para o plano regional e local (Morgado, 2000), possibilitando o desenvolvimento de estratégias locais (Formosinho e Machado, 2000c), numa autonomia consagrada capaz permitir às escolas a emergência de formas diferenciadas de organização (Machado, 2008, p. 34), congruentes com os modelos europeus dos anos 80. A definição de uma lei-quadro que refletia, ideologicamente, uma nova dimensão cultural, pedagógica, administrativa e de intervenção sociocomunitária, admitindo diferentes patamares de descentralização de competências e de uma autonomia da escola fundada a partir dos projetos educativos de cada escola, através da sua dimensão sociocomunitária (art.4.º); pedagógica (art.9º), de avaliação (art.10º) e orientação vocacional de alunos (art.11º); gestão dos espaços e tempos (art.13º); formação docente (art.14º). No domínio da autonomia administrativa manteve-se restrita a atos pouco significativos e a autonomia financeira limitada à gestão do orçamento privativo (art.22º nº 1), ratificados pelos serviços desconcentrados do ME, logo posicionando-se num contexto retórico, pois traduzia-se num mero documento de intenções gerais (Barroso, 2004, p. 56-57). Neste impulso à autonomia decretada refira-se o DL nº. 172/91, instituído numa lógica *top-down* (Canário, 1992; Flores, 2006), contrariando os princípios da CRSE (**ver figura 1**), permanecendo numa administração centralizada (Roque, 1999) ou mesmo recentralizada administrativa e politicamente (Lima, 1995, p.35). Um

modelo onde a participação do município remetia para a existência de um representante no conselho de escola. Na década de 90 do século XX, em Portugal (1991-1995) e durante o segundo mandato do Partido Social-Democrata (PSD) inicia-se uma nova fase da reforma educativa, dominada pelo paradigma neoliberal (Lima, 2002, p.19) e de uma “educação contábil” (Lima, 2002b).

Figura 1

Morfologia organizacional do DL nº 172/91



Com o XIII Governo Constitucional (1995-1999) socialista é apresentado o “Pacto Educativo para o Futuro”, assente no pressuposto de que a educação é de todos (Benavente, 2004) impondo um pacto entre os diferentes parceiros sociais (Ibidem). Posteriormente e tendo por base um estudo¹³⁰ apresentado por Barroso (1997), o Governo Socialista apresenta um anteprojeto denominado “Autonomia e gestão das escolas” na base do Decreto -lei 115-A/98, de 4 de maio. Mais recentemente assistiu-se a um novo impulso no quadro das autonomias decretadas em Portugal com a aprovação do DL n.º75/2008, de 22 de abril, que deve ser entendido no quadro das reformas empreendidas na legislatura socialista (XVII Governo Constitucional). Um documento que refletia uma conceção instrumental da autonomia, onde o seu reforço nas escolas deveria resultar na melhoria do serviço público de educação (prólogo, DL n.º75/2008) de forma a garantir a participação da comunidade (art.4º).

4. A AÇÃO DOS MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS

O protagonismo crescente em matéria de transferência de competências do ME para os municípios, especialmente a partir de 2005 e o seu imbricamento com o DL 75/2008, impõe uma breve contextualização da ação dos municípios. A noção de autarquia sofre uma profunda evolução desde o século XVII até ao século XX, sendo na esfera da tradição francesa que a conceptualização de município se construiu em Portugal¹³¹, ou seja uma extensão administrativa e periférica do Estado-Nação responsável pelo “desempenho de certas funções e encargos administrativos claramente delimitados” (Fernandes, 2005, p. 203). As reformas efetuadas no sentido de transferência de competências para os municípios para a resolução de problemas formais, excluía-os simultaneamente, de qualquer função pedagógica

¹³⁰ Despacho n.º130/ME/96, o ME – O governo socialista solicita a João Barroso um estudo especializado numa dimensão política, administrativa, teórica e prática, para a definição de um programa reforço da autonomia das escolas.

¹³¹ Tal como é referido por César de Oliveira (1996:195-196), na História dos Municípios e do poder local (dos finais da idade média à união europeia). (Org.) César de Oliveira, Círculo de Leitores. O liberalismo constituiu uma importante inovação na administração pública local, destacando quatro dimensões fundamentais: i) criação de uma administração pública centralizada e hierárquica de molde a assegurar o controlo do território e respetivas comunidades, dispersas e fragmentadas do antigo regime e pulverizadas pelas invasões napoleónicas; ii) invenção do «distrito» como forma de assegurar a hierarquia administrativa; iii) as diferenças nas diferentes reformas partilham de uma matriz comum e que perdurou até abril de 1974 – uma influência de origem francesa visível desde 1820 e definitivamente consagrada na legislação promulgada na Reforma Mouzinho de 1832-1834; iv) dificuldade de implementação das reformas administrativas pelo isolamento e dificuldades de acesso às zonas do interior do País.

ou orientação educativa, que permanecia centralizada no Estado (Fernandes, 2005), logo o século XIX, além de ser: “tempo dos professores”¹³² foi também o “século da escola”. Efetivamente, os debates depois de 1834 estavam centrados sobre a necessidade do Estado controlar a instrução primária e a educação infantil; da sua obrigatoriedade ou da determinação dos métodos de ensino, mas também em torno da questão da centralização ou descentralização da instrução primária, pois como refere Torjal:

Se a episódica reforma de Rodrigo da Fonseca Magalhães considerava que, em princípio, as escolas, quanto ao «estabelecimento», «manutenção», e «conservação», ficavam a cargo das municipalidades ou juntas de paróquia, já as reformas de Passos Manuel e de Costa Cabral evidenciam um sentido centralizador, ao passo que a reforma de D. António da Costa, de 1870, logo revogada, e a de Rodrigues Sampaio, de 1878, voltavam à descentralização, a qual será abolida anos mais tarde (Torjal, 1993, p.620).

Já na vigência da Primeira República a questão da descentralização de competências para o município situou-se no âmbito do financiamento da instrução primária (DL n.º6137, de 20 de setembro de 1919) cujas despesas deveriam ser suportadas pelo “Fundo Geral da Administração Primária”, administrado por uma “Junta Escolar”, presidida em cada Concelho pelo vereador da Instrução Primária, ou se inexistente pelo respetivo Presidente de Câmara (art.173.º, p. 2077). Este fundo suportaria os pagamentos dos professores, pessoal auxiliar e encargos com edifícios. A elaboração do orçamento de cada concelho era da responsabilidade das respetivas Juntas Escolares, sendo posteriormente remetido à Direção Geral do Ensino Primário Normal (art. º 174.º), cuja aprovação deveria ser efetuada até 20 de abril, sendo novamente remetido às respetivas Juntas Escolares. Em suma, um conjunto de reformas como a de 1870; 1878 e 1881¹³³ e a reforma de 1911, bem como as introduzidas ao longo da 1ª república, que não obtiveram quaisquer resultados.

Por sua vez, com a instituição do Estado Novo e com a constituição de 1933, manteve-se a organização administrativa de influência francesa dos municípios, numa clara afirmação do Estado centralizado, nomeadamente na educação (Constituição da República de 1933, artigo 43.º), assumindo-se como “Estado patrão” (Benavente, 1999), sem espaço para a descentralização, logo uma conceção que entende a educação como “serviço periférico do Estado” (Fernandes, 2005, p.202), presente até à promulgação da LBSE (Lei nº 46/86). Por sua vez, no período compreendido entre a Revolução de 1974 e a publicação da Lei nº 46/86, os municípios portugueses foram percecionados como “um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar” (Fernandes, 2000a, p. 36). Durante a década de 80 e no quadro da descentralização administrativa para as autarquias, refira-se a Lei nº 77/84 que define as competências dos municípios em matéria de investimentos públicos na educação em estabelecimentos de Educação Pré-Escolar; alojamento

¹³² Nóvoa, A. (1987). Le temps de professeurs. Analyse socio-historique de la profession de enseignant au Portugal (XVIII –XX siècle). 2 vol. Lisboa: Instituto nacional de investigação científica.

¹³³ Reforma de D. António da Costa (1870); Reforma de Rodrigues Sampaio (1878) que revoga a anterior (Tojal, 1993, p. 628).

(Ensino Básico); transportes escolares e atividades extralectivas (Pré-Escolar e Ensino Básico); Ação Social Escolar e equipamentos (Educação de Adultos) (art.8º). Por sua vez o DL nº 299/84, transferia para os Municípios competências em matéria de organização financeira e controlo de funcionamento dos transportes escolares, diploma contestado por estes, por não verem considerados os apoios necessários, nem a possibilidade de uma participação da autarquia nas políticas educativas locais ou gestão das escolas, permanecendo como meros contribuintes¹³⁴. No período entre 1986 e 1996, o estatuto dos municípios é alterado sendo-lhe reconhecido “competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é lhe também atribuído o estatuto de parceiro social” (Fernandes, 2000a, p. 37). A participação da autarquia na direção e gestão das escolas foi outorgada pelo Despacho 8/SERE/89, determinando a inclusão de representantes da autarquia no Conselho Consultivo e no Conselho Pedagógico das Escolas do 2º e 3º Ciclo e Secundárias (DL 769-A/76), de forma a “contribuir para uma boa ligação entre a escola e a comunidade, participar na implementação do plano anual de atividades da escola” (Afonso, 1994, p. 15). A participação da autarquia efetuou-se igualmente, nos Conselhos de Gestão de fundos, conservação e manutenção das escolas do 2º e 3º Ciclo (DL nº 357/88). Por sua vez, com o DL n.º172/91a autarquia passa a ter um representante no conselho de escola (art.9º nº1 alínea e), órgão a quem competia definir as linhas de ação da escola (art.8º). Como é visível pelas sucessivas alterações ao quadro normativo, assistimos à mudança da noção de município como mero contribuinte líquido para uma conceção, enquanto “parceiro privado e agente educativo supletivo” (Fernandes, 2005, p.204). A partir de 1996 o município deixa de ser entendido como um mero contribuinte da educação escolar, para ser considerado um parceiro na gestão dos interesses públicos educativos, ao lado do Estado (Fernandes, 2005;2000). Nas medidas políticas tendentes à descentralização administrativa para a autarquia refira-se a Lei-quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97), introduzindo como principal inovação a criação de uma rede pública municipal da educação pré-escolar. Com o DL nº 115-A/98, o município assume uma participação mais ativa na constituição dos Agrupamentos de Escolas, para a qual é necessário o parecer favorável (art.8º nº 1, DL nº 115-A/98 e DR 12/2000), e determina a sua representação na Assembleia de Escola (artigo 8.º, DL 115-A/98). No final da década de 90 é publicada a Lei nº 159/99 que atribui competências aos municípios para a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico; elaboração da Carta Escolar; transportes escolares; gestão dos refeitórios da Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo, ação social escolar; participar em atividades de ocupação de

¹³⁴ Na produção legislativa refira-se ainda o DL 100/84, de 29 de março que determina no ponto n.1, alínea f) que as autarquias assumem competências em matéria de educação e ensino, sendo que na prática apenas lhe competia efetuar o seu financiamento.

tempos livres e atividades extracurriculares e gerir o pessoal não docente da Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico (art.9º nº 3).

A alteração da relação do Estado com os Municípios constitui-se sobretudo com a criação dos Conselhos Locais de Educação (Fernandes, 2005, p.207), os quais tinham como alcance a articulação da política educativa com as políticas sociais, num claro reforço da intervenção do poder local ao mesmo tempo que a transferência de financiamento permanecia indefinida (Lemos & Figueira, 2002). É na Lei-quadro de transferências de competências para o Município (DL nº 7/2003) que lhe são atribuídas competências efetivas, contrariamente à Lei nº 159/99 onde eram sobretudo de carácter formal. Deste modo, os Conselhos Municipais de Educação, adquirem um novo protagonismo ao serem entendidos como instâncias de coordenação das políticas educativas ao nível local, no sentido da promoção da “eficiência e eficácia” do sistema com o “objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo” (art.3º). Um quadro de competências que incluía a possibilidade de acompanhamento dos projetos educativos (art.3º alínea d); medidas de ação social escolar (1º Ciclo e Pré-Escolar); assegurar transportes escolares; intervenções e qualificações do parque escolar da educação Pré-escolar e do 1º ciclo. No âmbito da contratualização da autonomia a participação do município traduzia-se “na negociação e execução dos contratos de autonomia” (DL nº115A/98, art.47.º).

A entrada no século XXI traduziu-se em mudanças significativas na relação entre Estado - Autarquia e Escola. Uma análise que nos permite identificar os traços distintivos da ação autárquica na educação: enquanto sistema periférico sem competência e apenas com encargos (desde o liberalismo até à promulgação da LBSE de 1986), como agente privado sem autonomia de carácter educativo supletivo 1986-1996, e por último um terceiro período mais congruente com um seu estatuto legal enquadrado pelo seu estatuto autónomo (Fernandes, 2005).

4.1 A municipalização da educação

O conceito da autarquia presente na Constituição de 1933 esteve associado ao modelo corporativo do Estado Novo, sendo só a partir da Constituição de 1976 que as autarquias passam a ser definidas pela conjugação de quatro dimensões nucleares: território; população, interesses próprios e órgãos representativos, pelo que juridicamente são¹³⁵ definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (Lei N.º 1/2005, art.235, n.º2), sendo as suas competências definidas nesse quadro (art.237.º, n.º2). A Lei 159/99, de 14 de setembro, define as competências e atribuições das

¹³⁵ Lei Constitucional N.º 1/2005, de 12 de agosto, 7ª revisão constitucional

autarquias locais¹³⁶ como “objetivos a atingir, maxime a transparência de atribuições e competências em obediência aos princípios da descentralização e da subsidiariedade” (Rebello, 2007, p. 174).

Entre 1984 e 2005, a transferência de competências para o município em matéria de educação do pré-escolar e primeiro ciclo, de acordo com Maria de Lurdes Rodrigues, ministra de educação do então governo revelaram-se desadequadas, refletindo-se numa aplicação assimétrica e desigual no país, caracterizado pela “grandes disparidades na qualidade do serviço educativo prestado; e por outro, de diferentes interpretações sobre as competências das câmaras municipais e sobre a forma de exercício dessas competências” (Rodrigues, 2010, p.253-254). De acordo, com a então Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, na base da celebração dos contratos de execução de transferências de competências para as autarquias considerou os resultados das alterações efetuadas a partir da década de 80, onde constatava a existência (2010, p.254-255):

- Assimetrias na rede escolar do 1º ciclo e da educação pré-escolar entre zonas rurais e urbanas;
- Disparidade na distribuição da Ação Social Escolar;
- Inexistência ou insuficiência no funcionamento das AEC (atividades Extracurriculares) embora previstas desde 2001;
- Inexistência de uma Componente de Apoio à Família;
- Indefinição na contratação de pessoal não docente no pré-escolar e no primeiro ciclo.

O quadro de transferência de competências para a autarquia, plasmado no DL n.º 144/2008 (negociado com a ANMP), indicia um novo momento nesta relação, que para muitos é designada de Municipalização da Educação, tendo como objetivo político:

1. Aproximação aos cidadãos com políticas sociais e locais resultantes de uma efetiva descentralização de competências nas autarquias;
2. Transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação.
3. Melhoria dos processos de organização e gestão dos recursos educativos numa lógica de eficácia e na qualidade das aprendizagens e equidade do serviço público de educação (DL n.º 144/2008 p. 4753).

Na sequência do estabelecido no DL n.º144/2008 são contratualizados com os Municípios competências em matéria de educação e respetivas dotações orçamentais: a) Pessoal não docente

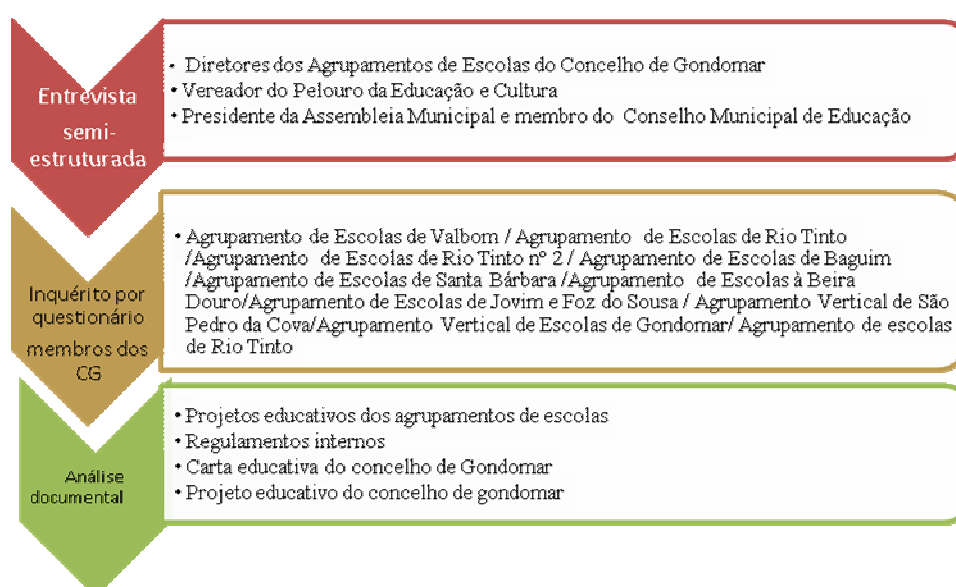
¹³⁶ O quadro de competências dos órgãos dos municípios e freguesias é definido pela Lei n.º169/99 de 18 de setembro.

das escolas básicas e da educação pré -escolar; b) Componente de apoio à família, (fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento horário na educação pré-escolar; c) atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; d) Gestão do parque escolar no 2.º 3.º ciclos do ensino básico; e) Ação social escolar no 2.º e 3.º ciclo do ensino básico (refira-se que esta competência já era da autarquia no domínio da à educação pré escolar e ao primeiro ciclo do ensino básico); f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do Ensino Básico (art.2.º, nº2).

5. Metodologia, técnicas e instrumentos de análise

O ato de pesquisar não se reduz à mera recolha e acumulação de dados mas, é sobretudo um processo de questionamento do investigador, pelo que a utilização combinada de métodos e técnicas constitui-se como um contributo capaz de conferir maior “credibilidade e validade aos resultados da pesquisa evitando-se, assim, o reducionismo por uma só opção de análise” (M. Oliveira 2010, p.39). A natureza do presente estudo determina a utilização do Estudo de Caso, porque para além da análise da produção normativa relacionada com a autonomia de escola, participação, escola comunidade-educativa, bem como do contexto espacial e temporal em que ocorre a sua produção através da análise de documentos das escolas, associada a revisão bibliográfica efetuada, torna necessário o confronto, com uma componente de investigação prática de campo, e entrevistas e informantes privilegiados de modo a possibilitar uma maior riqueza e validade da análise nas conclusões (ver figura nº2).

Figura 2
Técnicas e instrumentos de análise



5.1 A Amostra

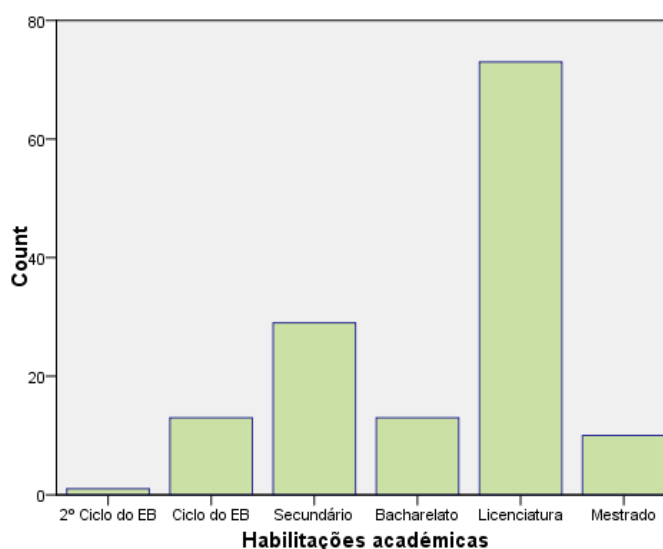
A definição da questão da amostragem ou “amostragem interna” (Bogdan & Biklen, 1991, 1994, p. 95) constitui uma questão nuclear na investigação qualitativa. A seleção dos informantes-chave de acordo com a **figura n º2**, como os diretores dos agrupamentos de escola do concelho de Gondomar, o vereador do pelouro da educação e cultura, bem como o presidente da assembleia municipal e membro do conselho municipal de educação procurou responder à questão da heterogeneidade das características capazes de nos assegurar a “qualidade, a profundidade, a exaustividade na discussão e reflexão dos mais variados objetos” (Santo, 2010, p.35). Considerando que o nosso objeto de estudo é constituído pelo território educativo do concelho de Gondomar e indo ao encontro da nossa problemática de estudo, a autonomia, enquanto fundamento na construção de uma escola comunidade-educativa, no concelho de Gondomar, elaboramos um inquérito por questionário que foi aplicado aos representantes da comunidade presentes nos diferentes Conselhos Gerais do Concelho de Gondomar. Consideramos como amostra a totalidade dos representantes dos conselhos gerais (N=173) dos Agrupamentos estudados dos quais foram recolhidos e validados 139 inquéritos.

A realização das entrevistas foi efetuada a oitos diretores dos nove agrupamentos estudados. A aplicação do inquérito por questionário realizou-se durante o terceiro período do ano

CONSELHOS GERAIS														
Agrupamento	Pais /EE		Docentes		N/docentes		Repres Autarquia		Repres. Comunidade local		Alunos		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	A1	5	29,4	7	41,2	2	11,8	2	11,8	1	5,9	0	0,0	17
A2	5	26,3	8	42,1	2	10,5	3	15,8	1	5,3	1	5,3	19	100
A3	4	30,8	6	46,2	1	7,7	1	7,7	1	7,7	0	0,0	13	100
A4	3	23,1	4	30,8	2	15,4	1	7,7	1	7,7	2	15,4	13	100
A5	4	26,7	6	40,0	1	6,7	2	13,3	2	13,3	0	0,0	15	100
A6	5	3,3	6	37,5	2	12,5	1	6,3	2	12,5	0	0	16	100
A7	4	26,7	6	40,0	3	20,0	0	0,0	1	6,7	1	6,7	15	100
A8	6	31,6	7	36,8	2	10,5	1	5,3	3	15,8	0	0,0	19	100
A9	3	25,0	5	41,7	2	16,7	1	8,3	1	8,3	0	0,0	12	100
N=	39	28,1	55	39,6	17	12,2	12	8,6	13	9,4	3	2,2	139	100

letivo de 2011/2012 e deveu-se à própria duração dos mandatos da maioria dos CG e respetivas Direções Executivas, que na maioria dos Agrupamentos tinha iniciado o mandato, de acordo com o modelo proposto no DL 75/2008, no ano letivo de 2009. No que se refere à caracterização da amostra dos membros do conselho geral parece-nos pertinente referir como aspetos fundamentais nas habilitações académicas a existência de 30,8% dos pais e/ ou encarregados de educação com licenciatura.

Gráfico 1
Habilitações académicas dos membros do conselho geral (N= 133)



No que se refere à idade refira-se que 40,3% dos inquiridos situam-se na faixa etária entre os 45 e os 54 anos, estando os docentes nos 44,42% o que poderá ser explicado pelo fato de à data da constituição dos CG existir a obrigatoriedade destes serem professores titulares.

6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS PARCELARES DE INVESTIGAÇÃO

A compreensão das políticas educativas e da autonomia das escolas não pode ser entendida isoladamente, sem compreender as lógicas de ação dos atores locais. Na análise dos inquiridos por questionário, na perspetiva dos membros do CG e relativamente à questão deste órgão ser representativo da comunidade, a mediana situa-se no concordo com 54,7%. Quanto aos fatores indiciadores de formas de democracia participativa, como a auscultação 70,5% referem que este órgão é sempre ouvido, porém relativamente à intensidade da participação dos diferentes representantes, o diretor embora sem direito a voto, a mediana é considerada forte (50,0%), tal como os professores (60,1%), pais e/ ou Encarregados de Educação (56,5%), representantes da autarquia (56,5%). Os grupos representativos da comunidade com uma participação média no CG são os representantes dos alunos, da comunidade e representantes do pessoal não docente.

Para os membros do CG quanto à descentralização de competências para o município no que se refere a: Obras e manutenção do parque escolar pela CM; Componente de apoio à família; Funcionamento e gestão das cantinas; atribuição de auxílios económicos aos alunos e colocação de pessoal não docente a mediana situa-se no suficiente, segundo uma escala de Lickert. No item relativo ao desenvolvimento das atividades extracurriculares a mediana situa-se no muito com 52,6%.

Esta descentralização de competência em alguns casos para remeter para uma sobreposição de mandatos como por exemplo ao nível dos recursos humanos. Neste domínio o pessoal não docente passa a estar na esfera da autarquia, enquanto a colocação/gestão do pessoal docente ou pessoal com funções técnico-pedagógicas, permanece no ME ou nas escolas TEIP ou com contratos de autonomia (DL n.º 144/2008, artigo 6.º, n.º4). Por sua vez, regista-se ainda modelos distintos na gestão do pessoal não docente que nas escolas básicas é da esfera da autarquia e nas escolas secundária permanece na tutela do Ministério da Educação. Consequentemente, em agrupamentos de escola com secundária existem regimes diferentes com claras implicações na vida das escolas, pois como salientava um dos diretores entrevistados (AA4):

“Atrapalha muito ao diretor gerir um espartilho de serviços tutelados por várias entidades... atrapalha. Por exemplo, eu tenho aqui o pessoal não docente da secundária pertence ao ME, o antigo agrupamento pertence à autarquia ou é uma coisa ou outra (...) um corpo pertencente a duas entidades torna-se complicado (...) como é que gerimos isto?”. (Diretor AA4). Do mesmo modo, que esta sobreposição de mandatos se configura como obstáculo à ação, também se pode traduzir em melhoria do serviço prestado pois como nos referia o vereador do pelouro da educação:

“Eu acho que constituí uma grande oportunidade, não só para mudar digamos as condições de ensino aprendizagem e daquilo que deve ser a qualidade da prestação da educação”.

CONCLUSÃO

Ainda que estejamos numa fase de análise e de questionamento dos dados obtidos na nossa investigação, e cruzando a análise normativa com a ação e discurso dos atores parece-nos existir algum enviesamento na argumentação usada na descentralização de competências para a autarquia, ao mesmo tempo que se usa o discurso da autonomia de escola, para legitimar práticas e mandatos que se cruzam no espaço da escola, assumindo um discurso bicéfalo onde parecem coexistir lógicas contraditórias.

REFERÊNCIAS

Benavente, A. (2004). O pacto educativo para o futuro: Um instrumento estratégico para o Desenvolvimento educativo em Portugal. Revista Iberoamericana de educación. nº 34, pp. 69-108 obtida em <http://www.rieoei.org/rie34a04.PDF>.

Bourdieu, P. (2008). Para uma sociologia da ciência Lisboa: Edições 70 (Trabalho original publicado em 2001).

Bourdieu, P. (2011). O poder simbólico. Lisboa: Edições 70.

Eurydice (2007). Autonomia das escolas. Política s e medidas. Obtido em 2 de Julho de 2010 <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_en.php>

Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Ed.). *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 55-102.

Formosinho, J. & Machado, J. (2000c). Vontade por decreto, **projeto** por contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho; & F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Lisboa: Edições Asa, pp. 91-115.

Ferreira, F. I. (2005). O local em educação. Animação, gestão e parceria. Fundação Caloust Gulbenkian.

Flores, M. (2005). Agrupamento de Escolas. Introdução política e participação. Coimbra: Edições Almedina, S. A.

Machado, J. (2008). A autonomia das instituições educativas: lições do passado desafios do presente, perspetivas de futuro. In Conselho Nacional de Educação (Ed.). *Atas do Seminário sobre Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação*. Lisboa: CNE, pp-33-35.

Morgado, J. C. (2000). *A (des)construção da autonomia curricular*. Porto: Edições Asa.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra: Edições Almedina.

Rodrigues, M.L. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Coimbra: Edições Almedina

Santos, B. S. (2001a). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento (12ª edição).

Santos Guerra, M. A. (2003). *Tornar visível o quotidiano. Teoria e prática de avaliação qualitativa nas escolas*. Porto: Edições Asa.

Stoer, S. R. & Magalhães, A. (2005). *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*: Porto: Edições Afrontamento.

Weber, M. (1983). *Fundamentos de sociologia*. (2ª ed. Portuguesa). Porto: Rés Editora

DOS CONSELHOS LOCAIS DE EDUCAÇÃO
AOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE NO PLANO
POLÍTICO – NORMATIVO

Fernando Diogo

Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico do Porto

fdiogo@ese.ipp.pt

Dora Castro

Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico do Porto

doracastro@ese.ipp.pt

Resumo

Em substituição do Conselho Local de Educação surge o Conselho Municipal de Educação, com a publicação do Decreto-Lei 7/2003, e que regulamenta, também, a criação e desenvolvimento das Cartas Educativas. Em 2004 é celebrado um Protocolo entre o Ministério de Educação e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses que parte da assunção do Decreto-Lei 7/2003 como um importante passo para o desenvolvimento da descentralização administrativa ao nível educativo, contando para a execução da territorialização com dois instrumentos essenciais: o Conselho Municipal de Educação e as Cartas Educativas. Em estudos realizados recentemente no plano da ação dos CMEs percebe-se que estes órgãos apresentam pouco poder de coordenação das políticas educativas locais e que continuam a ter um papel direcionado para a legitimação de decisões ou ações já tomadas ou em curso, sendo a sua ação predominantemente consultiva como o seu antecessor – o Conselho Local de Educação. É comumente aceite que a regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação não foi suficientemente aproveitada e que existe mesmo um retrocesso em relação à regulamentação do Conselho Local de Educação. Advoga-se que o processo de transferência de competências e funções do poder central para o poder local é essencialmente marcado por contradições, desconexões, ambiguidades e sobreposições de papéis e funções. É pois nosso interesse estudar, à luz da análise das políticas de *descentralização* e gestão da educação ao nível local no âmbito mais alargado das políticas públicas, que avanços e recuos podemos perceber entre as medidas legislativas que criaram os CLEs e aquelas que criaram os CMEs. Considerando desde já que o discurso político-normativo não assegura a mudança nas práticas entendemos ser de capital

interesse perceber que *regulações* estão presentes nos normativos enquadradores da criação dos órgãos referidos no sentido de perceber como está a ser perspectivada a participação dos atores ao nível local e se é assumido efetivamente pelo poder central o desenvolvimento da territorialização da educação.

Palavras-chave: Políticas públicas de educação, Conselho Local de Educação, Conselho Municipal de Educação.

1. Introdução

As dificuldades que se viviam nas escolas portuguesas após o 25 de abril, nomeadamente a sobrelotação das escolas e a impossibilidade de responder aos públicos heterogêneos viriam a contribuir para o intensificar da discussão em torno da necessidade de tornar o sistema menos centralizado e de “ultrapassar os dilemas de uma escola e de um sistema educativo atravessados por uma crise de legitimidade” (Fernandes, 2005, p.83). Num país com fortes marcas de centralização ao nível das políticas educativas podemos considerar que é nos anos oitenta que se começam a dar passos significativos, no plano da legislação, no sentido da transferência de poderes do centro para as periferias. Contudo, embora no discurso político seja utilizado o termo descentralização, sabemos que não podemos efetivamente falar de descentralização pois como advoga Formosinho (2005, p.26) a “Administração Central tenta «vender» desconcentração por descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores (ou mesmo recentralizadores)”. Oliveira (2009, p.44) considera que “o poder político tomou algumas medidas estruturais no sentido de transferir competências do nível nacional e regional para o nível local” mas Fontoura (2008, p.9) defende que “as sucessivas medidas de reforma (...) são medidas, muitas vezes incompletas” correspondendo na opinião da autora “apenas, ao início do processo de elaboração de políticas públicas”. A legislação que tem vindo a ser emanada pelo poder central é marcada por ambiguidades e desconexões entre o discurso presente nos preâmbulos dos diplomas e as medidas enunciadas ou formas de operacionalização. Ao analisarmos a produção legislativa ao longo dos tempos (especificamente após o 25 de abril) sobre a transferência de competências do poder central para o poder local, é facilmente perceptível que este processo é marcado por avanços e recuos. A excessiva regulação presente nos normativos e o seu caráter normativizador constituem entraves ao desenvolvimento de processos de desenvolvimento do (s) poder (es) locais. Este trabalho procura enquadrar,

compreender e explorar a partir da legislação e da revisão bibliográfica o aparecimento e evolução dos Conselhos de Educação ao nível local, constituindo esta dimensão uma face importante da proclamada descentralização da educação.

2. Dos Conselhos Locais de Educação aos Conselhos Municipais de Educação

No que diz respeito à produção legislativa que viria a marcar a afirmação do município no desenvolvimento das políticas educativas locais, destacamos os dois Decretos-lei publicados em 1984: o DL nº 77/84, de 8 de março que vem regulamentar o regime de delimitação e coordenação das atuações da administração central e local no que concerne a investimentos públicos e o DL nº 100/84, de 29 de março que determina a atribuição e competências das autarquias locais. No primeiro normativo são estabelecidas as competências dos municípios que passam a incluir a gestão dos investimentos públicos destinados à construção de *jardins-de-infância* e escolas do ensino básico, a gestão dos transportes escolares, a ação social escolar, as atividades complementares de ação educativa e a gestão dos equipamentos para a educação de adultos (Fernandes, 1996; Guedes; 2003). No preâmbulo do DL nº 77/84 podemos ler que o “modo e a forma das transferências serão objeto de regulamentação específica para cada uma das novas competências”. Ainda em 1984, eram regulamentadas de forma mais particular a gestão dos transportes escolares e a ação social escolar com o DL nº 299/84, de 5 de setembro e o DL nº 399-A/84, de 28 de dezembro respetivamente. Para a sua operacionalização foram criados conselhos consultivos: o Conselho Consultivo de Transportes Escolares (CCTE) e o Conselho Consultivo de Ação Social Escolar (CCASE). No primeiro caso, o Conselho tinha como funções organizar e gerir o plano de transportes escolares do município, enquanto no segundo, o Conselho Consultivo teria que organizar o plano de ação social escolar. Saliente-se que a marca de trabalho cooperativo entre o município e outras entidades externas é aqui reforçado, ao prever a colaboração de vários atores da comunidade local nestes órgãos, nomeadamente autarcas e representantes do sistema de educação e ensino e de outras entidades locais.

Apesar de a legislação de 1984 ser considerada um marco significativo no que se refere às políticas de descentralização, na opinião de Fernandes (1995, p.3), ela apenas se destinou “a largar o âmbito das responsabilidades municipais no financiamento da Educação

sem lhes dar qualquer papel activo na administração local do ensino”. Com a introdução de algumas medidas (ainda nos anos oitenta), nomeadamente o fato da Associação Nacional dos Municípios Portugueses passar a estar representado no Conselho Nacional de Educação e de ter assento no Conselho Consultivo das Escolas Básicas e Secundárias, o município passa a ter um papel mais ativo na gestão da educação ao nível local e também nacional, ainda que muito limitado. A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), nas suas propostas, deixa clara a importância da participação do município na gestão das políticas educativas o que provoca algumas mudanças, nomeadamente o emergir de um discurso no seio da comunidade académica que defende o alargamento das competências educativas dos municípios. Em 1988, ficaria constituído um grupo de trabalho constituído por professores da Universidade do Minho com o objetivo de definir as propostas relativamente à gestão das escolas. No documento¹³⁷ produzido fica a recomendação da criação do “Conselho Local do Ensino Básico” ou de um “Conselho Local de Educação”¹³⁸. Este órgão teria como função a coordenação das organizações educativas do ensino básico do território municipal. Na proposta apresentada a composição deste Conselho poderia variar entre vinte a trinta membros e deveriam representar vários grupos da comunidade educativa. Perspetivava-se a representação de:

- Escolas
- Direções regionais
- Câmara Municipal
- Serviços médicos sociais
- Educação de adultos
- Ensino especial
- Ensino profissional
- Orientação escolar e vocacional
- Associações de pais
- Associações de estudantes

¹³⁷ Propostas publicadas em janeiro de 1988, Vol. Documentos Preparatórios II.

¹³⁸ Atribuições gerais do CLE: “a) emitir pareceres sobre a rede escolar e rede de transportes; b) propor às escolas a introdução de componentes curriculares de âmbito local; c) fazer propostas de actividade de ocupação de tempos livres; d) fazer propostas orientadas para a promoção do sucesso educativo dos alunos; e) apoiar e promover iniciativas de carácter educativo e cultural que tenham como alvo a população do município ou de conjuntos de comunidades educativas; f) apoiar planos de actividades que lhe sejam propostos pelas escolas e centros de educação pré-escolar, mobilizando para eles recursos de acordo com as prioridades que forem estabelecidas e com a apreciação da qualidade dos referidos planos; g) promover a coordenação entre escolas do mesmo nível e de diferentes níveis de educação e ensino, de modo a potenciar a acção educativa; h) promover a articulação harmónica entre os diversos níveis de educação e ensino; i) promover a coordenação das actividades da escola e centros de educação pré-escolar com as de serviços e associações no âmbito das actividades educativas; j) apoiar e promover iniciativas tendentes à formação de pais, autarcas, professores, pessoal não docente e outros agentes educativos.”

(CRSE; 1988: 625-626)

- Associações culturais e científicas
- Associações sindicais
- Associações económicas e sociais
- Associações recreativas e desportivas

A Lei de Bases do Sistema Educativo¹³⁹ (LBSE), publicada em 1986, vem contribuir de forma significativa, ainda que apenas no plano da retórica, para fortalecer o papel dos municípios na educação. Neste normativo são apresentadas as competências para o município no âmbito da educação sendo no entanto definidas de forma muito genérica, remetendo-se para mais tarde a publicação de legislação que as especificasse. No seu artº 43, no ponto 2, é referido que o sistema educativo compreende “estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”. A LBSE nos seus artigos 43 e 44 aponta, segundo Oliveira (2009, p.47) claramente para a “descentralização da administração da educação sempre com o objectivo de assegurar a interligação entre o Sistema Educativo com a Comunidade”. O reconhecimento que era necessário reforçar o papel dos municípios é assinalado com a adesão de Portugal à Carta Europeia de Autonomia (Guedes, 2003).

Apesar da introdução de medidas legislativas favoráveis ao desenvolvimento da descentralização, no plano da ação não eram reconhecidas práticas desse tipo. Registamos que a descentralização apenas se concretizou nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, sendo que em Portugal continental apenas podemos considerar que houve desconcentração de poderes de centro para as periferias, com a criação das Direções Regionais de Educação. Baixinho (2011,p.82) entende que “surtem no Estado «centralizado» processos de desconcentração administrativa que, por vezes, são confundidos com medidas de carácter descentralizador”.

O período que medeia a publicação da L.B.S.E e a legislação que regulamenta de forma mais específica as competências dos municípios caracteriza-se por uma certa ambiguidade e desconexão. Embora seja reconhecido ao município um papel importante na gestão da política

¹³⁹ Lei nº 46/86, de 14 de outubro

educativa local, na prática, a sua ação era muito limitada. Já em meados da década de noventa assiste-se a algumas mudanças em termos legislativos e que podem indiciar que se perspectivava uma maior participação dos municípios nos órgãos de administração educativa. Salientamos os normativos: i) o DL nº 115-A/98, de 4 de maio, que estabelece o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, ensino básico e secundário; ii) a Lei nº 159/99, de 14 de setembro, que define o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais iii) a Lei nº 169/99, de 18 de setembro que se refere ao estabelecimento do quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. No que diz respeito ao DL 115-A/98, podemos ler que no processo de desenvolvimento da escola é necessário “ que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola, quer no tocante à sua organização interna e às relações entre os níveis central, regional e local da Administração, quer ainda na constituição de parcerias socioeducativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil”. No preâmbulo do normativo é clara a preocupação dos legisladores em valorizar a dimensão local da educação:

“A concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projectos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local. Trata-se de favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades”.

Este normativo vem ainda abrir portas para que o município emita uma opinião para a gestão do ordenamento da rede educativa, concretamente na criação dos Agrupamentos de escolas. Ainda decorrente da publicação do DL 115-A/98 começam a surgir, em vários municípios, os *Conselhos Locais de Educação* (CLE). Estes são entendidos no artº 2º do DL 115-A/98, como “estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede,

horários e de transportes escolares”. Embora não institucionalizado e devidamente enquadrado na lei, vários municípios desencadeiam a instalação do CLE, defendendo-se entre a comunidade científica que a sua criação emerge do reconhecimento, pelos atores locais, da sua importância na gestão local da educação. Em 1999 era celebrado um protocolo entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e o Ministério de Educação (ME) para enquadrar a criação dos CLE. O CLE era definido nesse protocolo da seguinte forma: “um órgão de concertação, acompanhamento, apoio e consulta em áreas como a acção social escolar, medidas de desenvolvimento escolar no ensino pré-escolar e básico e na educação especial, qualificação e formação profissional, rede escolar e recursos educativos locais, qualidade do parque escolar, segurança na escola, apoio e iniciativas culturais, artísticas e desportivas (...). (Fernandes; 2002, p.723). A partir do estabelecimento do protocolo, os municípios avançaram com a criação dos CLE. Como entende Baixinho (2009, p.7) a “competência para os órgãos municipais poderem criar o CLE e elaborarem as *Cartas Escolares* é consolidada uma década depois da proposta apresentada pela CRSE, com a publicação do DL nº 115-A/98 e, posteriormente, com a Lei nº 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. No artº 19º podemos ler:

“ É da competência dos órgãos municipais participarem no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios:

- *Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;*
- *Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico;*
- *Elaborar a Carta Escolar a integrar nos planos directores municipais;*
- *Criar os Conselhos Locais de Educação;*
- *Assegurar os transportes escolares;*
- *Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;*
- *Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;*

- *Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;*
- *Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;*
- *Participar no apoio à educação extra-escolar;*
- *Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.”*

A publicação da LBSE e dos normativos referenciados e, ainda, o estabelecimento do protocolo entre o ME e a ANMP para a criação dos CLE, contribuíram para o desenvolvimento de estruturas de coordenação da política educativa local. O facto de muitos municípios criarem o CLE é para Baixinho (2008, p. 113) “indiscutível para assegurar uma coordenação local entre todos os actores educativos e poder delinear um documento orientador, «carta educativa» (...) para o desenvolvimento de um projeto educativo local”.

Embora o Conselho Local de Educação seja referido nos normativos¹⁴⁰ publicados em 1998 e 1999, só em 2003 é que este órgão viria a ser regulamentado pelo poder central mas com outra designação o *Conselho Municipal de Educação* (CME). Também decorrente da publicação deste Decreto-lei, as *Cartas Escolares* passam a designar-se *Cartas Educativas*. Apesar de já estarem a ser implementadas no terreno algumas experiências de criação e desenvolvimento dos CLE, o DL 7/2003, de 15 de janeiro obrigou a reestruturações segundo as novas diretrizes emanadas pelo poder central e que foram gerais para todo o território. Mais uma vez as regras foram impostas de forma descendente do poder central para as *periferias* ignorando, de certa forma, as experiências em curso. Baixinho (2008, p. 112-113) aponta algumas incongruências entre os Decreto-Lei nº 7/2003, o Decreto-Lei nº 43/89¹⁴¹, e o Decreto-Lei nº 115-A/98, nomeadamente as: “questões de gestão administrativa e financeira, como por exemplo, a gestão do pessoal não docente, dos edifícios escolares, dos espaços, dos refeitórios, da ação social escolar mas também nas questões de âmbito pedagógico, ou seja, na necessidade de se definir uma política educativa local.”

O CME, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 7/2003, assume-se como um órgão de coordenação e consulta, que tem como objetivo promover a coordenação, ao nível do município, da política educativa (art. 3º) sendo considerada esta medida, ao nível do

¹⁴⁰ DL 115 A/98 de 4 de Maio e Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

¹⁴¹ DL nº 43/89, de 3 de fevereiro

preâmbulo do normativo, como uma “nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de co-responsabilização entre ambos”. Prates (2009, p.4), tendo em conta uma investigação que realizou e que incidiu sobre os CME, considera que a função mais relevante para o CME, “consiste no acompanhamento do processo de elaboração da *Carta Educativa*”. Contudo, o estudo põe a claro algumas opiniões dos atores locais que entendem que o CME é um órgão “esvaziado de sentido, no atual contexto da progressiva transferência de competências para a Câmara Municipal” e ainda que “todo o sistema pode funcionar sem a intervenção deste órgão” pois apenas é um órgão consultivo. Ainda de acordo com o estudo de Prates (2009) e outros¹⁴² congêneres poder-se-á constatar que a composição do CME e as competências definidas no Decreto-Lei n.º 7/2003 colhem muitas reprovos pois segundo os atores não representam efetivamente a comunidade educativa nem têm uma ação consolidada nas questões da educação ao nível do território. Pinhal (2004, p.1) considera a regulamentação dos CME “uma oportunidade perdida” e Ribeiro (2005, p.27) corrobora esta ideia afirmando que existe um retrocesso no que diz respeito à “participação contextualizada e de vinculação de decisões” tendo como referência o CLE. Oliveira (2009, p.116) acrescenta que tendo em conta as atribuições do CME, poder-se-á considerar que este “órgão tem sido quase um instrumento meramente formal da autarquia (...) pois é por demais evidente que a realização de um número tão reduzido de reuniões do Conselho ao longo do ano, civil ou lectivo, “vincula” demasiado o órgão à vontade e ao calendário do Município”. Por outro lado, Miranda e Azevedo (2004, p.78-79) entendem que o “Estado português, com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, revelou, mais uma vez, possuir modos de regulação uniformistas e igualitaristas, bem como uma vontade de homogeneização do que pode ser diferente, e frequentemente o é”. O carácter regulador presente no normativo revela a face controladora do Estado e por isso o reforço da centralização ao invés da descentralização pois determina quem participa e como participa, não deixando aos atores nos diferentes territórios grande margem de decisão.

A questão da legitimidade da representatividade dos membros do CME é um dos aspetos mais debatidos pelos investigadores. Os pontos mais discutidos são: i) a sua composição, defendendo-se que falta a representação dos diferentes agrupamentos/escolas; ii) a presidência do órgão, defendendo-se que deverá ser feita a eleição do presidente, tal como no CLE; iii) o processo como decorre a chamada dos membros para o CME, defendendo-se a

¹⁴² Pinhal, 2004; Ribeiro, 2005; Cruz, 2007; Oliveira, 2009.

eleição dos membros (Lourenço, 2005; Candeias, 2005; Oliveira, 2009; Baixinho, 2009). Em sintonia com estas ideias, o Sindicato dos Professores da Zona Norte (Fenprof) manifestou-se quanto à composição do CME, colocando em causa a representatividade dos professores e escolas. O sindicato considera insuficiente o número de professores presentes na estrutura considerando ainda que a sua escolha não se reveste de processos participativos, sendo as direções regionais e as autarquias que fazem a sua nomeação. (Fenprof, 2003 citado por Cerca, 2007, p.127).

O DL n.º 7/2003 define, no seu art.º 5 a composição do CME e que como podemos ver se afasta francamente da composição do CLE.

- O presidente da câmara municipal, que preside (ou o vereador responsável pela educação que o substitui).
- O presidente da assembleia municipal;
- O Diretor Regional de Educação com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição.
- Um representante das instituições de ensino superior público;
- Um representante das instituições de ensino superior privado;
- Um representante do pessoal docente do ensino secundário público;
- Um representante do pessoal docente do ensino básico público;
- Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública;
- Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;
- Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação;
- Um representante das associações de estudantes;
- Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividade na área da educação;
- Um representante dos serviços públicos de saúde;
- Um representante dos serviços da segurança social;
- Um representante dos serviços de emprego e formação profissional;
- Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto;

- Um representante das forças de segurança.

Cerca (2007) julga que o CME tem uma grande limitação ao nível da sua composição. Se comparado com o CLE poder-se-á concluir que está limitado na representação dos serviços educativos. Não há representação das escolas, da educação especial, da educação de adultos nem de outros serviços de educação não formal. A autora considera que o CME é apenas um órgão de consulta sem poder deliberativo sobre as políticas pois as decisões continuam a ser tomadas pelo poder central, sem grandes possibilidades de adaptação ao nível local. A excessiva regulamentação que determina os atores que integram o CME e a definição das competências bem como as regras para o funcionamento do órgão indiciam um certo retrocesso pois, mais uma vez, o poder central determina de forma pormenorizada a ação a desenvolver e que deveria ser executada em todos os municípios. Baixinho (2009, p.435) acrescenta que “o CME está sujeito a uma excessiva regulamentação que acaba por o converter num órgão demasiado rígido.”

Na continuidade da excessiva normativização, em 2003 o DL nº 7/2003 é alterado pela Lei n. 41/2003, de 22 de agosto para introduzir alterações na composição do CME. As alterações apresentadas são: i) a substituição da figura do diretor regional de educação pelo representante dos presidentes de junta de freguesia, eleito em assembleia municipal; ii) a forma de seleção dos representantes dos docentes dos diferentes níveis educativos do ensino público que passam a ser eleitos pelos colegas (do mesmo grau de ensino) ao invés de serem nomeados.

Na continuidade da introdução das medidas legislativas emanadas pelo poder central e justificadas pela necessidade do desenvolvimento dos processos de descentralização é celebrado um Protocolo, em dezembro de 2004, entre a ANMP e o ME, com a intenção de desencadear o processo de elaboração das Cartas Educativas. Este Protocolo tinha o objetivo de “ (...) intensificar e agilizar o processo dessa elaboração” (ANMP, 2004). Em anexo ao Protocolo encontra-se um modelo padrão que define como as Cartas Educativas deverão ser construídas. Esclarece-se ainda que a Carta Educativa será criada por um grupo de trabalho que integra um representante do Município, um representante do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo do Ministério de Educação e um representante da Direção Regional de Educação. É ainda elucidado no documento que se alguns municípios não conseguirem adotar a metodologia apresentada poderão utilizar serviços externos ao Município e ao Ministério de Educação. O Protocolo celebrado pela ANMP e o ME vem reforçar, ainda mais, a centralização de decisões e a uniformização de procedimentos. Este

Protocolo nas palavras de Cerca (2007, p.115) uniformiza “ em todos os municípios, a criação da Carta Educativa, deixando esta de conter as especificidades do concelho em causa.”

As competências¹⁴³ elencadas no DI 7/2003, de 15 de janeiro apelam a uma ação efetiva de coordenação da educação ao nível local, de análise e tomada de posição em relação a várias matérias de gestão educacional ao nível municipal, bem como de ligação com outros parceiros como os órgãos municipais e serviços do Ministério de Educação. A criação da Carta Educativa, o ordenamento da rede educativa e a gestão da oferta educativa são aspetos entre muitos aos quais é dada especial importância. Apesar de estarem definidas no diploma legal as competências que o CME deverá assumir, conclui-se a partir de estudos realizados e que fomos referindo ao longo deste trabalho que, na prática, não são exercidas. Um dos fatores

¹⁴³ “a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego;

b) Acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;

c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47 e seguintes do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio;

d) Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município;

e) Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio-educativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;

f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania;

g) Programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;

h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.

2 — Compete, ainda, ao conselho municipal de educação analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

3 — Para o exercício das competências do conselho municipal de educação devem os seus membros disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao representante do Ministério da Educação apresentar, em cada reunião. “

que influencia a não assunção pelo CME de determinadas competências é a própria legislação que acaba por condicionar a sua atuação. Para ilustrar essa situação podemos invocar o Despacho nº 13313/2003, de 8 de julho, que contrariando o estabelecido na LBSE e no Decreto-Lei nº 115-A/98, confere obrigatoriedade na instalação de agrupamentos verticais sem ter em conta as decisões das escolas/agrupamentos e municípios, nem as eventuais posições dos CME. Segundo Lima (2004) referido por Cerca (2007, p.80) este normativo não considera os avanços feitos, em termos legislativos.

O Decreto-lei 75/2008 de 22 de abril que impõe um novo modelo de gestão das escolas/agrupamentos não atribui importância ao CME na gestão da educação ao nível local. São vários os normativos que são emanados pelo poder central que pela omissão do CME seu papel ou pela ausência de ligação e articulação às escolas/agrupamentos ou aos seus órgãos de gestão acabam por retirar o protagonismo a um órgão que surge como central na coordenação das políticas educativas ao nível local. O reordenamento da rede educativa realizado recentemente e as alterações impostas ao nível da gestão/administração pelo novo normativo legal que consagra o novo modelo de gestão das escolas /agrupamentos trazem outros quadros de ação ao nível do desenvolvimento das políticas educativas que importa estudar na sua ligação com o CME. Cruz (2007, p.68) considera que para perceber a atuação efetiva do CME é necessário ter em conta “ a heterogeneidade e a complexidade da sua construção e aplicação local” passando pela observação *in loco* como em cada autarquia se assume o CME e como os atores locais interagem e reconhecem esse espaço como seu”. Reconhecemos a importância dos estudos no plano da ação dos CME para percebermos como os CME agem tendo por enquadramento uma moldura legal ambígua e contraditória.

3. Considerações finais

O desenvolvimento da gestão das políticas de educação ao nível local tem vindo a sofrer avanços e retrocessos no plano político-normativo. Fazendo uma retrospectiva dos normativos produzidos para regulamentar os “processos de descentralização” dir-se-ia que estão envoltos em contradições, desconexões e ambiguidades. Ao nível concreto da temática que aqui explorámos podemos perceber que não se registam grandes avanços, antes pelo contrário. O percurso no plano político-normativo do CLE para o CME é difuso. Não se registam avanços significativos no processo de desenvolvimento e coordenação das políticas

educativas ao nível local e apesar de serem anunciadas grandes alterações no que diz respeito à centralidade do CME e a uma ação mais eficaz e abrangente se comparado com o seu antecessor, na prática, os normativos legais acabam por obstaculizar o desenvolvimento dessas (s) ações. Identificámos neste artigo alguns aspetos que revelam a face de um Estado centralizador e regulador das estruturas de poder local e que acaba por dificultar o desenvolvimento dos processos de descentralização efetiva, ficando esta apenas no plano da retórica.

Bibliografia

- Baixinho, A. F. Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. *Revista Ibero-Americana de Educação*. Nº 50, 8; 25 de nov., pp.1-11, 2009.
- Baixinho, A.F. O contributo dos Conselhos Municipais de Educação para a construção de políticas locais: um caso português. *RBPAAE – v.24, n.1*, pp 111-123, jan./abr. 2008
- Baixinho, A. F. O município e a construção da política local de educação: estudo de caso numa autarquia do Oeste. *EccoS*, São Paulo, v. II, nº 2, pp.433-455, jul./dez 2009
- Baixinho, A. F. Educação e Autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micropoders locais. *Revista Lusófona de Educação*, nº 18, pp 81 -95, 2011
- Candeias, M. (2005) *Construir o projecto educativo local relato de uma experiência*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Cerca, Inês (2007). *Poder local e educação: que relação? a descentralização de competências educativas para o poder local*. Dissertação de mestrado. Universidade de Coimbra.
- Cruz, Carla. *Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública*. Sísifo. *Revista de Ciências de Educação*, nº 4, out./dez, p.67-76, 2007
- Fernandes, A. S. *Educação e poder local Atas do Seminário Educação Comunidade e Poder Local*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, p.43-46, 1995.
- Fernandes, A.S. *Os municípios portugueses e a Educação. As normas e as práticas*. In João Barroso; João Pinhal (Orgs.). *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri, p. 113-124, 1996
- Fernandes, A. S. (2002). *Territorialização educativa e conselhos locais de educação*. In Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação, o particular e o global

no virar do milénio: cruzar saberes em educação. Lisboa: Edições Colibri, p. 719-731.

- Fernandes, A. S. Descentralização da administração educacional: a emergência do município como interventor educativo. Fórum Português de Administração Educacional. A escola entre o Estado e o mercado – o público e o privado na regulação da educação. Atas do 2º Congresso Nacional. Lisboa, 2005
- Fontoura, M. M. Política e acção Pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. Revista Portuguesa de Educação. 21 (2). P. 5-31, 2008.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A.S.Fernandes, J. Machado & F.I. Ferreira. Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação, pp.13-52, Porto: Porto Editora.
- Guedes, M.G. A descentralização de competências no quadro político e administrativo português. Revista do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa, nº 3, p. 21-25, 2003
- Lourenço, C. Conselho Municipal de Educação de Odivelas. Um ano depois, o ponto da situação. Escola Informação, nº 194, p.10-12, 2005
- Miranda, N. e Azevedo, J. (2005.). Estado, Município, e educação. Conselho Municipal de Educação: limites e potencialidades. Revista Portuguesa de Investigação Educacional. P. 61-84, 2004
- Pinhal, João. Descentralização da administração educacional: os municípios e a autonomia das escolas. Intervenção em painel no II Congresso do Fórum Português da Administração, 2004.
- Prates, M. R. Conselho Municipal de Educação: que papel em face dos recentes normativos? Atas do X Congresso da SPCE. Investigar, Avaliar, Descentralizar, 2009.
- Ribeiro, R. (2005). Conselho Local/Municipal de Educação: da construção da política do “local” à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo. Constrangimentos e ambiguidades. Dissertação de mestrado. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade do Porto.
- Oliveira, M. L.(2009). *O papel dos Conselhos Municipais de Educação na Política Educativa Local*. Dissertação de mestrado. Universidade Aberta.

Normativos legais

Decreto-lei nº 77/84, de 8 de março
Decreto-lei nº 100/84, de 29 de março
Decreto-lei nº 299/84, de 5 de setembro
Decreto-lei nº 399-A/84, de 28 de dezembro
Lei nº 46/86, de 14 de outubro
Decreto-lei nº 43/89, de 3 de fevereiro
Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio
Lei nº 159/99, de 14 de setembro
Lei nº 169/99, de 18 de setembro
Decreto - lei nº 7/2003, de 15 janeiro
Despacho nº 13313/2003, de 8 de julho
Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto
Decreto-lei nº. 75/2008, de 22 de Abril

FACETAS DE DEMOCRATIZAÇÃO: PÚBLICOS, POLÍTICAS, PRÁTICAS E PERCURSOS ESCOLARES

Fátima Antunes- IE/Universidade do Minho

fantunes@ie.uminho.pt

Virgínio Sá- IE/Universidade do Minho

virsa@ie.uminho.pt

Resumo

A problemática da *crise ou mutação* da escola de massas formula transformações envolvidas com o reposicionamento da educação nas formações sociais do tempo em que vivemos. No actual quadro, referenciado como uma sociedade e economia *de conhecimento e de riscos*, a educação fica constituída como arena de *lutas concorrenciais* entre classes sociais e grupos de estatuto, num *mercado cultural* em que se tornou endémico e crescente o desequilíbrio entre a produção de qualificações, por um lado, e de oportunidades sociais para a sua valorização, por outro.

É este em traços muito gerais o cenário em que nos propomos analisar certas facetas de democratização do sistema educativo português, procurando compreender dinâmicas de mudança social envolvidas com a *regulação* da educação, encarada pelo ângulo da gestão da diversidade dos públicos escolares.

A delimitação do campo de análise ocorre pela focalização em dois eixos: por um lado, interessam-nos as intervenções e cursos de ação prosseguidos pelos atores colectivos centrais Estado, escolas e famílias; por outro lado, queremos estudar contextos, processos, lógicas e efeitos que desenvolvem no que toca a disputas em torno do acesso e distribuição do conhecimento escolar. Assim, nesta comunicação apresentamos uma pesquisa organizada em duas dimensões, exploradas em dois estudos de caso: A) Públicos e sucesso no currículo comum do ensino básico; B) Públicos e percursos escolares no ensino secundário.

(Palavras chave: democratização; públicos escolares; regulação da educação)

1. Introdução

A sociedade portuguesa e a Europa vivem hoje um momento histórico em que se confrontam projectos societais, uns vinculados à imposição de uma nova matriz socio-política de *governança* neoliberal (Santos, 2005), assente na financeirização da economia, na mercadorização e privatização dos sistemas de saúde, educação e segurança social e em políticas de austeridade, outros referenciados à concretização de direitos sociais e humanos básicos, como a educação, tal como chegou a ser traduzida pela forma de *Estado de Bem-estar*, numa articulação tensa entre capitalismo e democracia, entre acumulação e legitimação (Santos, 1990; Afonso, 1998).

Neste quadro, a *modernidade inacabada* da sociedade portuguesa (Machado e Costa, 1998) é visível, por um lado, num desenvolvimento expressivo do acesso e usufruto dos bens educacionais e culturais, nas últimas décadas, que é, por outro lado, marcado por desigualdades e bloqueamentos, envolvendo certos sectores da população, níveis e vias de estudo. Portugal é, portanto, uma formação social muito vulnerável às investidas austeritárias de erosão dos direitos sociais e humanos e de degradação dos sistemas públicos que lhes dão corpo e podem consolidar. Isto, porque a escola de massas tem vindo a ser construída entre nós em simultâneo com a experiência pessoal e coletiva da sua crise (Stoer & Araújo, 1992). Tal circunstância

traduz-se, por exemplo, em disputas e *lutas concorrenciais e culturais* (Bourdieu, 1979) em torno da educação e do *mercado cultural* (Collins, 1979) que ela alimenta, dada a aguda restrição de oportunidades de valorização das qualificações, no contexto de uma economia destruidora de empregos e agora submetida a uma desvalorização crescente do trabalho (cf. Antunes & Sá, 2010).

Neste quadro, as interrogações que formulamos em torno da *regulação* da educação (Boyer, 1987; Dale 1997; Barroso, 2003; Antunes & Sá, 2010), procuram apreender que mecanismos institucionais e que cursos de acção são dinamizados, para coordenar o comportamento dos atores e/ou avançar os seus interesses diversos, que interacções, confrontos e estratégias logram afirmar-se e influenciar os resultados da distribuição da educação em favor de certos segmentos sociais, mais abrangentes ou exclusivos. Numa esfera social cujo horizonte é a universalidade, tais processos e fenómenos suscitam obrigatoriamente questões relacionadas com a gestão da diversidade dos públicos, bem como interrogações quanto às suas implicações e consequências em termos de democratização e justiça sociais. Nesse sentido, como sugere Dale (2001), discutiremos: a que educação acede quem? Em que condições? Com que efeitos e consequências?

2. Estado, escolas e famílias: públicos e conhecimento poderoso

A pesquisa que apresentamos está organizada em duas dimensões, exploradas em dois estudos de caso: a) Públicos e sucesso no currículo comum do ensino básico; b) Públicos e percursos escolares no ensino secundário. No primeiro caso, o estudo desenvolver-se-á numa escola básica em que está a ser ensaiado o modo de agrupamento dos alunos orientado pelos princípios do “modelo Fénix”; no segundo caso, o trabalho de campo será realizado numa escola secundária caracterizada por uma oferta curricular alargada (diversidade de fileiras), incluindo necessariamente o ensino profissional e, preferencialmente, com 3º ciclo.

A investigação tem como objectivo geral compreender processos, lógicas e implicações da regulação (da distribuição e das disputas em torno) do conhecimento escolar através da: (i) variação dos agrupamentos de alunos e da diferenciação pedagógica, no acesso ao currículo comum do ensino básico; (ii) diversificação dos currículos e percursos escolares para agrupamentos fixos de alunos. Nesse sentido, o desenho da investigação procura responder às seguintes questões específicas:

- (i) estudo de caso *Públicos e sucesso no currículo comum do ensino básico*: que critérios, princípios e racionalidades sustentam a “homogeneidade relativa”, enquanto princípio organizador do agrupamento dos alunos? quais os efeitos dos novos modos de agrupamento dos alunos, da organização dos espaços e dos tempos e da diferenciação pedagógica na promoção do “sucesso para todos”? quais as propriedades sociais e académicas dos alunos das turmas (e dos subgrupos constituídos no seu interior) envolvidas nos modos alternativos de organização pedagógica? Quais as consequências

da “contratualização” associada a esses novos dispositivos sobre a autonomia profissional docente?

- (ii) estudo de caso *Públicos e percursos escolares*: como intervêm e interagem o Estado, através de políticas, as escolas, através de escolhas organizacionais e processos de atuação que estabelecem, as famílias, pela mobilização de cursos de acção, para construir os percursos escolares das diversas categorias de frequentadores? Como se entrecruzam os contextos e condições sociais de existência, as oportunidades institucionais e as estratégias familiares e individuais na construção dos percursos escolares dos jovens? Que ‘propriedades’ sociais, académicas e de trajectória escolar caracterizam os frequentadores das diversas fileiras do ensino secundário português? Que trajectórias de vida e escolares os conduziram ao momento atual dos seus percursos?

O estudo privilegiará uma abordagem predominantemente qualitativa e desenvolver-se-á de modo faseado, mobilizando a triangulação das fontes de evidência através de uma diversificação dos métodos e das técnicas de recolha de dados. Num primeiro momento será feito um levantamento sistemático dos instrumentos de gestão estratégica das escolas/agrupamentos onde será desenvolvido o trabalho de campo, bem como de outros dados necessários à sua caracterização. Incluem-se aqui os projetos educativos, os regulamentos internos, os projetos curriculares das turmas objecto de estudo, os documentos enquadradores do projecto Fénix, as atas das reuniões (quando autorizado) de estruturas relevantes para os objectivos do estudo e ainda os dados relativos ao aproveitamento escolar dos alunos ao longo dos últimos cinco anos e elementos para a caracterização sócio-económica das turmas. Segue-se a realização de entrevistas semi-estruturadas a “informantes privilegiados” seleccionados de acordo com os objectivos específicos de cada estudo de caso. Assim, no estudo de caso *Públicos e sucesso no currículo comum do ensino básico*, serão entrevistados o director da escola, o acompanhante científico do projecto Fénix da Instituição de Ensino Superior, o elemento da comissão de acompanhamento técnico e pedagógico do programa, os professores das disciplinas “intervencionadas” nas “turmas mãe/turmas ninho” e os representantes dos pais nos conselhos de turma dessas turmas. No estudo de caso *Públicos e percursos escolares*, serão entrevistados o responsável pelo serviço de psicologia e orientação vocacional (se existir), o presidente do conselho pedagógico, o coordenador dos directores de turma/directores de turma, professores de diferentes “fileiras” e representantes dos pais nos conselhos de turma. No âmbito deste estudo de caso será ainda aplicado um inquérito por questionário a uma amostra de alunos representativa do conjunto dos cursos em funcionamento na escola. A última fase do estudo inclui a realização de entrevistas em profundidade, no caso do primeiro estudo, aos alunos inseridos nos “núcleos de recuperação” e nos “núcleos de desenvolvimento” e ao coordenador do projecto Fénix. No segundo estudo, serão seleccionadas duas turmas, uma dos cursos científico-humanísticos

e outra dos cursos profissionais. Através de entrevistas em profundidade (individuais e colectivas) serão reconstituídas “histórias de vida” dos alunos integrados nas duas “fileiras” referidas. As entrevistas serão transcritas e objecto de uma análise de conteúdo, os dados dos inquéritos por questionário serão objecto de uma análise estatística descritiva e inferencial através de um programa estatístico específico (SPSS).

3. Quem acede a que educação: políticas, práticas e percursos escolares

3.1. Públicos e sucesso no currículo comum do ensino básico

Barroso (2003: 28) sustenta que “A permanência e naturalização de um modo uniforme de organização pedagógica, cuja matriz essencial é o ‘ensino em classe’, constituem um dos factores mais estruturantes do ‘modelo escolar’ que está na base da escola pública.” A criação das “classes graduadas pela idade e pelos conhecimentos, com a finalidade de ser dispensado, de maneira simultânea, um ensino uniforme a um mesmo conjunto de alunos” (Barroso, 1995: 10) exigiu o desenvolvimento de uma “engenharia escolar específica” (idem) que, apesar de contestada e objecto de sucessivos ensaios reformistas, sobrevive quase intacta até à actualidade como uma das “invariantes estruturais” mais marcantes da “gramática da escola” e, simultaneamente, das mais naturalizadas e, conseqüentemente, menos visíveis (Formosinho, 2012: 13).

Esta componente do “currículo oculto” da escola, pela sua natureza de divisão rígida de alunos, submetidos a uma pedagogia uniforme, com horários semanais normalizados e uma divisão do tempo padronizada e processos avaliativos tendencialmente centralizados e estandardizados, constitui, na opinião de diversos autores, uma das causas do abandono e do fracasso escolares e de “exclusão pela inclusão” (Barroso, 2003: 27).

Não surpreende, por isso, que este modo secular de agrupamento de alunos, que progressivamente evoluiu para um padrão organizativo que contaminou toda a arquitetura pedagógica da escola, tenha sido objecto de críticas contundentes e de ensaios reformistas que tentaram (e continuam a tentar) implementar modelos organizativos alternativos.

Num contexto, em que o lema parece ser “Aprender para ganhar, conhecer para competir”ⁱ, em que a educação aparece cada vez mais subordinada à agenda bélica de municiar a luta pela competitividade e de capacitar os indivíduos para a sua sobrevivência e integração funcional numa sociedade e economia *de conhecimento e de riscos* (Beck, 1992), ganha particular pertinência (e urgência) compreender o sentido dos projectos que, aparentemente, surgem em contra-corrente com a gramática escolar instituída, auto-reclamando-se de uma agenda democratizadora e de prevenção e combate ao insucesso escolares, pertinência reforçada quando a via da intervenção se centra na “esfera organizativa” e, mais particularmente, “nos critérios de constituição dos agrupamentos dos alunos”, como é o caso de algumas experiências pedagógicas produto de “inovações instituintes”, mas que têm vindo a ser avocadas pelo instituído central através da sua

apropriação e oficialização no âmbito do *Programa Mais Sucesso Escolar* (PMSE), lançado pelo Ministério da Educação no ano lectivo de 2009/2010.

Tipologias de agrupamento dos alunos à experiência

O PMSE, como se esclarece no *sítio* do Ministério da Educação e Ciência (MEC), “apoia o desenvolvimento de projectos de escola, tendo como referência os modelos organizacionais TurmaMais e Fénix lançados, respectivamente, pela ES/3 Rainha Santa Isabel, em Estremoz, e pelo AE de Campo Aberto, em Beiriz”. Além dos modelos referidos, existe uma terceira tipologia com modelos próprios, nascidos em diferentes escolas, e que se convencionou designar por Híbrida, que é igualmente apoiada pelo PMSE.ⁱ

Cada uma das tipologias referidas, para além de algumas especificidades, apresenta um conjunto de traços comuns, de que destacamos os seguintes:

- crítica explícita (ou implícita) à rigidez do agrupamento dos alunos e à inadequação do modelo tradicional de ensino/aprendizagem para responder à heterogeneidade discente das turmas;
- ênfase na redefinição dos critérios de agrupamento dos alunos com foco particular nas disciplinas “nucleares”;
- decomposição das turmas base de modo a obter subgrupos organizados de acordo com o princípio da “homogeneidade relativa”;
- princípio da flexibilidade e reversibilidade no agrupamento dos alunos.

Subsume-se também nos três “modelos” a assunção do arquétipo organizativo baseado na relação dual entre um mestre e o seu discípulo e concomitante procura da “homogeneidade relativa” como solução para o recorrente desafio de “ensinar a muitos como se fossem um só” (Barroso, 1995: 22). Daqui decorre a aparente desvalorização (subaproveitamento) das potencialidades do “arco-íris” cultural da sala de aula (Cortesão, 1998). A heterogeneidade, mais do que um recurso, é assumida como problema que impede a resposta adequada às “necessidades e ritmos de aprendizagem dos alunos”.

Modalidades de agrupamento de alunos: homogeneidade *versus* heterogeneidade

Apesar da aparente originalidade dos projectos apresentadosⁱ, os problemas identificados e as soluções ensaiadas têm um forte paralelismo com dispositivos organizacionais experimentados em vários países desde há mais de quatro décadas.

As razões que então levaram ao repensar do modo de agrupar os alunos apresentam fortes similitudes com os argumentos que hoje se invocam em Portugal, nomeadamente no âmbito PMSE e das tipologias de projetos em que o mesmo se materializa, havendo igualmente convergência nas “soluções” propostas.

Importa, por isso, conhecer algumas das modalidades em que se traduziu esse reagrupamento dos alunos em alguns contextos pioneiros nesses processos e o que nos diz a investigação em relação aos efeitos dessas “soluções” organizacionais.

O processo de agrupamento dos alunos com base no desempenho académico pode assumir formas e modalidades muito diversas, sendo que os efeitos desse agrupamento parecem variar significativamente em função da modalidade adotada (Allan, 1991; Ireson & Hallam, 1999). Em termos muito genéricos podemos discriminar os seguintes tipos de agrupamento de alunos baseados no desempenho escolar (*ability grouping*):

- i) Turmas de nível, relativamente estanques, em que os alunos são integrados em função do seu desempenho académico e onde permanecem ao longo de todo o ano escolar;
- ii) Turmas heterogéneas em que os alunos são reagrupados em função do seu desempenho académico apenas em algumas disciplinas (habitualmente matemática e a língua materna) e ensinados separadamente, em grupos de nível, nessas disciplinas;
- iii) Plano Joplin- os alunos são organizados em grupos de nível para o desenvolvimento de competências de leitura;
- iv) Planos não graduados- os alunos são organizados em grupos de acordo com o seu desempenho académico;
- v) Grupos de nível dentro da turma- consoante o seu desempenho académico, os alunos são distribuídos em pequenos grupos no interior da turma.

Cada um destes modos de agrupamento dos alunos pode ser utilizado isoladamente ou em combinação entre si.

Agrupamento de alunos e desempenho académico

Os efeitos dos diferentes modos de agrupamento dos alunos sobre o seu desempenho académico constituem um tópico particularmente controverso. As várias meta-análises da literatura sobre este objecto de estudoⁱ apontam com frequência em sentidos relativamente discrepantes.ⁱ Contudo, quando os estudos discriminam os resultados para as diferentes modalidades de agrupamento, parece haver algumas áreas de convergência que podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- i) O agrupamento dos alunos em turmas de nível (*baixo, médio e elevado*), em que não há ajustamento curricular, não proporcionam ganhos em termos de desempenho académico em relação às turmas heterogéneas;
- ii) O agrupamento dos alunos em turmas de nível, combinado com ajustamentos curriculares em função do nível dos alunos, proporciona ganhos para os alunos integrados nas turmas de rendimento elevado. Para os alunos integrados em turmas de baixo nível parece não haver qualquer vantagem (neste caso a diferença de desempenho entre os “bons” e os “maus” alunos tende a aumentar);
- iii) A organização de grupos homogéneos apenas para algumas disciplinas (por exemplo matemática e língua materna), associada a ajustamentos no currículo e no ritmo da

instrução de acordo com o nível dos alunos, produz ganhos no desempenho escolar quando comparado com as turmas heterogêneas;

- iv) A criação de grupos homogêneos dentro da turma, organizados em função do nível dos alunos em disciplinas específicas, gera efeitos positivos em termos de desempenho em todos os alunos, sendo mais notórios os ganhos para os alunos de baixo desempenho.

Agrupamento de alunos, auto-estima e atitudes face à escola

As consequências de um determinado modo de agrupamento dos alunos não se esgotam no seu (eventual) impacto no desempenho acadêmico. Na síntese da literatura internacional realizada por Gamoran & Berends (1987), reportada por Ireson & Hallam (1999), aponta-se para os efeitos negativos do agrupamento dos alunos, com base nas suas competências acadêmicas, na motivação e auto-estima dos grupos alocados em turmas de baixo rendimento. Outros estudos sinalizados por Ireson & Hallam (Lacey, 1974; Oakes, 1985; Newbold, 1977; Essen *et al.*, 1978; Boaler, 1997) apontam no mesmo sentido. Contudo, também em relação a este aspeto, parece não haver consenso entre os especialistas.

No que concerne às relações entre o modo de agrupamento dos alunos e as atitudes face à escola e ao engajamento nos processos de escolarização, Ireson & Hallam referem que as investigações etnográficas levadas a cabo na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos durante a fase em que os alunos eram encaminhados para as diferentes fileiras em função do seu desempenho acadêmico, apontam para atitudes anti-escola e para comportamentos de alienação por parte dos estudantes que eram encaminhados para as fileiras de baixo desempenho. Acresce ainda, afirmam os mesmos autores com base em estudos diversos (Hargreaves, 1967; Lacey, 1970; Keddie, 1971; Ball, 1981; Shwartz, 1981; Burgess, 1983), que os professores tendem a inferir as propriedades humanas e académicas dos alunos a partir da fileira em que os mesmos se encontram.

Agrupamento de alunos e segregação social

Para além dos efeitos sobre o desempenho académico e sobre a auto-estima e as atitudes face à escola, o agrupamento dos alunos com base nas suas competências, tem ainda outras implicações:

“The most serious criticisms of selection, streaming, banding and setting derive from their perceived social consequences. There is clear evidence that low ability groups tend to include disproportionate numbers of pupils of low socio-economic status [...], ethnic minorities [...], boys, and those born in the summer” (Ireson & Hallam, 1999: 349).

Considerando que a qualidade (e a quantidade) da educação dispensada em cada um dos grupos tende a ser diferente, e que é nos grupos de mais baixo desempenho (onde há uma sobre-representação dos grupos de baixo estatuto sócio-económico) que essa qualidade é inferior, como diversos estudos têm posto em evidência, então a organização de turmas de nível pode representar uma negação do acesso a certas oportunidades educacionais a grupos sociais específicos, com consequências na democratização do acesso às oportunidades sócio-profissionais futuras.

Assim, o estudo de caso *Públicos e sucesso no currículo comum do ensino básico* propõe-se analisar em que medida as experiências pedagógicas ao nível do agrupamento dos alunos, em curso em Portugal, patrocinadas pelo Ministério da Educação e Ciência, configuram uma nova oportunidade para jovens aparentemente esquecidos nas turmas heterogéneas, ou se, pelo contrário, dualizam o sistema criando nichos de excelência para alguns e guetos de exclusão para outros.

3.2. Estado, escolas e famílias: públicos e percursos escolares

3.2.1. Da estagnação à obrigatoriedade do ensino secundário. Políticas estatais, processos escolares e cursos de acção de famílias e jovens

Se nos centrarmos na década iniciada em 2000 é visível o contraste entre o declínio nas taxas de escolarizaçãoⁱ do ensino secundário na primeira metade face ao significativo aumento do mesmo indicador nos anos subsequentes (cf. CNE, 2011: 101). Nesta expansão da procura social de educação secundária estão envolvidas, entre outros factores, as políticas estatais de estímulo e abertura de vagas em fileiras de dupla certificação, como os Cursos Profissionais (CP), nas escolas de ensino público regular.

Quando analisamos o acesso e a composição social do ensino secundário em Portugal, o facto mais contundente das últimas décadas é a sua virtual estagnação — entre os anos 90 (*pós-reforma educativa* e Lei de Bases) e 2006/07 — num patamar de cobertura quase sempre abaixo dos 60% da faixa etária correspondente, a par das elevadas taxas de insucesso e baixos níveis de certificação. Não podem, assim, deixar de ser consideradas, na análise da construção das trajetórias dos frequentadores do ensino secundário e da composição social das fileiras, as intervenções do Estado que têm uma capacidade crítica de modelar as orientações dos jovens, como comprovam as recentes transformações testemunhadas no ensino secundário. Recorde-se, por exemplo, que, entre 2005/06 e 2009/10, os Cursos Profissionais (CP) (que, nos cinco anos anteriores, cresceram apenas cerca de 20%) multiplicaram os seus efectivos 2.9 vezes.

As taxas de conclusãoⁱ revelam uma outra área em que as intervenções estatais têm sido decisivas na definição do contexto em que as escolas e os jovens e suas famílias atuam para dar forma às trajetórias escolares. Desde o ano de 1995/96ⁱ, em que foram introduzidos exames nacionais obrigatórios para conclusão do ensino secundário regular, a taxa de conclusão neste setor baixou de 70,4% em 1994/95 para 62,5% em 1995/96, descendo consistentemente até chegar a um mínimo histórico de 47,5% em 2000/01; desde aí, os valores elevaram-se lentamente, com variações, atingindo 67,3% em 2007/08, após ter sido retirada a obrigatoriedade de exames nacionais para conclusão do ensino secundário nos CT, mantendo-se agora apenas para os CCH (cf. Santos & Dias, 2007: 104; CNE, 2010: 40). No ano lectivo de 2010/11, voltou a baixar a taxa de conclusão do nível secundário, quer nos CCH, para 63,2%, quer nos CP de 75,7% para 70,2% (cf. DGEEC, s/d: 48).

A equação que resultou no bloqueamento deste nível de escolarização descreve-se em poucas palavras: uma estrutura curricular relativamente aberta, com uma matriz comum e equivalência entre quatro percursos (Cursos Gerais/Científico-Humanísticos, CT, CP, CA), ficou desenhada para atuar com efeito de tenaz, no

que aliás provou ser bastante bem sucedida: as fileiras de acesso não condicionado no ensino regular foram afuniladas pela justaposição entre a conclusão deste nível de ensino e a transição para o seguinte, através de um exame final externo obrigatório; as vias menos selectivas em termos de certificação (CP e CA) foram submetidas a *numerus clausus*. A ausência de respostas políticas, em termos de acesso à certificação de ensino secundário para um numeroso contingente de jovens dos segmentos menos escolarizados da população, permaneceu inalterada ao longo de cerca de uma década. Foi este um quadro em que o Estado se manteve atento às demandas dos grupos de interesses que lograram manter uma certa exclusividade do ensino secundário como marca distintiva, numa estrutura imobilizada de taxas de escolarização e certificação da população nesse nível, sem paralelo na União Europeia e na Europa alargada. Compreender que intervenções estatais vão definir o contexto em que a obrigatoriedade de 12 anos de escolaridade está a ser concretizada e que oportunidades institucionais estão a ser desenhadas para os diversos segmentos de jovens é um dos desígnios que este estudo de caso persegue.

Por seu turno, também as escolas estabelecem processos de atuação que condicionam as trajetórias dos diversos públicos. Se, por um lado, claramente o enquadramento político institucional delimita e capacita certas opções, podem ainda ser variáveis as apropriações que delas são realizadas no quadro organizacional. Assim, por exemplo, os recursos de tempo, professores, contexto de aprendizagem/agrupamento de alunos, instalações e outros podem ser distribuídos segundo lógicas distintas, criando condições de (des)vantagem desiguais para diferentes segmentos da população escolar. Encontramos na literatura análises e dados que apontam a influência da escola e da turma, através dos processos que nesses contextos têm lugar (cf., por exemplo, Anyon, 1980; Diogo, 2008).

Também as políticas (explícitas ou de facto) face à construção da *ordem escolar*, à regulação das dificuldades de ensino-aprendizagem ou à relação (e participação) com famílias e comunidades favorecem ou não a criação de condições e capacidades organizacionais e profissionais coletivas de enfrentamento ou resignação e adaptação pragmática aos constrangimentos estruturais. Tais opções e processos escolares a que dão lugar condicionam as oportunidades de vida dos jovens, influenciam as perspetivas e expectativas de futuro que constroem e as interações da escola com as famílias e comunidades, pondo em causa a concretização do direito social e humano à educação dos jovens (cf., por exemplo, Stoer & Araújo, 1992; Silva, 2003).

As famílias constituem um outro ator colectivo cuja saliência vem sendo revelada, quer pela acção do poder político, quer no terreno das práticas sociais, quer ainda na literatura científico-social. O estudo de temáticas como o investimento escolar das famílias, a constituição de mercados educacionais e de fenómenos de escolha da escola (e da turma) ou de um ‘sistema na sombra’ de fornecimento de *explicações* tem contribuído para identificar processos, estratégias e cursos de acção com influência efectiva na distribuição de oportunidades educacionais e na modelação dos percursos escolares dos jovens (cf., por exemplo, Diogo, 2008; Antunes & Sá, 2010; Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2008).

3.2.2. ‘Perfis sociológicos’ e dualidades sociais: ‘escolhidos’ e ‘recém-chegados’ no ensino secundário

Dispomos hoje de um conjunto significativo de dados de caracterização dos ‘perfis sociológicos’ dos frequentadores do ensino secundário, quer tomado na sua globalidade, quer em cada uma das suas fileiras. Assim, sabemos que alargou a sua base de recrutamento (passando de um volume de inscritos que, em 1999/00, equivalia a 58,8% do quantitativo da população correspondente para 71,4% em 2009/10), sendo que, para os últimos dados divulgados, essa expansão limitada teve desigual expressão nas diversas vias de estudos. Esta caracterização permite-nos, sem surpresas, confirmar que são distintas a abertura e a exclusividade sociais de cada uma das modalidades desse nível de escolarização. Assim se, dada a selectividade social do ensino secundário, nenhuma das vias de estudos evidencia uma composição social sequer aproximada à da população portuguesa, elas mostram uma distorção desigual face a esse universo. Por outro lado, o grau e a natureza da heterogeneidade social desses percursos são também eles distintos.

De acordo com o *Inquérito aos estudantes à entrada do secundário, 2010/11* (Machado, Nóvoas, Fernandes & Pereira, 2011), no início do secundário, a idade é a variável mais distintiva entre as duas principais categorias de fileiras (cursos de dupla certificação e cursos científico-humanísticos), sendo a única propriedade em que se verifica uma homogeneidade e exclusividade quase absolutas de uma das vias de estudos (CCH), podendo afirmar-se que a/o jovem frequentador/a dos CCH tem 15 (83,9%) ou muito raramente 16 anos (12%) e apenas residualmente (4%) é mais velha/o. O que indicia uma aproximação dos seus frequentadores, quanto ao desempenho académico, como se sabe (cf. Machado, Nóvoas, Fernandes & Pereira, 2011: 31).

A heterogeneidade do ponto de vista etário e o atraso escolar são marcantes nos CEF (com cerca de um terço dos seus frequentadores até aos 16 anos, 39, 5% com 17 anos e 1/4 com 18 ou mais anos) e nos CP que acolhem fatias significativas de públicos nas quatro categorias etárias, a maioria deles, tecnicamente em atraso escolar (cerca de 2/3 com 16 anos ou mais) e 38, 1% com percursos escolares claramente irregulares (cf. *ibidem*).

Outra variável fortemente distintiva das duas fileiras (CCH, por um lado e CP, CT, CEF, por outro) é o nível de escolaridade dominante na família. Segundo o mesmo *Inquérito aos estudantes à entrada do secundário, 2010/11*, 58,2% das famílias dos inquiridos inscritos nos CCH concluíram os ensinos secundário ou superior, enquanto esses patamares de educação se encontram entre os frequentadores dos CP ou dos CT em percentagens significativamente menores (respectivamente 38, 2% e 46, 5%) (cf. Machado, Nóvoas, Fernandes & Pereira, 2011: 34). Por outro lado, um pouco menos de 50% dos respondentes são provenientes de agregados familiares em que predomina um nível de escolaridade inferior ao que frequentam (cf. *ibidem*: 33).

Onde se encontram estes ‘recém-chegados’ inquiridos pelo referido instrumento de observação? Segundo dados calculados a partir do *Inquérito aos estudantes à entrada do secundário (2010/11)*, um pouco mais de metade (52%) frequentam os CCH, enquanto quase 44% estão nos CP, sendo que os CCH constituem, também para este segmento da população, a principal via de acesso ao secundário, de onde são, no entanto,

excluídos em maior grau que os seus pares de famílias mais escolarizadas (constituem apenas 4,8% dos respondentes inscritos nos CCH, embora sejam 49,1% dos inquiridos).

Sintetizando, os estudantes do ensino secundário são, na sua maioria (50,9%), oriundos de agregados familiares em que o nível de escolarização predominante é, pelo menos, esse; mais frequentemente estão inscritos nos CCH (61,2%), cerca de 2/3 (65,3%) têm 15 anos e nunca reprovaram (65,4%) (cf. Machado, Nóvoas, Fernandes & Pereira, 2011: 28, 30, 33 e 47).

Os dados que vimos a analisar indicam, então, que, em 2010/2011, as trajetórias escolares da maioria dos respondentes (50,9%) tenderiam a reproduzir o nível de educação predominante nas famílias de origem, sendo que tal se verificava com maior intensidade (58,2%) para aqueles que frequentavam os CCH. Deste modo, os CP e os CT constituem fileiras excepcionais caracterizadas por concentrarem uma maioria de frequentadores ‘recém-chegados’ ao ensino secundário, cujas trajetórias concretizam o, recentíssimo e ainda incipiente, alargamento da base social de recrutamento desse patamar de escolarização.

De acordo com alguns investigadores sobre as desigualdades sociais em Portugal, as “dualidades sociais” desta “modernidade inacabada” (Machado e Costa, 1998) fundam uma “estrutura de classe dual, no que ao capital cultural diz respeito, [que] (...) alimenta desigualdades de outra natureza: o monopólio da participação e representação por parte das elites restringe a influência de classes subalternas na condução do Estado” (Carvalho, 2012).

O estudo de caso *Públicos e percursos escolares* propõe-se estudar a distribuição do *conhecimento poderoso* e do *capital escolar e cultural* (Bourdieu & Passeron, 1970) disseminados pelo ensino secundário num momento particular de mudança social e educativa em Portugal, a concretização da escolaridade obrigatória de 12 anos a partir de Setembro de 2012, e num contexto de viragem social e política. Nessas circunstâncias, é incontornável a relevância social de uma mais acutilante observação e uma rigorosa análise das intervenções estatais, da acção de jovens e famílias e dos processos escolares envolvidos com a construção de trajetórias escolares e ‘perfis sociológicos’ de estudantes de ensino secundário.

4. Considerações finais

O processo de consolidação e crise da escola de massas em Portugal, num contexto em que têm lugar expressivas lutas concorrenciais e culturais em torno da educação, vive hoje um momento de viragem, dado o quadro societal de acentuada erosão dos quadros político-institucionais que concretizam direitos sociais e humanos como a educação, sob a pressão de políticas austeritárias. Numa sociedade em que a experiência sócio-histórica de *modernidade inacabada* se traduz por desigualdades vincadas no domínio do acesso e usufruto de recursos culturais e políticos, a distribuição de elevados patamares de escolarização e do *conhecimento poderoso* a eles inerente assume uma centralidade a que a investigação necessita responder, justificando, desse modo a sua relevância científica e social, particularmente num contexto em que assistimos à realização da obrigatoriedade de 12 anos de escolaridade; pretende-se observar e estudar, quer as condições, os sentidos e efeitos do desenvolvimento de intervenções em torno da pedagogia e da organização

de grupos de aprendizagem no currículo comum do ensino básico, quer políticas estatais, processos escolares e atuações dos jovens e famílias que confluem para a construção das trajetórias escolares dos estudantes do ensino secundário. Talvez no difícil e perturbador presente seja ainda mais essencial interrogar persistentemente quem acede a que educação, em que condições, com que efeitos e consequências.

Bibliografia

- AFONSO, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- ALLAN, S. (1991). Ability grouping research reviews: What do they say about grouping and the gifted? *Educational Leadership*, March/1991.
- ANTUNES, F. & SÁ, V. (2010). *Públicos Escolares e Regulação da Educação: Lutas Concorrenciais na Arena Educativa*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- ANYON, J. (1980). Social Class and the Hidden Curriculum of Work *Journal of Education*, Vol. 162, no. 1, pp. 67-92. In <http://gayleturner.net/Social%20Class%20and%20the%20Hidden%20Curr%20of%20Work.pdf>, consultado em 29 de Maio de 2011.
- BALL, S.J. (1981) *Beachside Comprehensive: a case-study of secondary schooling*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARROSO, J. (1995). *Os Liceus. Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. Lisboa: FCT/JNICT.
- BARROSO, J. (2003a). Factores organizacionais da exclusão escolar. A inclusão Exclusiva. In D. Rodrigues (Org.). *Perspectivas Sobre a Inclusão. Da Educação à Sociedade*. Porto: Porto Editora.
- BARROSO, J. (2003b). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA, pp. 19-48.
- BOALER, J. (1997) *Experiencing School Mathematics: teaching styles, sex and setting*. Buckingham: Open University Press.
- BOURDIEU, P. (1979). *La Distinction. Critique Sociale du Jugement*. Paris: Minuit.
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (1970). *La Reproduction. Éléments pour une Théorie du Système d'Enseignement*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- BOYER, R. (1987). *La Théorie de la Régulation: une Analyse Critique*. Paris: La Découverte.
- BURGESS, R.G. (1983) *Experiencing Comprehensive Education: a study of Bishop McGregor School*. London: Methuen.
- CARVALHO, T. (2012). Obstáculos de classe à cidadania em Portugal. In <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=122>, consultado em 13 de agosto de 2012.

-
- CNE (Conselho Nacional da Educação) (2011). *Estado da Educação 2011. A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: CNE. In http://www.cnedu.pt/images/stories/2011/PDF/Estado_da_Educacao_2011_web.pdf, acesso em 9 de Agosto de 2012.
- COLLINS, Randall (1979). *The Credential Society*. New York: Academic Press.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) (2010). *Estado da Educação 2010. Percursos Escolares*. Lisboa: CNE. In http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_virtuemart&Itemid=91&lang=pt, consultado em 2 de Fevereiro de 2011.
- CORTESÃO, L. (1998). *O arco-íris na sala de aula? Processos de organização de turmas: Reflexões críticas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A. & VENTURA, A. (2008). *Xplika: Investigação sobre o mercado das explicações*. Aveiro: Universidade de Aveiro
- DALE, R. (1997). The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-education relationship. In A. H. Halsey; Hugh Lauder; Philippe Brown & Anne S. Wells (orgs), *Education – Culture, Economy and Society*. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 273-282.
- DALE, R. (2001). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma «cultura educacional mundial comum» ou localizando uma «agenda globalmente estruturada para a educação»? *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 16, pp. 133-169.
- DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) (s/d). *Estatísticas da Educação 2010/2011*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)
- DIOGO, A. M. (2008). *Investimento das Famílias na Escola. Dinâmicas Familiares e Contexto Escolar Local*. Oeiras: Celta Editora.
- DURU-BELLAT, M. (2006). *L’Inflation Scolaire. Les Désillusions de la Méritocratie*. Paris : La Seuil.
- GAMORAN, A. & BERENDS, M. (1987) The effects of stratification in secondary schools: synthesis of survey and ethnographic research. *Review of Educational Research*, 57, pp. 415-435.
- IRESON, J. & HALLAM, S. (1999). Raising Standards : is ability grouping the answer ? *Oxford Review of Education*, 25 (3), pp. 343-358).
- KULIK, C-L. C. & KULIK, J.A. (1982) Effects of ability grouping on secondary school students: a meta-analysis of evaluation findings. *American Educational Research Journal*, 19, pp. 415-428.
- KULIK, J.A. & KULIK, C-L. C. (1987) Effects of ability grouping on student achievement. *Equity and Excellence*, 23 (1-2), pp. 22-30.
- KULIK, J.A. & KULIK, C-L.C. (1992) Meta-analytic findings on grouping programs. *Gifted Child Quarterly*, 36 (2), pp. 73-77.
- LIMA, L. C. (2012). *Aprender para Ganhar. Conhecer para Competir. Sobre a subordinação da educação na “sociedade do conhecimento”*. São Paulo: Cortez Editora.

-
- MACHADO, F. L. (coord.); Nóvoas, D.; Fernandes, S. & Pereira, T. (2011). *Estudantes à Entrada do Secundário – 2010/2011*. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE).
- MACHADO, F. L.; COSTA, A. F. da (1998). Processos de uma modernidade inacabada. In J. M. Leite Viegas & A. F. da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?* Oeiras: Celta, 17-44.
- MEC/DGE (2012). *Relatório de Avaliação Anual do Programa Mais Sucesso Escolar 2010/2011*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência.
- MEIRIEU, P. (1989). De la classe-progrès à la classe-obstacle. *Cahiers Pédagogiques*, nº 279, pp. 8-9.
- OAKES, J. (1985) *Keeping Track: how schools structure inequality*. New Haven: Yale University Press.
- SANTOS, B. de S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, B. de S. (2005). A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.
- SANTOS, R. & DIAS, P. C. (2007). INSISTE: indicadores do sistema educativo. Lisboa: CNE. In http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_virtuemart&page=shop.browse&category_id=3&Itemid=69&lang=pt, consultado em 9 de Agosto de 2012.
- SCHWARTZ, F. (1981) Supporting or subverting learning: peer groups patterns in four
- SILVA, P. (2003). *Escola-família, uma Relação Armadilhada. Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto: Afrontamento.
- SLAVIN, R.E. (1987) Ability grouping and student achievement in elementary schools: a best evidence synthesis. *Review of Educational Research*, 57 (3), pp. 293-336.
- SLAVIN, R.E. (1990) Achievement effects of ability grouping in secondary schools: a best evidence synthesis. *Review of Educational Research*, 60, pp 471-490.
- STOER, S. R. & ARAÚJO, H. (1992). *Escola e Aprendizagem para o Trabalho num País da (Semi)Periferia Europeia*. Lisboa: Escher.
- SCHWARTZ, F. (1981) Supporting or subverting learning: peer groups patterns in four tracked schools. *Anthropology and Education Quarterly*, 12, pp. 99-121.
- YOUNG, M. & MULLER, J. (2010). Three educational scenarios for the future: lessons from the sociology of knowledge. *European Journal of Education*, 45 (1), pp. 11-27.