

Políticas de educação, processos de gestão e avaliação das escolas em Portugal

Luís Capucha, CIES - Instituto Universitário de Lisboa

João Sebastião, CIES - Instituto Universitário de Lisboa

Abstract

The various transformations of the mission attributed to the public school over the last century and a half have largely resulted from the need to adapt to the processes of structural transformation produced in society. The current context of the knowledge economy, the accelerated scientific and technological change and the growing diversity of pupils and students, implies that educational organizations are able to renew themselves by adapting their organization model, their objectives and working methods, establishing self-evaluation mechanisms capable of guaranteeing permanent improvement processes as a functioning criterion. However, this process will only succeed in democratic organizations, focused on achieving student's success.

Keywords

Education policies, School organization, Self-assessment, School success

A função das políticas de educação tem conhecido variações ao longo da história. Essas funções nunca foram lineares e simples, mas foram sendo estruturadas, em cada época, por uma orientação política dominante.

Desde que foi assumida como “assunto do Estado”, quer dizer, como objeto de uma política pública, existe uma função manifesta durável: instruir as gerações jovens, de modo a dotá-las dos conhecimentos necessários para a assunção da condição de cidadania. O Estado moderno é a forma política da sociedade dos cidadãos e estes possuem direitos e deveres que implicam o domínio de ferramentas básicas para assumir essa condição, como saber ler, contar e escrever. Muitos Estados que tardaram no combate ao analfabetismo foram e são igualmente Estados que menos respeitaram e respeitam o estatuto de cidadania dos habitantes dos territórios que

administram.

Porém, ao mesmo tempo que assegurava a transmissão dos saberes mínimos e a literacia básica dos cidadãos, os Estados modernos usaram a escola como instrumento de doutrinação e inculcação de valores essenciais para a sua existência. Lembremo-nos de que os Estados modernos assumiram a forma de Estados-Nação, o qual teve de se impor face ao Estados do Antigo Regime que iam saindo da cena da história. A escola foi, assim, um dos contextos fundamentais onde se passou para a massa dos cidadãos os símbolos e os conceitos dos novos Estados-Nação. Aprendiam-se os hinos nacionais, os códigos simbólicos presentes nas bandeiras, os feitos registados na história da nação, do seu povo e dos seus heróis, entre um conjunto de outros valores construídos de forma mais ou menos efabulada, em torno de uma ideia partilhada de nação como é normal nos processos de produção, inculcação e legitimação ideológica. Desse processo resulta a imagem das crianças arrancadas às famílias e às suas comunidades para se entregarem à custódia do Estado de que muitos ainda guardam memória.

Ao mesmo tempo, a escola foi construindo um pequeno segmento de formação das elites intelectuais, para o qual se foram edificando os liceus públicos e os colégios privados que substituíram os processos escolásticos de educação pré-universitária, e se reformularam as velhas universidades medievais, às quais se acrescentaram novas nos principais centros urbanos. Os processos de industrialização pediram, além disso, a substituição dos velhos mecanismos de formação corporativa típicos das indústrias artesanais, pelo que as políticas de educação foram chamadas a desenvolver as “escolas técnicas” para formar os operários qualificados que a economia requiritava.

A clivagem social que o sistema reforçava, tendo por referência o caso português, assentava, assim, numa clivagem escolar que distinguia os que não frequentavam ou não concluíam sequer o sistema básico de ensino, cujo destino era, em geral, o de ocupar as posições mais desfavorecidas na estrutura de classes; aqueles que apenas possuíam o ensino básico de 3 ou 4 anos, que integravam em adultos as classes trabalhadoras indiferenciadas na indústria e nos serviços; os que concluíam a “escola técnica”, que alimentavam as classes trabalhadoras com qualificações intermédias, uma espécie de elite proletária; e uma elite social, cultural e económica,

integrando as classes dominantes, que concluía o liceu e seguia para o ensino superior em proporções que, ainda há 100 anos atrás, não ultrapassava os 3% da população.

A missão das instituições educativas era relativamente fácil: em primeiro lugar inculcar valores nacionais básicos, depois transmitir saberes cuja complexidade crescia em função do destino social e do projeto escolar que a ele conduzia e, por fim, disciplinar quer os trabalhadores, para obedecer aos requisitos do trabalho na fábrica capitalista, quer os quadros e os dirigentes, para mandar nessas mesmas fábricas e no aparelho de Estado e para o exercício do poder no plano económico, social, político e cultural.

O século XX assistiu à transição da primeira para a segunda revolução industrial, ao crescimento do proletariado, das suas organizações e das suas reivindicações, ao triunfo político de Partidos Comunistas em importantes áreas do planeta, ao endurecer da competição entre nações pelo domínio dos mercados mundiais e, daí, a necessidade que os governos sentiram de unir o povo à sua volta e dos valores nacionais enquanto se preparavam para a guerra. As profundas transformações científicas e tecnológicas e o crescimento económico, a mudança nos conteúdos do trabalho e a expansão do consumo pós II Guerra Mundial alteraram a estrutura de classes e fizeram crescer extraordinariamente as classes médias, internamente muito diferenciadas, ao mesmo tempo que o campesinato entrou em declínio. Os níveis de qualificação dos trabalhadores cresceu e as profissões de enquadramento e técnicas expandiram-se.

À escola passou a ser pedido um novo papel. Desde logo, o de assegurar um mecanismo de mobilidade social que expressasse o valor da meritocracia, como valor legitimador das democracias políticas, compatibilizando-as com a economia do mercado que se tornara a norma nos países industrializados. Além disso, a perceção das oportunidades de mobilidade resultantes da frequência da escola promoveu a reivindicação de uma escola para todos, durante mais tempo, isto é, levou à exigência da massificação e da instituição de níveis de escolarização mais prolongados, dado os saberes mais complexos e elaborados requeridos pela economia e pela participação na vida social. Foi neste contexto que, com algum desencanto, se descobriu e tornou público e notório que a escola tinha uma “função latente”: a de reprodução social. Não sendo desprezável a mobilidade social que

proporcionou, a escola tem vindo a demonstrar uma significativa resistência enquanto filtro de destinos sociais marcados pela origem, ao transformar desigualdades sociais em desigualdades escolares que, por sua vez, afetam o acesso às diferentes posições na estrutura social.

Nasceu, assim, uma nova responsabilidade para a escola: combater o insucesso escolar que ela própria gerava e promover a igualdade de oportunidades. O modo como costumava – e costuma – funcionar como instituição carece de uma profunda mudança, entre outros aspetos, na organização das práticas pedagógicas e na relação com o meio – as famílias, as autarquias, as associações, as empresas, etc..

De facto, confrontadas com o desafio da massificação e da qualidade na educação, as escolas, organizações de trabalho responsáveis pela execução das políticas públicas de educação, têm sido afetadas, por um lado, pela dificuldade intrínseca da sua atual missão, mas também pelas resistências à mudança e pelas contradições que internamente se manifestam e muitas vezes a impedem de atingir os objetivos pelos quais muitos dos seus agentes pugnam.

A recusa de envolvimento na educação de adultos – isto é, da reintegração dos que enquanto jovens foram excluídos –, a reprodução de práticas pedagógicas assentes quase exclusivamente na “transmissão unidirecional” de saberes disciplinares, de acordo com as instruções de manuais, a adoção dos exames como único modo “legítimo” para avaliar e seriar alunos, a insistência em práticas seletivas traduzidas na divisão de alunos à entrada em função da origem social, na constituição de turmas de repetentes, na retenção como “solução pedagógica” para aqueles que careceriam de mais apoio e abordagens pedagógicas e curriculares diferenciadas para obterem sucesso, entre muitas outras, são exemplos dessas dificuldades e contradições.

Ainda prossegue esta luta pela transformação da escola no sentido de se tornar não apenas de todos, mas também para o sucesso de todos, um novo desígnio foi acrescentado. O sucesso de todos tem de ser o sucesso de cada um dos alunos. Esta *nuance* emerge de forma que não podemos desligar das mudanças ocorridas no final do século XX e no que levamos de século XXI: grandes transformações geoestratégicas e extensão da economia de mercado a todo o planeta, invenção e expansão da internet e das novas tecnologias de

informação e comunicação, globalização das relações entre as pessoas, as empresas, as organizações e os Estados.

A escola para todos, à qual se pede que seja a escola com uma resposta ajustada a cada um, é uma escola que tem de assegurar uma escolarização cada vez mais prolongada dos seus alunos. A economia do conhecimento e a sociedade da informação exigem que o volume de conhecimentos antes servidos apenas a alguns agora o seja a todos, e isso implica multiplicação das modalidades de educação e estratégias pedagógicas crescentemente flexíveis e adaptáveis. Exige-se, além disso, a aquisição de competências no domínio da aprendizagem – aprender a aprender – que se torna necessária ao longo da vida. Não se requer já o uso da memória como capacidade principal (o que não significa que ela seja dispensada), mas sim a capacidade de resolver problemas, ser criativo, ser capaz de trabalhar em equipa, segundo uma lógica de projeto e por objetivos. Mais do que decorar, pede-se que os alunos desenvolvam a curiosidade, o rigor, o saber encontrar a informação que precisam e transformá-la em conhecimento.

Às tradicionais disciplinas, quer as que alguns consideram básicas, quer outras que não são por vezes tão valorizadas, acrescentam-se no processo educativo matérias como o desporto, as tecnologias, as artes, a alimentação saudável e a saúde em geral, o comportamento correto no trânsito rodoviário, o controlo da violência, o respeito pela diferença e o combate à discriminação, o conhecimento do meio local, entre uma enorme panóplia de matérias, de resto crescentemente extensíveis em função dos projetos educativos das escolas. Em suma, a escola deve preparar cidadãos capazes de participar na sociedade da informação e trabalhadores preparados para a economia do conhecimento.

A todas estas novas funções é acrescentada uma nova: o apoio à família num quadro em que a dupla atividade profissional de homens e mulheres se torna a norma, pelo que as instituições públicas com responsabilidades educativas são chamadas no dia-a-dia, a cuidar por mais tempo, das crianças e jovens cujos pais estão a trabalhar.

As respostas que as políticas educativas e as escolas têm tentado encontrar a estes novos desafios são muito variáveis. Vão da resistência e do entrincheiramento nas velhas práticas, quase sempre sob o argumento da escassez de recursos, até à procura de soluções curriculares, pedagógicas e

organizativas profundamente inovadoras.

A diversidade dos públicos, a diversidade das funções e dos objetivos e a diversidade dos objetivos obrigam as escolas a encontrar fórmulas organizativas muito diversas. De resto, torna-se cada vez mais claro que as variáveis relativas à organização constituem hoje um aspeto crítico para as escolas e para o sistema de educação no seu conjunto. São normalmente salientados domínios determinantes como:

- as normas relativas ao exercício da direção das escolas e aos estilos de liderança;
- a posse de capacidades no domínio da gestão e administração de organizações de grande complexidade;
- a distribuição de tarefas e responsabilidades entre os diversos corpos profissionais nas escolas;
- a autonomia e a construção de projetos educativos inovadores.

Vamos ater-nos neste último ponto. Parece relativamente consensual, nos nossos dias, que as escolas deverão ser cada vez mais autónomas e capazes de adotar por si mesmas as fórmulas capazes de adequar os recursos disponíveis às suas realidades concretas, com vista a cumprir as missões atribuídas em contextos muito diferenciados.

Há, ainda, uma grande distância entre o discurso e a prática no que respeita a esta matéria. De facto, a autonomia das escolas é muito limitada. Por um lado, porque a gestão está amarrada a um conjunto muito prescritivo de regras comuns às organizações da administração pública e que limitam a flexibilidade na gestão, e porque, por outro lado, há domínios decisivos que não são competência dos dirigentes escolares, o maior dos quais é a impossibilidade – salvo raras exceções devidamente tipificadas – de selecionar os seus próprios quadros, nomeadamente professores, pessoal auxiliar e pessoal administrativo. O governo, e no caso dos professores, os sindicatos, mantêm um controlo central nas contratações, deixando as escolas sem autonomia para escolher os profissionais com mais condições para a concretização dos seus projetos.

Acresce a esta limitação a que decorre das dotações orçamentais. Normalmente estas são demasiado estreitas para que a escola possa recrutar pessoal técnico para o desempenho de funções que já não são apenas docentes. Aqui, quando há possibilidades, mesmo pequenas (como nos

TEIP), tende a manifestar-se uma de duas tendências. A mais comum é a de procurar reforçar os quadros das escolas com psicólogos. Esta tendência resulta da crença de que os problemas educativos não são da escola, nem se localizam na relação desta com os alunos, as famílias e o meio envolvente, mas são, isso sim, pessoais, e resultam de perturbações, personalidades, capacidades ou outros atributos individuais dos alunos. Como se a escola acreditasse que todos os seus problemas resultam da psique dos seus alunos, e não de um quadro complexo de fatores relacionais, pedagógicos e organizacionais. A outra tendência procura diversificar os profissionais reforçando a organização – por exemplo, nas áreas administrativas, financeiras, de gestão de recursos humanos, etc. – ou a sua capacidade de se relacionar com o meio, caso em que a prioridade vai para animadores culturais, assistentes sociais, antropólogos, sociólogos e outros profissionais preparados para lidar com sistemas sociais e culturais complexos.

Um terceiro campo de limitações ao exercício da autonomia relaciona-se com as competências específicas de gestão. Não falando já de cargos de direção intermédia, como os coordenadores de estabelecimento, os diretores de turma ou de departamento, muitos dos diretores de topo dos agrupamentos não possuem formação suficiente em matérias de gestão e, em particular para o que aqui nos ocupa, em matéria de planeamento e avaliação.

Curiosamente, muito do que hoje são práticas correntes de avaliação na gestão de empresas modernizadas e de projetos e políticas inovadoras ou ligadas a programas como o Fundo Social Europeu, encontram as suas raízes na educação.

De facto, a avaliação é um conceito polissémico que, nalgumas das suas conotações, corresponde a práticas tão antigas como a própria escola e totalmente naturalizadas no seu funcionamento. Falamos, neste caso, da avaliação dos conhecimentos dos alunos. Expressões hoje correntes na linguagem das metodologias de avaliação como “avaliação contínua”, “autoavaliação” ou “avaliação sumativa”, foram pedidas de empréstimo à educação.

Depois, à medida que as funções da escola se foram diversificando, a tradicional “inspeção” foi sendo substituída pela “avaliação externa”. Assim, a tutela foi passando de uma lógica do julgamento para sancionar o incumprimento das normas, para uma lógica de análise e compreensão dos

problemas, dos planos, dos processos e dos resultados, visando ajudar as escolas a aprender com o seu próprio desempenho.

Pelo meio ficou a questão da avaliação dos profissionais, matéria controversa mas, a nosso ver tanto mais imprescindível quanto mais a escola se conceber a si mesma como uma organização que existe para produzir resultados que podem ser medidos e avaliados e para os quais todos devem contribuir. Claro está que esta imprescindibilidade não valida a adoção de sistemas de avaliação do desempenho dos profissionais construídos de forma a não ter em conta o essencial: a aprendizagem de cada um com a sua própria experiência e a valorização do mérito e da qualidade do desempenho. Mas é seguro que não se pode esperar um bom desempenho das escolas e a obtenção dos resultados que elas próprias gostariam de alcançar sem a avaliação justa e formativa dos seus profissionais.

Por fim, coloca-se a questão da autoavaliação das escolas enquanto organizações dotadas de singularidade e capacidade de aprender. Nesse plano têm-se realizado progressos notáveis. São já muitas as escolas que, hoje, possuem sistemas de autoavaliação que lhes permitem aferir, face aos recursos que possuem e aos problemas que têm de enfrentar, os diversos resultados que alcançam.

O objetivo é introduzir procedimentos de planeamento, isto é, de gestão racional e controlada da mudança, e de avaliação, isto é, de deteção de pontos fortes e fracos, no sentido de corrigir os segundos e potenciar os primeiros, ao mesmo tempo que se procura melhorar o modo como a escola lida com as oportunidades e as ameaças que o meio lhes apresenta.

A ferramenta que tem vindo a ser mais atualizada é o Common Assessment Framework (CAF), produzida no âmbito do Conselho da União Europeia em colaboração com a European Foundation for Quality Management (EFQM), a Academia de Speyer (Instituto Alemão de Ciências Administrativas) e o European Institute for Public Administration (EIPA), com uma versão destinada ao uso em meio escolar. Outra ferramenta que é já frequentemente utilizada é o Balance Scorecard.

Não vamos aqui entrar em detalhes sobre o conteúdo de qualquer das duas ferramentas. Diremos apenas que:

1. a sua introdução representa um enorme progresso na modernização

inteligente dos procedimentos de planejamento e avaliação nas escolas;

2. aos quais muitas escolas ainda resistem, preferindo manter práticas rotineiras, baseadas numa lógica burocrática de repetição de procedimentos tradicionais independentemente das mudanças na organização e no contexto;
3. e que muitas das escolas que as utilizam ainda o fazem de forma que poderia ser mais eficiente.

Geralmente, este último problema resulta de duas dinâmicas frequentemente sobrepostas. É comum usarem-se modelos “simplificados” das ferramentas, ao ponto de, em muitos casos, se poder dizer que elas são virtualmente descaracterizadas. Isto acontece quando se pensa que as energias e o tempo utilizados com a avaliação não são potenciadores do trabalho no médio e longo prazo, mas antes um “desperdício” em matéria que se pratica “para cumprir calendário” e para “manter as aparências”. A outra dinâmica resulta da excessiva padronização dos procedimentos, quase que transformados em rituais esquecidos do objetivo original, que é levar as pessoas e as organizações a pensar sobre o que fazem e como podem melhorá-lo. Seria por isso aconselhável que, das duas uma: ou se retomasse na plenitude os princípios das metodologias utilizadas, ou se construíssem ferramentas específicas para cada escola, que esta sinta como suas e utilize como impulso para melhor a sua qualidade enquanto organização.

De qualquer modo, o caminho está aberto e as boas experiências têm tendência a ser emuladas. Quase sempre essas experiências passam pelo forte envolvimento não apenas dos agentes escolares, mas também dos parceiros que cooperam com a escola ajudando-a a cumprir melhor as suas tarefas. De resto, este envolvimento num trabalho sério e envolvente garante um maior empenho dessas entidades no apoio à instituição escolar.

São ainda poucos os casos em que pais, associações, empresas e autarquias, para referir os agentes mais relevantes, estão profundamente implicados na autoavaliação das escolas. Mas os resultados desse envolvimento são notórios e muito visíveis, pelo que tenderão a multiplicar-se.

Além disso, neste campo, como em tudo na vida, o que tem de ser tem muita força. E a autoavaliação tem de ser efetivamente uma realidade atuante na vida das nossas escolas enquanto processo de melhoria contínua capaz de

vir a construir uma educação efetivamente orientada para o sucesso de todos.

Bibliografia

- Abrantes, Pedro e Sebastião, João (2010), "Portões que se abrem e se fecham. Processos de inclusão e de segregação nas escolas públicas portuguesas" em Dornelas, António; Oliveira, L., Veloso, L. e Guerreiro, M^a das Dores *Portugal Invisível*, Lisboa, Mundos Sociais.

- Capucha, Luís (2013) " Políticas de Educação em Portugal "Maria de Lurdes Rodrigues, Pedro Adão e Silva *Políticas Públicas para a Reforma do Estado Organização*, Coimbra, Almedina.

- Capucha, Luís (2014), " Iniciativa Novas Oportunidades, o Tempo da Igualdade", in Rodrigues, Maria de Lurdes (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume I - A construção do sistema democrático de ensino*, Lisboa, Almedina, pp. 35-88. (ISBN 9789724056494).

- Capucha, Luís, João Sebastião, Susana Martins & Ana Rita Capucha (2016) "Crisis and Education in Southern Europe: The Effects of Austerity and Ideology" *Comparative Sociology* 15, pp.593-620. ISSN: 1569-1322 E-ISSN: 1569-1330 ; DOI: 10.1163/15691330-12341402 .

- Martins, Susana da Cruz (2012) *Escolas e Estudantes da Europa. Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*, Lisboa, Mundos Sociais.

- Rodrigues, Maria de Lurdes, João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha, Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva, Susana da Cruz Martins e Valter Lemos (2016) *Educação. 30 Anos de Lei de Bases*, Lisboa, Mundos Sociais.

- Rodrigues, Maria de Lurdes, João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha, Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva e Valter Lemos (2014), "A construção do sistema democrático de ensino", in Rodrigues, Maria de Lurdes (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume I - A construção do sistema democrático de ensino*, Lisboa, Almedina, pp. 35-88. (ISBN 9789724056494).

- Sebastião, João e Correia Sónia V. (2007) "A democratização do ensino em

Portugal", in Viegas, José Manuel Leite, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.), Portugal no Contexto Europeu. Vol. I: Instituições e Política, CIES-ISCTE, Lisboa, Celta Editora.

- Sebastião, João, Maria Álvares (2015) "Wavering between hope and disenchantment. The case of early school leaving in Portugal" *Scuola Democratica*, pp. 439-454, ISBN: 978-88-15-25685-0, DOI: 10.12828/80467; <https://www.rivisteweb.it/issn/1129-731X>